

00721
184

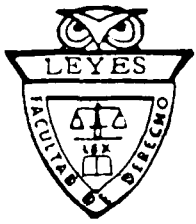


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO ANTE LA
REGULACION DEL AHORRO Y CREDITO POPULAR.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
COELLO CERINO / LUZ MARICELA



ASESOR: LIC. DIANA CANELA VALLE

MEXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

PAGINACION DISCONTINUA

DEDICATORIAS

A DIOS
Por su luz

A MI MAMÁ
Por su sacrificio

A MI PAPÁ
Por su apoyo

A MIS HERMANOS
Gabriela y Antonio
Por su paciencia

A E.A.S.L
Por su amor

L.M.C.C.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Luz Maricela Coello Cerino

FECHA: 22/abril/03

FIRMA: 

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Í N D I C E

Página

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

1.1. Importancia del Sistema Financiero en México.....	1
1.2. Esquema del Sistema Financiero Mexicano.....	2
1.3. Marco Jurídico del Sistema Financiero Mexicano.....	3
1.4. Análisis de los sectores que integran actualmente el Sistema Financiero Mexicano.....	6
1.4.1. Sector bancario.....	6
1.4.2. Sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito.....	8
1.4.3. Sector bursátil.....	11
1.4.4. Sector asegurador y afianzador.....	14
1.4.5. Sector del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	16
1.5. Autoridades Reguladoras y Supervisoras dentro del Sistema Financiero Mexicano.....	18
1.5.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	18
1.5.2. Banco de México.....	19
1.5.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	21
1.5.4. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	22

1.5.5. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	23
1.5.6. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.....	24
1.5.7. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.	25

CAPÍTULO 2. AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.

2.1. Bases históricas de la ordenación jurídica del ahorro y crédito popular.....	28
2.1.1. España.....	28
2.1.2. Alemania.....	30
2.1.3. Canadá.....	32
2.1.4. México.....	35
2.2. El Ahorro Popular.....	38
2.2.1. Concepto de ahorro.....	38
2.2.2. Función del ahorro.....	40
2.2.3. Importancia del ahorro.....	40
2.2.4. Ahorro y Sistema Financiero.....	41
2.2.5. Captación del ahorro.....	42
2.2.6. ¿Qué es el ahorro popular?.....	43
2.3. Crédito Popular.....	44
2.3.1. Concepto de crédito.....	44
2.3.2. Función del crédito.....	45

e

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Página

2.3.3. Importancia del crédito.....	46
2.3.4. Diferencia entre crédito y préstamo.....	46
2.3.5. Crédito y Sistema Financiero.....	48
2.3.6. Colocación del crédito.....	48
2.3.7. ¿Qué es el crédito popular?.....	49

CAPÍTULO 3. REGULACIÓN DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.

3.1. Marco Jurídico del Ahorro y Crédito Popular.....	51
3.2. Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.....	53
3.2.1. Ubicación dentro del Sistema Financiero Mexicano.....	54
3.2.2. Naturaleza jurídica.....	56
3.2.3. Importancia social y económica.....	58
3.2.4. Constitución de una entidad de ahorro y crédito popular.....	59
3.2.5. Fondos Sociales.....	61
3.2.6. Órganos de Administración, Ejecución y Vigilancia de las Entidades.....	62
3.2.7. Nivel de Operaciones.....	64
3.2.8. Operaciones que pueden realizar las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.....	67
3.3. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.....	72
3.3.1. Requisitos para su constitución.....	73

<p style="text-align: center;">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p>
--

Página

3.3.2. Integración de Instituciones Fundadoras.....	74
3.4. Sociedades Financieras Populares.....	74
3.4.1. Requisitos para su constitución.....	75
3.4.2. Las acciones.....	75
3.5. Organismos de Integración.....	76
3.5.1. Naturaleza jurídica.....	77
3.5.2. Requisitos para su constitución.....	77
3.5.3. Actividades que pueden realizar.....	78
3.5.4. Obligaciones de las entidades afiliadas.....	78
3.5.5. Federaciones.....	78
3.5.5.1. Organización y funcionamiento.....	79
3.5.5.2. La supervisión auxiliar.....	80
3.5.5.3. Afiliación.....	80
3.5.6. Confederaciones.....	82
3.5.6.1. Organización y funcionamiento.....	82
3.5.6.2. Fondo de Protección.....	83
3.5.6.3. Fideicomiso de Administración y Garantía y Comité Técnico.....	84
3.6. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.....	84
3.6.1. Ubicación e importancia.....	85
3.6.2. Organización y funcionamiento.....	85
3.6.3. Función dentro del sector de ahorro y crédito popular.	87
3.6.4. Función dentro del Sistema Financiero Mexicano.....	88

CAPÍTULO 4. LA PROTECCIÓN DE LOS AHORRADORES DENTRO DEL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.

4.1. Los fondos sociales.....	89
4.2. La supervisión auxiliar y las medidas correctivas.....	89
4.3. Fondo de Protección.....	92
4.4. Regulación Prudencial.....	92
4.5. La Contabilidad.....	94
4.6. Casos de escisión, fusión, liquidación, venta o disolución.....	95
4.7. La intervención de las autoridades financieras en el sector del ahorro y crédito popular.....	97
4.7.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	98
4.7.2. El Banco de México.....	99
4.7.3. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	100
4.7.3.1. Inspección y vigilancia.....	101
4.7.3.2. Importancia derivada de la creación del sector.....	102
4.7.3.3. Reestructuración interna ante la regulación del sector del ahorro y crédito popular.....	107
4.8. Otras instituciones de fomento y apoyo al ahorro y crédito popular.....	107
4.8.1. Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular.....	108
4.8.2. Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo.....	110

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

h

Página

4.8.3. PRODESARROLLO, Microfinanzas y Microempresas	110
4.8.4. Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo de México.....	110

CAPÍTULO 5. PLANTEAMIENTO DE PROPUESTAS.

5.1. Implicaciones derivadas de la creación del sector de ahorro y crédito popular.....	112
5.2. Evaluación y mejoramiento del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.....	120
5.3. Necesidad de una estructura real del Ahorro y Crédito Popular.....	124
5.4. Propuesta de Reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.....	127
5.5. Propuesta de estructuración del Sistema Financiero a partir de la existencia del Sector del Ahorro y Crédito Popular.....	132
CONCLUSIONES.....	135

GLOSARIO

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

FUENTES LEGISLATIVAS

OTRAS FUENTES

INTRODUCCIÓN

El ahorro y el crédito son dos conceptos distintos, sin embargo se encuentran entrelazados, en virtud de ser elementos importantes para el crecimiento económico y social de un país. Desgraciadamente son conceptos que a lo largo de la historia se han reservado para los que tienen acceso a la banca comercial.

De esta manera, al no haber cultura de ahorro y al no poder ser sujeto de un crédito, miles de personas se ven marginadas, excluidas y pobres. La pobreza es una responsabilidad del Estado, este crea programas sociales que pretenden abatirla a través de subsidios.

Producto de esta inquietud y de esta realidad significa que un porcentaje muy alto de la población no tenga acceso al crédito por parte de instituciones comerciales; surge en los años cincuenta en México el movimiento cooperativista de las cajas de ahorro, impulsadas por sacerdotes católicos, cuyo papel fue fundamental para el desarrollo de comunidades, principalmente en el centro y en el norte de nuestro país. Sin embargo, el gobierno no supo entender la importancia de las finanzas populares, por lo que en lugar de impulsar su participación, frenó su crecimiento.

En el siglo veinte se voltean los ojos hacia otros países cuya experiencia muestra que las Cajas de Ahorro son los pilares de su desarrollo y de la lucha por abatir la pobreza, ejemplos de esto son Alemania, Italia, Francia, Canadá y España.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5

Hoy el gobierno se da cuenta de esta situación y del error cometido al no impulsar el financiamiento social, puesto que las cifras de ahorro interno son muy bajas y el sistema financiero, en su mayor parte extranjero, está interesado en atender solamente a aquellas personas que perciban más de cinco salarios mínimos, por lo que el resto de la población, que constituye aproximadamente el 80% no cuenta con servicios financieros.

Ante esta situación, la Ley de Ahorro y Crédito Popular parece ser la respuesta para elevar la calidad de vida de los mexicanos que no tienen otra opción para ser sujetos de crédito.

Es precisamente el sector creado en esta Ley el propósito de la presente investigación, la cual pretende hacer un examen minucioso del marco legal del sector de ahorro y crédito popular para determinar sus efectos dentro del Sistema Financiero Mexicano, por lo que la presente investigación no se limita al contenido de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sino a todo aquello que ha surgido con motivo de la misma y de la nueva política gubernamental.

Sin embargo, lo que me ocupa no es la política del gobierno para abatir la pobreza (CONTIGO), sino el problema que representa la creación de un nuevo sector que viene a reestructurar el Sistema Financiero Mexicano, así como los nuevos servicios financieros, las finanzas públicas, la naturaleza de las entidades encargadas de prestar los servicios de ahorro y crédito popular, su organización y

funcionamiento, las operaciones que pueden realizar, la intervención de las autoridades financieras en su labor de supervisión, la creación de la supervisión auxiliar, organismos de nueva creación que son la base del sistema y la forma en que se protegerán los intereses de las personas que accedan a los nuevos servicios financieros populares, con lo cual pretendo hacer valer la tesis de la deficiencia en la regulación del sector y proponer ciertas reformas al mismo.

En el Capítulo 1 se estudia la estructura del Sistema Financiero Mexicano, desde el marco jurídico, hasta los sectores que lo integran y las autoridades supervisoras y reguladoras que lo conforman.

En el Capítulo 2 hago referencia a los antecedentes del ahorro y crédito popular, en países tales como España, Alemania y Canadá, tomando como base a los citados países por su evolución e influencia en la actual legislación del ahorro y crédito popular. Asimismo, se da tratamiento a las bases históricas del ahorro y crédito popular en México. Por otro lado, analizo los dos conceptos claves de la investigación, a saber, el ahorro popular y el crédito popular.

Por lo que respecta al Capítulo 3, se realiza un estudio sistemático de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por lo que parto del análisis de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, su ubicación dentro del Sistema Financiero Mexicano, su naturaleza jurídica, su importancia, y los requisitos para su constitución y funcionamiento.

L

Además, se analiza a los organismos de integración en sus aspectos trascendentes, es decir, su naturaleza jurídica, los requisitos para su constitución y las operaciones que pueden realizar, sobre todo por lo que se refiere a la supervisión auxiliar y al fondo de protección.

Asimismo, se hace un estudio especial respecto de las operaciones que pueden realizar las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, sobre todo por lo que respecta al Nivel de Operaciones que deben tener, así como a la regulación prudencial aplicable.

En el Capítulo 4, pretendo mostrar el lado positivo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en lo que se refiere a la protección de los ahorradores, ya que en la nueva ley se incluyen diversos mecanismos orientados a proteger los recursos de las personas que depositan su confianza en las instituciones de banca social. Sin embargo, no sólo analizo los mecanismos, sino también la intervención de las autoridades y de otras instituciones de fomento y apoyo al ahorro y crédito popular.

Por último, en el Capítulo 5, manifiesto mis propuestas en relación con el ahorro y crédito popular, para lo cual, en primer lugar hago un análisis de las implicaciones que derivan de la creación del sector; además se realiza una evaluación respecto de las ventajas y desventajas del mismo, y de lo que, a mi parecer, debería ser el ahorro y crédito popular basado en la realidad. De todo lo anterior, surgen mis propuestas de reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular y de estructuración del Sistema Financiero Mexicano a raíz de la creación del ahorro y crédito popular.

Con esta investigación, se pretende hacer conciencia de la importancia del ahorro y crédito popular no sólo para el Sistema Financiero Mexicano, sino sobre todo para el desarrollo de la economía mexicana.

Estoy segura de que una regulación adecuada y ajustada a la realidad de la gente de escasos recursos, que necesita servicios de ahorro y crédito, constituirá la base de un sistema financiero fuerte en sus bases y en su estructura.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

1.1 Importancia del Sistema Financiero en México

La importancia del sistema financiero da la base para la ubicación del ahorro y del crédito en la economía. El autor Jesús De la Fuente Rodríguez¹ expone claramente el papel del sistema financiero dentro de la economía de un país que consiste en dos cuestiones básicas:

- Las instituciones financieras captan el ahorro del público para canalizarlo hacia actividades productivas
- El sistema financiero es la base del sistema de pagos del país y faculta la realización de transacciones.

De lo anterior se desprende que el sistema financiero es importante porque pone en contacto a las personas que necesitan dinero y a las personas que lo tienen, así como para el sistema de pagos.

1.2. Esquema del Sistema Financiero Mexicano

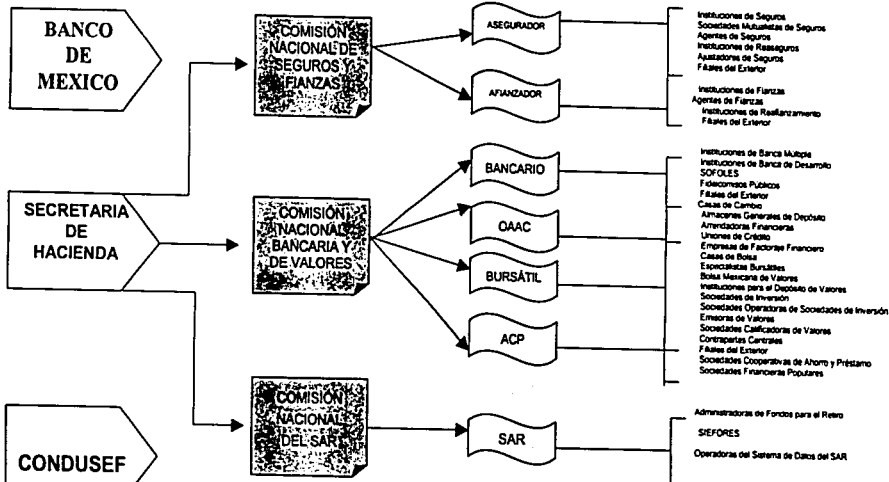
Con el fin de realizar un análisis del Sistema Financiero Mexicano sin dejar fuera alguno de sus elementos, considero esquematizar su estructura, en el entendido de que el mismo se encuentra conformado por autoridades, sectores y entidades, de la siguiente manera:

¹ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil". Tomo I. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 2003. Pp. 65 y 66.

AUTORIDADES

SECTORES

ENTIDADES

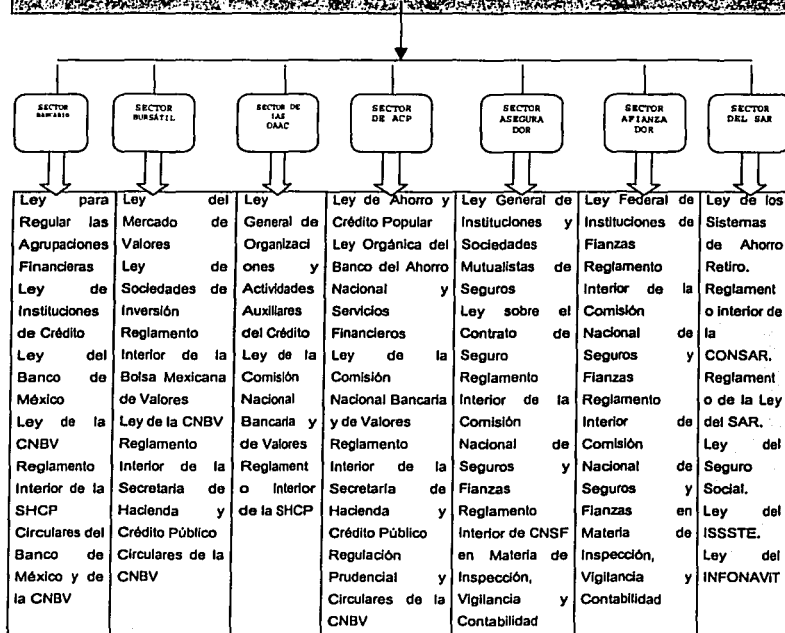


**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.3. Marco Jurídico del Sistema Financiero Mexicano

La regulación jurídica del Sistema Financiero Mexicano deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 73, fracción X establece la facultad del Congreso para legislar sobre intermediación y servicios financieros. Además, se encuentra como base normativa al Plan Nacional de Desarrollo.³

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



³ Cfr. HEGEWISH DÍAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Del esquema propuesto, se deriva que los sectores que integran el Sistema Financiero Mexicano cuentan con un marco jurídico primario y un marco jurídico supletorio, debiendo entender por *marco jurídico primario*, la legislación especializada de la materia a través de la cual se concreta la norma jurídica con fuerza obligatoria y se da a conocer el derecho; por su parte, el *marco jurídico supletorio* son las normas de derecho escrito (*leyes*) o no escrito (*usos y prácticas*) que establecen un criterio ordenador para evitar conflictos de aplicación en lagunas legales, es decir, indican el orden jerárquico con que deben aplicarse unas fuentes respecto de otras.

En ese sentido, el marco jurídico primario del sector bancario se divide en el aplicable a las instituciones de banca múltiple, y el aplicable a las instituciones de banca de desarrollo. En el primer caso, el marco jurídico primario es la Ley de Instituciones de Crédito, y el marco jurídico supletorio, de conformidad con el artículo 6° de dicha Ley, es la Ley del Banco de México, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, el Código Civil para el Distrito Federal y, el Código Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones y recursos. En el segundo caso, el marco jurídico primario lo constituyen las leyes orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo; y el marco jurídico supletorio, de conformidad con el artículo 6° de la Ley de Instituciones de Crédito, es la propia Ley, la Ley del Banco de México, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, el Código Civil para el Distrito Federal y, el Código

Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones y recursos.

Por lo que respecta al sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, el marco jurídico primario lo constituye la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; y el marco jurídico supletorio, de conformidad con los artículos 2° y 10 de la Ley en cita, lo constituye la propia Ley, las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y, el derecho común.

En cuanto al sector bursátil, el marco jurídico primario lo constituye la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Sociedades de Inversión; y el marco jurídico supletorio de conformidad con el artículo 7° de la Ley del Mercado de Valores, lo constituyen las leyes mercantiles, los usos bursátiles y mercantiles, el Código Civil para el Distrito Federal y, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, el marco jurídico primario del sector asegurador y afianzador lo constituyen la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Sobre el Contrato de Seguro y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. El marco jurídico supletorio, está compuesto por el Código de Comercio, el Código Civil Federal, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal, el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Concursos Mercantiles.

Además, todos los sectores deben observar la reglamentación primaria, constituida por todas aquellas circulares y oficios emitidos por las autoridades reguladoras y supervisoras, en

atención a las facultades que les confieren sus propias leyes o reglamentos interiores.

1.4. Análisis de los sectores que integran actualmente el Sistema Financiero Mexicano

El sistema financiero mexicano se encuentra dividido en sectores, los cuales relacionan a las instituciones financieras por las actividades que realizan, o porque sus operaciones son reguladas por una misma ley. Los sectores en los cuales se divide el sistema financiero mexicano son los que a continuación se indican:

1.4.1. Sector bancario

De conformidad con el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito, el Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

Por lo que respecta a las *instituciones de banca múltiple*, su objeto es la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos del artículo 2° de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual define el servicio de banca y crédito como: " la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o

contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."

En cuanto a las *instituciones de banca de desarrollo*, cabe destacar que, son bancos dirigidos por el Gobierno Federal cuyo propósito es atender las actividades productivas que el Congreso de la Unión determina como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas. Son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito. Como ejemplos se encuentran Banco de Comercio Exterior, Nacional Financiera y Banco Nacional de Obras Públicas.

Por su parte, los *fideicomisos públicos* tienen como propósito apoyar cierto tipo de actividades definidas, y pueden ser constituidos por el Gobierno Federal o por el Banco de México. Como ejemplo se encuentra el Fideicomiso Liquidador (FIDELIQ) constituido por el Gobierno Federal.

Del *Patronato del Ahorro Nacional* es necesario precisar que, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, se abroga la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional; en el mismo sentido, el artículo Tercero Transitorio establece que el Ejecutivo Federal, en un plazo de ciento ochenta días contados a

partir de la vigencia de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, expedirá el decreto mediante el cual se transforme el Patronato del Ahorro Nacional, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, en el *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, lo cual representa una reubicación de dicho patronato para quedar como una Institución de Banca de Desarrollo en el mismo sector bancario.

Por lo que respecta a las *sociedades financieras de objeto limitado*, son bancos especializados que prestan servicios solamente para un sector o actividad, obtienen sus recursos mediante la colocación de valores o solicitando créditos.

1.4.2. Sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito

El artículo 3° de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito enumera a las Instituciones que prestan servicios auxiliares al crédito bancario:

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Sociedades de ahorro y préstamo;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Empresas de factoraje financiero; y

VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.

El artículo 4° establece la única actividad auxiliar del crédito consistente en la compraventa habitual y profesional de divisas, por conducto de las *casas de cambio*.

Por lo que respecta a los *Almacenes Generales de Depósito*, éstos tienen por objeto 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 con la posibilidad de otorgar financiamientos con garantía de los mismos.⁴

En cuanto a las *Arrendadoras Financieras*, éstas tienen como objeto principal celebrar los contratos de arrendamiento financiero, definidos por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en su artículo 25 como "...aquél en el cual la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiere el artículo 27 de la Ley."

⁴ Cabe destacar que, sólo los almacenes están facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda; el "certificado de depósito" permite vender la mercancía sin tener que movilizarla hasta el lugar donde se realice la operación de compraventa, mientras que el "bono de prenda" permite obtener créditos con el respaldo o la garantía de la mercancía cuidada en el almacén.

Las *uniones de crédito* tienen por objeto facilitar el acceso del crédito a sus socios, prestar su garantía o aval, recibir préstamos de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas. En este sentido, para ser socio se debe adquirir una acción o parte social de la propia institución, con lo cual los socios a través de la unión de crédito pueden comprar, vender y comercializar insumos, materias primas, mercancías y artículos diversos, así como alquilar bienes de capital necesarios para la explotación agropecuaria o industrial.

En cuanto a las *empresas de factoraje financiero*, estas tienen como objeto el factoraje financiero, definido por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en su artículo 45-A como aquella actividad en la que mediante contrato que celebre la empresa de factoraje financiero con sus clientes, personas morales o personas físicas que realicen actividades empresariales, la primera adquiera de los segundos derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de las operaciones pasivas que están autorizadas a realizar.

Las *sociedades de ahorro y préstamo* tienen por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Estas sociedades se encuentran reguladas en la Ley General de Organizaciones y

Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo, de conformidad con el artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito y de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de 30 de abril de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, las Sociedades de Ahorro y Préstamo dejarán de ser reguladas por dicha Ley, a los dos años siguientes a la publicación, por lo cual deberán ajustarse a lo previsto por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Por su parte, las *casas de cambio* se dedican exclusivamente a realizar en forma habitual y profesional operaciones al mayoreo de compra, venta y cambio de divisas con el público dentro del territorio nacional.

1.4.3. Sector bursátil

El sector bursátil está compuesto por aquellas entidades financieras que de una u otra forma intervienen en el mercado de valores. "El mercado de valores es aquella parte del sistema financiero, donde se permite llevar a cabo: la emisión, colocación, negociación y amortización de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (sic), con la participación de emisores, inversionistas, intermediarios, instituciones de apoyo y autoridades de supervisión y regulación."⁵ El artículo 4 de la Ley del Mercado de

⁵ De la Fuente Rodríguez, Jesús. Op. Cit. Pág.567.

Valores define la intermediación en el mercado de valores en tres sentidos:

- 1) La realización habitual de operaciones de correturía, de comisión u otras tendientes a poner en contacto la oferta y demanda de valores.
- 2) Las operaciones por cuenta propia, con valores emitidos o garantizados por terceros, respecto de los cuales se haga oferta pública.
- 3) La administración y manejo de cartera de valores propiedad de terceros.

El mismo artículo delimita la participación en la intermediación en el mercado de valores, que solo podrá realizarse por las casas de bolsa, los especialistas bursátiles y por las demás entidades financieras y personas facultadas para ello legalmente.

Del artículo 5° de la Ley del Mercado de Valores, que regula la difusión de información con fines de promoción y publicidad sobre valores, se desprende que forman parte del sector bursátil, además de los intermediarios antes indicados, las instituciones calificadoras de valores, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores y contrapartes centrales.

Por lo que respecta a las *casas de bolsa*, son empresas que ofrecen el servicio de intermediación en el mercado de valores entre aquellos que desean invertir su dinero, o bien, requieren de algún tipo de financiamiento y los emisores de valores, a través de operaciones de correturía, comisión o de intermediación, lo mismo del mercado de dinero que del mercado de capitales.

En cuanto a los *especialistas bursátiles*, estos actúan como intermediarios respecto de los valores en que se encuentren registrados como especialistas en la bolsa de valores en la que operen, pueden celebrar operaciones directamente con el público inversionista, pero solo operan sobre un tipo de valor, aquel sobre el que estén autorizados en el piso de remate. Actualmente no existe en el mercado de valores ningún *especialista bursátil* autorizado.

Otra entidad del sector bursátil es la *Bolsa Mexicana de Valores*, que de conformidad con el artículo 29 de la Ley del Mercado de Valores tiene por objeto facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo del mercado respectivo, a través de sus instalaciones y mecanismos, que faciliten las relaciones y operaciones entre la oferta y la demanda de valores.

En cuanto a la función de las *instituciones para el depósito de valores* consiste en la prestación del servicio destinado a satisfacer necesidades de interés general relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores, de conformidad con el artículo 54 de la Ley del Mercado de Valores.

Por otro lado, las *contrapartes centrales*, se encuentran reguladas por el artículo 86 de la Ley del Mercado de Valores, y tienen por objeto reducir o eliminar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los intermediarios del mercado de valores, derivadas de la concertación de operaciones con valores.

Otro tipo de intermediarios en el mercado de valores son las *sociedades de inversión*, las cuales cuentan con su propio

ordenamiento, que establece como objeto de las mismas en su artículo 5, la adquisición y venta de activos objeto de inversión con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de los servicios.

1.4.4. Sector asegurador y afianzador

De conformidad con el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para organizarse y funcionar como institución y sociedad mutualista de seguros se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las *instituciones de seguros* son empresas que a cambio de una prima, se responsabilizan de pagar al beneficiario una suma de dinero limitada o reparar el daño que sufra la persona o la cosa asegurada ante la ocurrencia del siniestro previsto cuando cumpla ciertos requisitos indicados en la póliza.

En este sentido, las autorizaciones pueden otorgarse para practicar exclusivamente el *reaseguro*, que en términos del artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros "...es el contrato en virtud del cual una empresa de seguros toma a su cargo total o parcialmente un riesgo ya cubierto por otra o el remanente de daños que exceda de la cantidad asegurada por el asegurador directo."

Dentro del sector se encuentra también a las *organizaciones auxiliares de seguros* definidas por el artículo 11 de la Ley General de Sociedades e Instituciones Mutualistas de Seguros como los consorcios formados por instituciones de seguros autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de seguros de manera habitual, a nombre y por cuenta de dichas instituciones aseguradoras, o celebrar en representación de las mismas, los contratos de reaseguro o coaseguro necesarios para la mejor distribución de los riesgos.

Por lo que respecta a los *agentes de seguros*, el artículo 23 del ordenamiento citado los define como las personas físicas o morales que intervengan en la contratación de seguros mediante el intercambio de propuestas y aceptaciones, y en el asesoramiento para celebrarlos, para conservarlos o modificarlos, según la mejor conveniencia de los contratantes.

Las *sociedades mutualistas de seguros* son instituciones de seguros en las cuales el cliente es considerado como un socio más de la mutualidad, por lo cual si la empresa se desarrolla favorablemente puede pagar dividendos entre los usuarios.

Por su parte la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en su artículo 5 establece que para organizar y funcionar como institución de fianzas o para ser institución reafianzadora, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las *instituciones de fianzas* son empresas que a cambio de un pago pueden otorgar fianzas, es decir garantizar que el fiado cumplirá una obligación hacia el beneficiario de la fianza; en caso contrario, la afianzadora le pagará a éste una cantidad fijada en contrato de fianza para restituir los daños que puede causar este incumplimiento.

El artículo 9 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas define a las *organizaciones auxiliares de fianzas* como los consorcios formados por instituciones de fianzas autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de fianzas de manera habitual, a nombre y por cuenta de dichas instituciones afianzadoras, o de celebrar en representación de las mismas, los contratos de reafianzamiento o cofianzamiento necesarios para la mejor distribución de responsabilidades.

Para que las entidades que conforman este sector puedan iniciar operaciones deben contar con dictamen favorable de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

1.4.5. Sector del Sistema de Ahorro para el Retiro

El sector del sistema de ahorro para el retiro se encuentra formado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR.

El artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, define a las *Administradoras de Fondos para el Retiro* como entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión. Las administradoras deben efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atienden exclusivamente al interés de los trabajadores y aseguran que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

Las *Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro*, de conformidad con el artículo 39 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social.

Por lo que respecta a las *Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR*, el artículo 3 y 57 de la Ley de la materia, las cataloga como aquéllas conformadas por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado. Su actividad es de interés público y su finalidad es la identificación de las cuentas individuales en las

administradoras e instituciones de crédito, la certificación de los registros de trabajadores en las mismas, el control de los procesos de traspasos, así como instruir al operador de la cuenta concentradora, sobre la distribución de los fondos de las cuotas recibidas a las administradoras correspondientes.

1.5. Autoridades Regulatoras y Supervisoras dentro del Sistema Financiero Mexicano

Como quedó esquematizado en el tema 1.2. de este capítulo, el sistema financiero mexicano se compone de autoridades y de entidades financieras. Las autoridades pueden ser reguladoras y/o supervisoras y sus facultades constituyen el punto medular que permite la operación legal del sistema financiero en conjunto.

A la cabeza se encuentra, por un lado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por otro al Banco de México, de la primera se desprenden otras autoridades, desconcentradas de ella, y por otro lado, organismos descentralizados; cada una de estas instituciones serán analizadas brevemente a continuación.

1.5.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la máxima autoridad dentro del Sistema Financiero Mexicano. Sus facultades están contenidas en el Reglamento General Interior de dicha dependencia, y consisten básicamente en la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Financiero Mexicano.

Las leyes del sistema financiero otorgan otras facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como es la de otorgar autorizaciones, emitir regulación de carácter general, interpretar para efectos administrativos, entre otras no menos importantes.

Los organismos de supervisión que dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejercen funciones en materia financiera son: la Dirección General de Banca y Ahorro, la Dirección General de Banca de Desarrollo y la Dirección General de Seguros y Valores.

En síntesis, las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consisten en la coordinación de la política del sistema bancario del país, y de las entidades financieras no bancarias, es decir, propone las líneas para fortalecer el ahorro y la inversión; se encarga de la adecuación del marco institucional y legal del sistema financiero y, por último; vigila que las entidades financieras conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos estratégicos y prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial.

1.5.2. Banco de México

De conformidad con el artículo 28 constitucional, el Banco de México es un órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones y en

su administración; y en términos semejantes el artículo primero de la Ley del Banco de México señala lo siguiente:

"El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

El Banco de México regula el sistema financiero sobre todo desde el punto de vista del sistema de pagos. El sistema de pagos involucra el dinero que circula, ya sea nacional o extranjero y también el dinero representado mediante instrumentos como dinero en efectivo, documentos o medios electrónicos.

La Ley del Banco de México regula las facultades del mismo, entre las que se encuentran la regulación de la intermediación de los servicios financieros, la celebración de operaciones con instituciones financieras como banco de reserva y acreditante de última instancia, la expedición de normas y la imposición de sanciones.

El Banco de México tiene por finalidad, de conformidad con el artículo segundo de su Ley, proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tiene como *objetivo prioritario* procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.

Entre otras funciones, también se encuentran las de prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo, así como fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.

1.5.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con autonomía técnica y facultades ejecutivas, que tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También tiene como finalidad supervisar y regular a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es una autoridad reguladora y supervisora dentro del Sistema Financiero Mexicano; su actividad reguladora la lleva a cabo a través de la *regulación prudencial*; y la actividad supervisora la realiza por medio de la *inspección y la vigilancia*.

Las entidades sujetas a su supervisión y regulación, de conformidad con el artículo tercero de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, son: las sociedades controladoras

de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsa de valores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, entidades de ahorro y crédito popular, así como los organismos de integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con las facultades que le otorgan las leyes relativas al sistema financiero, así como su propia Ley; entre otras, cuenta con facultades de autorización de entidades financieras, aprobación de escrituras constitutivas o modificación de las mismas, imponer sanciones administrativas, llevar el Registro Nacional de Valores, etc.

1.5.4. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con autonomía técnica y facultades ejecutivas, que tiene por objeto supervisar que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones, para garantizar los intereses del público

usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte de la población.

Su ámbito de supervisión son las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas de seguros, las afianzadoras, los agentes de seguros y fianzas, las reaseguradoras y las filiales de instituciones financieras del exterior.

El marco jurídico que le concede facultades en materia financiera es la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Sobre el Contrato de Seguro, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y su Reglamento Interior.

Sus facultades se resumen en la supervisión, inspección, vigilancia, consulta, control, sanción y regulación.

1.5.5. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyo objeto es la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro.

El ámbito de supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro son las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas en

Fondos para el Retiro, las Instituciones de Crédito, Instituciones de Seguros y, en general, cualquier otra entidad financiera que, de alguna manera participe en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Dentro del marco jurídico que le concede facultades en materia financiera se encuentra la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y su Reglamento Interior.

Su misión es proteger el interés de los trabajadores y de sus beneficiarios, asegurando una administración eficiente de su ahorro para el retiro.

Sus objetivos son la coordinación, la regulación, la inspección y vigilancia, y la asesoría técnica, todo esto de conformidad con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Entre sus facultades se encuentran las de inspección, vigilancia, normatividad, sanciones, consulta y, administrar y operar la Base Nacional de Datos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

1.5.6. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto proteger el ahorro con base en la Ley de Protección al Ahorro Bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; así como regular los apoyos financieros

que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador; es decir, por un lado, proporciona un sistema para la protección al ahorro bancario, que garantice el pago de las obligaciones a cargo de las Instituciones de Banca Múltiple; y por otro lado, administra los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguardia del sistema de pagos.

Para cumplir con su función puede asumir y pagar en su caso obligaciones garantizadas, recibir y aplicar recursos autorizados para el pago de obligaciones, suscribir y adquirir valores y títulos, participar en capital social o patrimonio de sociedades, participar en administración de sociedades o empresas.

1.5.7. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un Organismo Público Descentralizado, cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros. Cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y

laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la ley.

Con base en la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, la citada Comisión está facultada para:

- Atender y resolver consultas que presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.
- Resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, con las Instituciones Financieras.
- Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto derecho.
- Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales.
- Proporcionar a los Usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre Instituciones Financieras y los Usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del Sistema Financiero Mexicano.
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales, así como a las Instituciones Financieras, tales que permitan

alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como para buscar el sano desarrollo del Sistema Financiero Mexicano.

- Fomentar la cultura financiera, difundiendo entre los usuarios el conocimiento de los productos y servicios que representan la oferta de las instituciones financieras.

En síntesis, el Sistema Financiero Mexicano se encuentra conformado por un marco jurídico regulatorio, por autoridades que son supervisoras o reguladoras y por sectores integrados con entidades financieras dependiendo de las operaciones que tienen a su cargo. Dentro de los sectores que conforman el Sistema Financiero Mexicano está el de ahorro y crédito popular, sector que será estudiado a lo largo de la presente investigación, sin embargo, antes de entrar al análisis del mismo, es necesario conocer tanto las bases históricas como sus conceptos fundamentales.

CAPÍTULO 2

AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

2.1. Bases históricas de la ordenación jurídica del ahorro y crédito popular

El ahorro popular tiene su origen en instituciones filantrópicas cuya finalidad era evitar la usura. Este tipo de instituciones surgen en Italia a mediados del siglo XV y son conocidas como Montes de Piedad, las cuales son el antecedente inmediato de las Cajas de Ahorros.

Por lo que se refiere a las cooperativas de ahorro y crédito, estas aparecen desde los inicios de la civilización, y entre sus antecedentes más remotos se encuentran las organizaciones para la explotación de la tierra en común de los babilonios; la colonia comunal de los Esenios; las sociedades funerarias y de seguros existentes entre los griegos y los romanos; los "ágapes" de los primeros cristianos, y las organizaciones para el cultivo de la tierra y el trabajo principalmente entre los Incas y Aztecas.

El conocimiento de las bases históricas del ahorro y del crédito popular sirve para entender la razón de ser de los mismos, sobre todo en países como España, Alemania y Canadá, en los cuales han tenido mayor desarrollo, y cuyo estudio es importante porque su ordenación jurídica actual constituye el cimiento sobre el cual está estructurada la Ley de Ahorro y Crédito Popular en México.

2.1.1. España

El ahorro y crédito popular en España encuentra sus bases en las Cajas de Ahorros, las cuales tienen un origen de tipo institucional y

fundacional, y surgen en los siglos XV y XVI con los Montes de Piedad.⁶

La finalidad de los Montes de Piedad en sus orígenes fue de tipo altruista y filantrópico, obtenían sus recursos de limosnas y concedían préstamos sin interés. Dado que las necesidades eran altas y los recursos escasos, comenzaron a admitir depósitos con lo que se convirtieron en cajas de ahorros.⁷

Así en 1702 se creó el Monte de Piedad de Ánimas de Madrid, el cual por Real Decreto de 1838 se transformó en la Caja de Ahorros de Madrid.⁸

Por Real Decreto de 1853 se creó la primera regulación de las cajas de ahorros.

En esos momentos existen bancos agrícolas, cajas de ahorros y montes de piedad; los primeros ayudaban a los labradores y los segundos a las clases bajas y medias de las ciudades, todos funcionaban con el fin de combatir la usura.

Es con el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorros Popular de 14 de marzo de 1933, que se precisa su función institucional y su carácter benéfico social, pero una vez cumplida su

⁶ Cfr. GARCÍA ROA, José. Las Cajas de Ahorro Españolas: Cambios recientes, Fusiones y otras Estrategias de Dimensionamiento. Editorial Civitas. Colección Economía. España, 1994. Pág. 57 a 65.

RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín. Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Editorial Tecnos. Madrid España, 1975. Pág. 323 a 331.

TITOS MARTÍNEZ, Manuel y Javier Piñar Santos. Ahorro Popular e Inversión Privilegiada. Las Cajas de Ahorros en España 1939-1975. Colección Marqués de Pontejos. Editorial Caja de Madrid. España, 1995.

⁷ *Ibidem*, pág. 12.

⁸ Las Cajas de Ahorro: Estudio Comparativo entre México y España. Comisión Nacional Bancaria. México, 1992. Pág. 8.

meta, quedó sin sentido su objeto altruista por lo que comenzaron a realizar operaciones similares a las de la banca.⁹

En 1962, la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca les da el carácter de entidades integrantes del sistema financiero español, quedando sujetas a la regulación y supervisión del Banco de España, funciones que hasta entonces desempeñaba el Ministerio del Trabajo.

Por Real Decreto de 27 de agosto de 1977, se les equiparan operativamente a los bancos.

Con la Ley de 2 de agosto de 1985 de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, se otorga al Ministerio de Economía y Hacienda y al Banco de España¹⁰ las funciones de disciplina, inspección y sanción de las cajas, así como de política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad.

2.1.2. Alemania

Las cooperativas alemanas tienen su origen en la iniciativa del alcalde Friedrich Wilhelm Raiffeisen y el juez municipal Hermann Schulze, de Delitzsch. Su obra debe ser entendida en el contexto de la "revolución industrial", por lo que se refiere a las repercusiones negativas de la liberación de los campesinos y la introducción de la

⁹ Cfr. GARCÍA ROA, José. Op. Cit. Pág. 59.

¹⁰ Cfr. Las Cajas de Ahorro: Estudio Comparativo entre México y España. Op. Cit. Pág. 11.

libertad industrial, que se prestaba para la usura y el endeudamiento extremo.¹¹

En 1847 Friedrich Wilhelm Raiffeisen creó, en Weyerbusch/Westerwald la primera asociación de apoyo para la población rural necesitada, basada en el principio de la beneficencia, sin embargo aún no era una cooperativa.

La primera cooperativa fue creada por Friedrich Wilhelm Raiffeisen en 1864 en Heddesdorf llamada "Heddesdorfer Darlehnskassenverein" (Asociación de Cajas de Préstamos de Heddesdorf).

Al mismo tiempo, Hermann Schulze creó sus primeras "asociaciones de materias primas" para carpinteros y zapateros, y en 1850, la primera "asociación de anticipo", precursora de los bancos populares de nuestros días.

Independientes uno del otro, las cooperativas rurales de Raiffeisen y las cooperativas industriales de Schulze-Delitzsch se ampliaron con un número cada vez mayor de socios. En ambos niveles se fueron organizando en federaciones para acompañar y asesorar a las cooperativas.

En 1889, se promulgó la Ley de Cooperativas cuya innovación consistió en la auditoría obligatoria de las cooperativas;

¹¹ La historia completa del ahorro y crédito popular en Alemania, así como el marco regulatorio actual se pueden consultar en la página de internet www.dgrv.org.

ya en 1934, el derecho a realizar auditorías fue transferido exclusivamente a las federaciones de cooperativas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los sistemas cooperativos se desarrollaron en las dos partes de Alemania; en la República Federal de Alemania como cooperativas locales independientes y en la ex-República Democrática Alemana como instrumentos del Estado.

Para 1972 el cooperativismo había triunfado, por lo que parecía razonable la unión de las organizaciones de Raiffeisen y Shulze-Delitzch; así se creó una sola organización cooperativa con una federación central y tres asociaciones federales.

2.1.3. Canadá

En el siglo XX, Québec pasa por una situación difícil; las personas de bajos ingresos no tienen oportunidades, los bancos no tienen negocios más que con los comerciantes, los industriales y las familias ricas; las personas del pueblo no tienen acceso al ahorro o al crédito; muchos son víctimas de prestamistas usureros. Alfonso Desjardins se sensibiliza por ese fenómeno y decide documentarse sobre los medios que se utilizan en el mundo para contrarrestar esas prácticas y decide tomar como ejemplo a las cajas populares y rurales existentes en Europa.¹²

¹² La historia completa del movimiento desjardins en Québec se puede consultar en la página de internet www.desjardins.org

En 1900 fue fundada la Caja Popular de Lèvis, semilla del actual sistema de cajas populares Desjardins. En 1902 Alfonso Desjardins se hace miembro de la Alianza Cooperativa Internacional; seis años después viaja a Estados Unidos y funda la caja popular de Sainte Maire de Manchester, en la New Hampshire, que marca el inicio de su expansión por los Estados Unidos.

Se adopta una ley de carácter provisional denominada "Ley concerniente a los sindicatos cooperativos". De 1907 a 1914, Alfonso Desjardins funda, junto con sacerdotes y periodistas, 146 cajas.

La primer caja, que usa el nombre de Desjardins, es creada en 1913 en Saint-Sauver-des-Monts. A su muerte, el 31 de octubre de 1920, poco menos de 220 cajas populares surgieron, de las cuales fueron 187 en Québec, 24 en Ontario y 9 en Estados Unidos.

Antes de morir, el fundador tendría tiempo para elaborar un proyecto de reagrupamiento de cajas a través de una federación. Así surge la Unión Regional de las cajas populares de Trois Rivières y después en Québec, Montreal, Gaspé, Sherbrooke, Rimouski, etc.

En 1930, se promulga una ley provincial creando un sistema de inspección por el Estado; en 1932 se crea la Federación de Québec de Uniones Regionales de Cajas Populares Desjardins, a la cual el gobierno de Québec asigna una subvención anual para asegurar la inspección de las cajas.

En 1935 se lanza el periódico "La Caja Popular Desjardins" que seis años después se convirtió en la revista Desjardins. En 1944

se crea la sociedad de seguros de cajas populares, y gracias a la contratación de nuevos especialistas de la contabilidad, de estadística, de formación y administración, los servicios internos del movimiento se estructuraron y consolidaron.

De pronto las tensiones internas aparecen, de tal manera que en 1945 nueve cajas se separan de la Unión Regional de Montreal para crear una pequeña federación disidente.

En 1962, el movimiento adquiere *La Sauvergarde*, compañía de seguros de vida, con el fin de asegurar la propiedad quebequense, mientras que, en ese mismo año, se fundó la Federación de Cajas de Economía de Québec. El año siguiente, compra la Sociedad Fiduciaria de Québec; asimismo, y por la importancia del movimiento, se adoptó por la Asamblea Legislativa de Québec "La Nueva Ley de Cajas de Ahorro y Crédito".

En 1975, se crea el crédito industrial Desjardins y el premio anual Desjardins. En 1979 se funda la Caja Central Desjardins, que posteriormente se convertiría en el agente financiero del movimiento. Por otro lado, las Uniones Regionales toman el nombre de Federaciones, de tal manera que la Federación de Cajas en comento, se convierte en Confederación.

Para 1981, se adquirió la franquicia VISA y el movimiento ya contaba con cajeros automáticos, así como servicios de transporte de valores, seguros generales, corretaje de valores inmobiliarios, entre otros novedosos servicios financieros.

En 1988, una nueva ley que se adapta a su tamaño y a la diversidad de sus actividades, le permite entre otras cosas, el

reagrupamiento de filiales bajo sociedades de cartera, la denominada "Ley sobre las Cajas de Ahorro y Crédito".

En 1999, se adopta un acuerdo que convino reagrupar a la confederación y a las federaciones en una sola organización federativa.

2.1.4. México

En 1775, en la Ciudad de México se funda el Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas, antecedente directo del ahora llamado Nacional Monte de Piedad. En principio, los préstamos no generaban intereses, pero al detectar que las aportaciones de los donantes no eran suficientes para absorber los costos de operación, la Junta de Gobierno del Monte estableció una tasa de interés del 6.25 % para todos sus préstamos.¹³

Además del Monte de Piedad, en 1904 se fundó un Monte de Piedad privado a iniciativa de la señora Luz Saviñón, el cual lleva su nombre. Cabe mencionar, que estas instituciones operan sin subsidios gubernamentales y destinan a obra social sus remanentes de operación.

A finales del siglo XIX Don José Barbier, de origen español, convenció a varios personajes de la época, entre ellos al General Vicente Riva Palacio, para introducir las cajas de ahorro en México.

¹³ Para una mayor referencia de las bases históricas en México se puede consultar la página www.cnbv.gob.mx

En 1903, Don Miguel Palomar y Vizcarra promovió las cooperativas de ahorro y crédito del modelo Raiffeissen y en 1913, siendo diputado, presentó ante el Congreso del Estado de Jalisco un proyecto tendiente a promover la creación de ese tipo de entidades, el cual fue aprobado en abril de ese mismo año; en éste se establecía que las cooperativas, además de las operaciones de intermediación financiera, podían ofrecer la realización de compraventa por cuenta de sus socios.

Un nuevo intento para crear un sistema de ahorro y crédito cooperativo en nuestro país corrió a cargo del Ingeniero Alberto García Granados en el año de 1921, quien patrocinó una caja de crédito rural en su hacienda ubicada en el Estado de México. Aplicó para ello el trabajo de investigación sobre el modelo cooperativista de Raiffeissen que presentó ante la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación.

El sacerdote Pedro Velázquez, Director del Secretariado Social Mexicano, gestionó becas para que dos jóvenes sacerdotes, viajaran a Canadá y estudiaran los métodos de la educación popular y el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito. Del viaje realizado llegaron a la conclusión que el éxito del movimiento cajista en Canadá se había fundado en principios de solidaridad, organización y la toma de conciencia por parte de sus miembros de que la educación y el esfuerzo son los mejores medios para alcanzar la superación personal. A su regreso a México, junto con el padre Pedro y otros de sus colegas, iniciaron lo que posteriormente

sería el movimiento cajista mexicano. Para 1951, ya habían organizado varios centros sociales para trabajadores, los cuales se reunían semanalmente para discutir sus problemas y la forma y medios de solucionarlos. De estos grupos surgieron varias cajas de ahorros, inicialmente dirigidas por sacerdotes, quienes de manera paulatina dejaban la administración para que tuvieran una existencia autónoma y desligada de la Iglesia. La primer caja en surgir fue la llamada León XIII, creada en octubre de 1951.

En 1954, se celebró el primer Congreso Nacional de Cajas Populares, el cual fue el punto de partida para la organización en Federaciones. De acuerdo con el modelo canadiense, las Federaciones se crearon como un órgano aglutinador para coordinar esfuerzos y servicios, de esta forma, en 1964 surge la Confederación Mexicana de Cajas de Ahorro.

Aunque las cajas confederadas mexicanas operaban con pleno apego a los principios cooperativistas, no estaban constituidas formalmente como sociedades cooperativas, ya que la legislación mexicana no reconocía la figura de la cooperativa de ahorro y crédito; esto tuvo como consecuencia la búsqueda de otras formas asociativas, particularmente la de asociaciones civiles.

En febrero de 1989 un estudio realizado por la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros provocó que las autoridades financieras tomaran conciencia de la necesidad de crear un marco regulatorio para las cajas de ahorro abiertas a fin de que se pudieran incorporar al sistema financiero formal. Con este

propósito, el 27 de diciembre de 1991 se publicó un decreto que reformó y adicionó a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito la figura de la Sociedad de Ahorro y Préstamo como organización auxiliar del crédito.

2.2. El Ahorro Popular

El *ahorro popular* no puede ser definido aisladamente, es necesario estudiar diversas variables que pueden afectar su significación, es por eso que antes de aventurarnos a proponer una definición de *ahorro popular* es indispensable conocer su concepto, la función del ahorro, su importancia, la relación que tiene con el sistema financiero y, sobre todo, las formas en qué se puede ahorrar.

2.2.1. Concepto de *ahorro*

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra ahorrar como "reservar una parte del gasto ordinario."

De conformidad con el autor Arturo Morales Castro, el ahorro es: "el excedente de todo ingreso sobre los gastos de consumo corriente."¹⁴

El autor Paul A. Samuelson define el ahorro como: "parte de la renta que no se consume; en otras palabras, diferencia entre la renta disponible y el consumo."¹⁵

¹⁴ MORALES CASTRO, Arturo. Diccionario de Términos Financieros Nacionales e Internacionales. Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1999.

¹⁵ SAMUELSON, Paul A. y Willian D. Nordhaus. Economía. Editorial Mac Graw-Hill. 15a. Edición. España, 1996. Pág. 757.

El ahorro también se define como el "resultado de la actividad de reservar parte de lo destinado a consumo diario para hacer frente a eventualidades futuras o para la constitución de un capital."¹⁶

Por su parte, los autores Catalina Arbaiza y Francisco Laínez conceptualizan al ahorro como: "el excedente monetario de la economía cotidiana o familiar. En otras palabras, es el dinero sobrante que se guarda una vez cubiertas las necesidades esenciales y pagadas las deudas."¹⁷

Para la autora Catherine Marsell Carstens: "el ahorro no debería definirse tan sólo como la acumulación de recursos 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."¹⁸

En términos generales, el ahorro es la diferencia cuantitativa entre los ingresos y los gastos de una persona, pero no sólo eso, sino también la acumulación de recursos (dinero o bienes de cualquier especie) para el consumo futuro.

¹⁶ Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca. Tomo I, Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias. Primera Edición. España, 1992.

¹⁷ ARBAIZA, Catalina y Francisco Laínez. El Ahorro. Guías Prácticas, serie Economía Familiar. Editorial Aguilar. España, 1996. Pág. 13.

¹⁸ Mansell Carstens, Catherine. Las Finanzas Populares en México. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Editorial Milenio, S.A. de C.V. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 1995. Pág. 60

2.2.2. Función del ahorro

El papel que le corresponde al ahorro en el contexto económico y social, tiene dos vertientes, a saber, como política social y, desde la perspectiva económica en estricto sentido.

En el primer caso, el ahorro, tanto público como privado, se utiliza para la realización de funciones públicas,¹⁹ las cuales se prevén a través de planes y programas con la finalidad de que exista un crecimiento económico.

En el segundo sentido, la propensión a ahorrar tiene como fin asegurar el consumo, además de que determina la inversión y coadyuva al desarrollo de la actividad económica, tanto pública como privada.²⁰

En todo caso, "...el aumento del ahorro siempre supone que a corto plazo se deja de consumir una determinada cantidad de bienes de consumo..."²¹, precisamente para asegurar el consumo, y con esto un mejor nivel de vida.

2.2.3. Importancia del ahorro

El ahorro es importante porque coadyuva al crecimiento económico tanto en el ámbito nacional como a nivel personal. Asimismo, determina el grado de inversiones, la programación de

¹⁹ Cfr. GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel, Badenas Plá. Los Impuestos y las Decisiones de Ahorro e Inversión de las Familias. Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social". España, 2000. Pág. 10

²⁰ Para ampliar esta hipótesis se puede consultar a GARRIDO, Celso y Peñalosa Webb, Tomás. Ahorro y Sistema Financiero en México. Diagnóstico de la Problemática Actual. Editorial Grijalbo. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México, 1996. Pp. 21 a 23.

²¹ Cfr. HUERTA DE SOTO, Jesús. "Dinero Crédito Bancario y Ciclos Económicos", Unión Editorial Madrid, España, 1998. Pág. 316.

financiamientos, así como la administración y participación eficaz de la población en el desarrollo económico y social.²²

Impulsar el ahorro en la economía formal, beneficia no sólo al sistema financiero, sino sobre todo, al nivel de vida desde el punto de vista social y familiar.

2.2.4. Ahorro y Sistema Financiero

Una vez que ha sido determinado el concepto de *ahorro*, su función y su importancia, es necesario estudiar el ahorro como parte fundamental del sistema financiero y viceversa.

Los autores Celso Garrido y Tomás Peñalosa, plantean la existencia del sector financiero como "...factor primordial en el fomento del ahorro financiero de un país, en la asignación eficiente de dichos recursos al financiamiento del consumo y a la inversión y, en última instancia, en la promoción del desarrollo económico."²³

Los mismos autores definen el ahorro financiero como "...aquellos ingresos monetarios captados por el sistema monetario crediticio institucional, netos de billetes y monedas emitidas por el Banco Central y de los depósitos a la vista de los bancos comerciales."²⁴

En este orden de ideas, para los citados autores, el sistema financiero juega un papel importante en la captación del ahorro, y es esa función la que le permite seguir operando, para lo cual se debe

²² Cfr. PÉREZ AMADOR, Julieta. El Ciclo Vital Familiar y los Sistemas de Crédito y Ahorro en México. Tesis para obtener el título de actuario. UNAM. México, 2000. Pág. 56.

²³ Garrido, Celso y Peñalosa Web Tomás. Op. Cit. Pág. 219

²⁴ *Ibidem*, Pág. 47

ganar la confianza de los ahorradores, ofrecer diversidad de productos financieros, tasas de intereses atractivas para quienes les encargan sus recursos, etc.²⁵

En conclusión, el sistema financiero canaliza el ahorro convirtiéndolo en productos, entre los cuales existen, por ejemplo, los sistemas de pensiones, depósitos bancarios, obligaciones y bonos del Estado, pagarés, cuentas financieras, acciones y participaciones, ahorros para la vivienda, seguros de vida, etc.²⁶

2.2.5. Captación del ahorro

Delimitar lo que ha de entenderse como "captación del ahorro" desde ahora, nos servirá de base a lo largo de nuestra investigación, ya que una de las funciones principales de los intermediarios financieros es la captación de los recursos del público, pero es también importante determinar en qué forma se realiza esa captación.

El autor Jesús De la Fuente Rodríguez define a la captación de recursos del público en el mercado nacional, precisando "mediante esta actividad el intermediario bancario se constituye en el sujeto pasivo (deudor) de una obligación crediticia, y el sujeto activo es indeterminado, pues se trata del público en general."²⁷

²⁵ Cfr. *Íbidem*, Pág. 61 y 62.

²⁶ GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel, Badenas Plá. Op. Cit. Pág. 79 y 80.

²⁷ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV Y ABM. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 9.

De lo anterior, sólo se desprende la intervención de los intermediarios financieros en la captación del ahorro; sin embargo, la captación del ahorro se traduce en la forma de atraer los recursos por parte de los intermediarios financieros para la realización de sus operaciones. Así, al hablar del ahorro se hace referencia a diversas fuentes como son el ingreso y el consumo, el incremento de las tasas de interés, etc., pero lo que debe quedar claro es que la captación del ahorro se realiza a través de los diversos productos financieros que se han creado para tal fin y de los cuales ya se ha hecho referencia.

2.2.6. ¿Qué es el ahorro popular?

El ahorro popular está definido por la Ley de Ahorro y Crédito Popular en su artículo 4° como la captación de recursos provenientes de los clientes o socios de las entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la entidad de ahorro y crédito popular obligada a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Sin embargo, la definición no denota la particularidad de la ley a entidades populares, más bien parece la definición que del servicio de banca y crédito proporciona la Ley de Instituciones de Crédito. Esto lleva a pensar que la única diferencia que existe entre una y otra ley es que una regula instituciones de crédito y la otra a sociedades de ahorro y préstamo, por lo que lo "popular" de la ley no está definido, y por lo mismo el ahorro popular tampoco.

Considero que el *ahorro popular* es la diferencia cuantitativa entre los ingresos, gastos y acumulación de recursos para el consumo futuro, que realice el pueblo, debiendo entender por "pueblo" a la gente común y humilde de una población.

2.3. Crédito Popular

Al igual que el ahorro popular, el crédito popular tiene que ser estudiado tomando en consideración las variables que pueden conducir a una definición más precisa del mismo, por lo que, a continuación, se hace referencia a su función, importancia, diferencia con el préstamo, y su relación con el sistema financiero.

2.3.1. Concepto de crédito

El crédito es la "Confianza, creencia otorgada a una cosa o a una persona digna de fe. Influencia que tiene a causa de la confianza que inspira. Reputación de ser solvente. Préstamo concedido por un banco. Cantidad que puede cobrar uno como acreedor."²⁸

Otra definición de crédito es la "confianza que se otorga a una persona o firma en razón de su solvencia y moralidad." Asimismo, es el "permiso para disponer de fondos que se concede a un cliente por el banco."²⁹

Para la autora Catherine Mansell Carstens "...el crédito debe contemplarse como un mecanismo que permite, tanto a las

²⁸ Diccionario de la Real Academia Española, Editorial Laorusse, México, 1995.

²⁹ Diccionario de Términos Bancarios, Instituto de Banca, Editorial Paraninfo, España, 1994.

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 estable"³⁰

En general, el crédito debe considerarse como un instrumento que permite obtener recursos de manera inmediata para solventar necesidades presentes; como instrumento es al mismo tiempo el medio para determinar su procedibilidad, caso en el cual es sinónimo de confianza y solvencia.

2.3.2. Función del crédito

En principio, el crédito cumple como función la de obtener recursos de manera inmediata para satisfacer necesidades presentes y así obtener una solvencia a futuro.

La sistematización del crédito en la economía formal contribuye a la reducción de costos por medio de la especialización, lo que permite medir riesgos y por lo mismo promueve indirectamente la formación del ahorro en la economía.³¹

Así, la misión fundamental de las instituciones que ofrecen crédito "...es actuar como intermediarios en el crédito, centralizando primero los capitales dispersos que se encuentran disponibles, y redistribuyéndolos luego en operaciones de crédito a favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir."³²

³⁰ Mansell Carstens, Catherine. Op. Cit. Pág. 3.

³¹ Cfr. GARRIDO, Celso y Tomás Peñalosa Webb. Op. Cit. Pág. 49.

³² PÉREZ AMADOR, Julieta. Op. Cit. Pág. 58

2.3.3. Importancia del crédito

La importancia del crédito deriva de su función, ya que constituye un instrumento para satisfacer necesidades presentes ante la escasez de recursos.

Como ya se mencionó, la sistematización del crédito permite medir riesgos y reducir costos para los intermediarios financieros; de esta manera el crédito como instrumento, permite obtener recursos de manera impersonal, lo cual presenta beneficios tanto para el intermediario financiero y el destinatario del crédito, ya que mientras el intermediario financiero puede medir riesgos y reducir costos, el destinatario puede obtener recursos de forma inmediata. Su función principal consiste en facilitar la movilización de los recursos de la sociedad entre los agentes económicos que generan excedentes financieros y las personas o empresas que tienen necesidad de tener recursos para financiar sus proyectos de gasto de diversa índole.

El acceso al crédito en el sector formal de la economía permite aspirar a mejores niveles de vida, y con ello se fomenta el crecimiento económico y social.

2.3.4. Diferencia entre crédito y préstamo

Al plantear el concepto de crédito, se observa que tiene distintas acepciones, tales como la idea de confianza, influencia, solvencia, como un contrato, derecho que se tiene para cobrar algo, etc; pero una de las acepciones considera al crédito como un préstamo.

Así, se dice que el crédito no es más que un préstamo, el cual puede abarcar una serie de operaciones específicas o ramas que han ido especializándose y que va tipificando las distintas actividades de las instituciones de crédito.³³

Sin embargo, considero que el crédito se refiere exclusivamente a la confianza y solvencia que una institución financiera toma en cuenta para otorgar préstamos a sus clientes. En este sentido, el crédito vendría a ser una idea abstracta que los intermediarios financieros valoran a través de diversos mecanismos o criterios con la finalidad de contar con elementos suficientes para sostener la realización de sus operaciones activas.³⁴

El préstamo debe estudiarse como un contrato mercantil que puede recaer sobre dinero o sobre bienes (título o en especie) y que por su propia naturaleza causa intereses. En este sentido el préstamo puede tomar diversas formas, como es una cuenta corriente, una carta de crédito, créditos de toda especie como refaccionarios y de habilitación o avío, hipotecarios, prendarios, quirografarios, etc.³⁵

Sin embargo, esta distinción es sólo doctrinal ya que en la práctica ambos conceptos juegan el mismo papel dentro del sistema financiero formal.

³³ *Ibidem*. Pág. 60.

³⁴ Cfr. CUEVA GONZÁLEZ, Marcos I. El Lenguaje de los Bancos. Editorial Pac. México, 1998. Pp. 124 a 131.

³⁵ Cfr. VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos Mercantiles. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 185.

2.3.5. Crédito y Sistema Financiero

Al estudiar el tema relativo al ahorro y sistema financiero, hice alusión a que el sector financiero es un factor primordial en el fomento del ahorro financiero de un país, pero también se hizo notar que dichos recursos se canalizan para financiar el consumo y la inversión, esto último es la función principal del crédito.

En consecuencia, el sistema financiero a través de los distintos intermediarios, funciona como regulador entre el ahorro y el crédito, lo que se traduce en "...facilitar la movilización de los recursos de la sociedad entre los agentes económicos que generan excedentes financieros y las personas o empresas que tienen necesidad de tener recursos para financiar sus proyectos de gastos de diversa índole."³⁶

Por lo tanto, la intervención del sistema financiero para otorgar crédito, implica confianza, sistematización y visión para cubrir exactamente las necesidades de recursos, de ahí la especialización en los servicios de banca y crédito, que se proporcionan a través de diversos productos como son el préstamo en sus diferentes vertientes y los descuentos de letras y pagarés, entre otros.

2.3.6. Colocación del crédito

La colocación del crédito es la otra cara de la moneda, ya que por una parte se reciben recursos en una operación pasiva (ahorro), y

³⁶ PÉREZ AMADOR, Julieta. Op. Cit. Pág. 57.

por otra se destinan a diversos proyectos de consumo o de inversión a través de una operación activa (crédito).

El Doctor Jesús De la Fuente Rodríguez al explicar la colocación de recursos en el público, señala "los recursos captados por un banco son canalizados al público a plazos y montos muy diversos a los que fueron captados. Con esta operación el banco se convierte en acreedor, ya sea directamente o por cuenta de terceros en una obligación crediticia."³⁷

En consecuencia, los recursos que obtiene un intermediario financiero se colocan a través de distintos instrumentos (créditos, préstamos, pagarés, letras de cambio, descuentos, etc.) y en base a criterios y mecanismos implementados para medir riesgos y reducir costos.

2.3.7. ¿Qué es el crédito popular?

El crédito popular está definido por la Ley de Ahorro y Crédito Popular en su artículo 4 como la colocación de los recursos obtenidos a través del ahorro popular, entre los Socios o Clientes, definición que denota la relación inminente entre el ahorro y el crédito, dejando a un lado lo popular.

Lo popular, desde mi punto de vista, deriva de la intención gubernamental de combatir la pobreza propiciando un equilibrio entre el sector público, privado y social.

³⁷ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV Y ABM. Tomo I. Op. Cit. Págs. 9 y 10.

Por lo tanto, el crédito popular es un instrumento que puede utilizar la población de escasos recursos para obtener dinero o bienes de manera inmediata para hacer frente a necesidades presentes.

Una vez que han quedado estudiados los conceptos de ahorro y crédito popular, es necesario conocer la regulación del sector objeto de la presente investigación, contenida en el Ley de Ahorro y Crédito Popular y que enseguida se analizará.

CAPÍTULO 3

REGULACIÓN DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

3.1 Marco Jurídico del Ahorro y del Crédito Popular

El análisis jurídico del *ahorro y crédito popular* parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial de los artículos 25 y 73 fracción X, que a continuación se analiza.

Por lo que respecta al artículo 25, señala "...La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.", es decir, se establecen los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social.

Congruente con lo anterior, la exposición de motivos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular manifiesta que la misma cumple con el principio constitucional mencionado para propiciar el equilibrio entre los sectores público, privado y social, en los siguientes términos "...Existe la necesidad de crear un marco legal que como lo ordena nuestra carta magna establezca los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social; efectivamente con la presente iniciativa de ley se cumplimenta una disposición fundamental de la Constitución que propicia el equilibrio entre el sector público, el privado y el social, estableciendo para este último disposiciones claras que lo estimulan y

fortalecen, además de que se fundamenta en la tradición histórica solidaria del pueblo de México."

En cuanto al artículo 73, que indica las facultades del Congreso de la Unión, la fracción X se refiere al tema en estudio en los siguientes términos:

"Artículo 73: El Congreso tiene facultad:

X.- Para 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."

Por otro lado, derivado del principio contenido en el artículo 25, ya comentado, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo del actual sexenio la implementación del *ahorro y crédito popular* como programa social para abatir la pobreza. Esa política social se encuentra desplegada en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, pero ya como política de crecimiento económico, al prever que al reestructurarse el sistema financiero e incrementar el ahorro interno, el crecimiento económico será mucho mayor.

De esa política gubernamental se expide en el año 2001 la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de ese año. Esta Ley junto con la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros constituye el sustento de la regulación de las finanzas populares.

Sin embargo, la Ley de Ahorro y Crédito Popular no funciona de manera aislada, sino que necesita para su aplicación de otras tantas leyes relacionadas. Así, el artículo 8 de la Ley en comento regula la supletoriedad de la siguiente manera:

"En lo no previsto por la presente Ley, a los sujetos de la misma se les aplicarán en el orden siguiente:

I. La Ley General de Sociedades Cooperativas, únicamente para las Cooperativas y en todo lo que no se oponga a la presente Ley;

II. La legislación mercantil³⁸;

III. El Código Civil Federal;

IV. Los usos y prácticas imperantes entre las Entidades;

V. El Código Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones a que se refiere esta Ley, y

VI. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus Títulos Tercero A, referente a la mejora regulatoria, y Sexto, relativo al recurso de revisión."

Aunado a este listado, se debe considerar dentro del marco regulatorio del ahorro y crédito popular, a las *Reglas de Carácter General y la Regulación Prudencial* emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que derivan de una orden expresa de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en diversos artículos que estudiaré más adelante.

3.2. Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular contempla dos tipos de sociedades: las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares.³⁹

³⁸ En este apartado entra la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Comercio, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y todas las leyes del sistema financiero.

³⁹ Con esta Ley desaparecen las Sociedades de Ahorro y Préstamo reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo, estas sociedades pueden transformarse en alguno de los tipos que regula la nueva Ley.

Dada la importancia que reviste para el Sistema Financiero Mexicano, es indispensable conocer su ubicación, su naturaleza jurídica, su importancia social y económica, que trasciende en la evolución del sistema financiero y, por lo mismo, es necesario conocer la forma en que estarán reguladas de ahora en adelante las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, desde los requisitos para su constitución y las operaciones que pueden realizar.

3.2.1. Ubicación dentro del Sistema Financiero Mexicano.

Como quedó esquematizado en el primer capítulo de la presente investigación, el Sistema Financiero Mexicano se encuentra dividido en sectores, entre los cuales se encuentra el sector bancario, el sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, el sector bursátil y el sector de los sistemas de ahorro para el retiro.

Ahora bien, la ubicación de una entidad financiera en alguno de los sectores no es sólo por la Ley que los rige, sino sobre todo por el tipo de operaciones que realizan.

De esta manera y con el afán de ubicar a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular en alguno de los sectores existentes al momento de aprobarse la Ley que las rige resultó difícil por lo siguiente.

En primer lugar, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular no caben dentro del sector bancario, aunque en realidad es con el que mejor se identifican, por su carácter financiero y las operaciones que realizan; sin embargo, su finalidad es distinta, ya que los bancos tienen una finalidad eminentemente lucrativa, en cambio las

Entidades de Ahorro y Crédito Popular por sus principios, tienen como finalidad fomentar el ahorro y facilitar el acceso del crédito para aquellas personas que carecen de estos servicios, y ambos sectores cuentan con segmentos del mercado financiero bien diferenciados.

Por lo que respecta al sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, las Sociedades de Ahorro y Préstamo forman parte del sector, hasta en tanto no se ajusten a los parámetros de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Sin embargo, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, ya con su propia legislación, difícilmente pueden ser ubicadas dentro del sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ya que en dicho sector, como su propio nombre lo indica, su finalidad es auxiliar para la obtención de un crédito, y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular no auxilian, sino que por sí mismas impulsan el ahorro y la colocación del mismo.

En los sectores bursátil y del sistema de ahorro para el retiro definitivamente las Entidades de Ahorro y Crédito Popular no pueden ser ubicadas, ya que la finalidad de dichos sectores no es compatible con la naturaleza de éstas.

En conclusión, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular por sus características singulares, representan por sí mismas un nuevo sector dentro del Sistema Financiero Mexicano, por lo que indiscutiblemente éste se tiene que transformar, y los estudiosos del mismo deberán ver a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular

como un sector más, pero fundamental para el impulso del desarrollo económico en general.

3.2.2 Naturaleza jurídica

Es importante determinar la naturaleza jurídica de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular por la función que tienen encomendada dentro del Sistema Financiero Mexicano, para captar ahorro de las clases populares y colocarlo entre los más necesitados.

En España la naturaleza jurídica de este tipo de entidades es de carácter fundacional y estrictamente benéfica. El autor Sebastián Retortillo Baquer, considera que las cajas de ahorros no son entidades mercantiles porque carecen del ánimo de lucro, esto sin perjuicio de la indiscutible naturaleza mercantil de las operaciones que realizan, por eso, asegura, no pueden tener una regulación idéntica a la de los bancos, ya que una cosa es que realicen materialmente operaciones semejantes y aún idénticas, y otra muy distinta que pueda homologarse el régimen jurídico de ambos tipos de entidades.⁴⁰

Por su parte, el autor Jorge García Roa, asegura que las cajas de ahorros no están exentas del lucro mercantil, de igual modo su actuación no se encuentra discriminada hacia ningún segmento de la sociedad, descarta la idea de que las cajas sean hoy instituciones benéficas orientadas a remediar la insuficiencia de bienes para la sociedad, categóricamente las concibe como

⁴⁰ Cfr. RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín. Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Editorial Tecnos. España, 1975. Págs. 367 a 403.

auténticas entidades financieras "...cuyos parámetros fundamentales son el mantenimiento y mejora de la rentabilidad a través de la optimización de la estructura de su negocio y de su posicionamiento en el mercado..."⁴¹

Considero que la naturaleza jurídica de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular es eminentemente mercantil lo cual sustento en lo siguiente:

1. *Por su constitución.* Tratándose de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo se deben constituir conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, una ley mercantil que deriva de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Tratándose de Sociedades Financieras Populares se deben constituir como Sociedades Anónimas, las cuales indiscutiblemente son mercantiles y no están exentas del lucro mercantil.

2. *Por las operaciones que realizan.* El listado de operaciones contenidas en el artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, constituyen operaciones que en su mayoría son realizadas por los bancos y, que por lo mismo, su naturaleza es la de obtener un beneficio económico, aunque en el caso de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular no sea su finalidad inmediata.

3. *Por su finalidad.* La finalidad de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular es propiciar el ahorro y el crédito, en la realización

⁴¹ GARCÍA ROA, José. Las Cajas de Ahorro Españolas: Cambios recientes, Fusiones y otras Estrategias de Dimensionamiento. Editorial Civitas. Colección Economía. España, 1994. Páginas 60 y 61

de esa finalidad obtienen lucro aunque este no sea su finalidad preponderante.

4. *Por su función dentro del Sistema Financiero Mexicano.* Aunque dichas entidades deriven de un programa gubernamental su función es fortalecer el Sistema Financiero Mexicano, el cual es la base del desarrollo económico nacional.

5. *Por el Nivel de Operaciones.* Como se verá más adelante, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular contarán con un nivel para poder operar, dependiendo del nivel serán las operaciones que se puedan realizar, pero el nivel es indispensable para su funcionamiento y se basa en principios estrictamente financieros.

En conclusión, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular son entidades de naturaleza mercantil cuya finalidad inmediata no es la obtención del lucro, sino el fomento del ahorro y del crédito entre las clases populares, pero no por eso son instituciones benéficas.

3.2.3. Importancia social y económica

A raíz de la nueva regulación del ahorro y del crédito popular, estos adquieren gran importancia tanto en el nivel social como en el económico, y eso es precisamente el móvil que impulsó la actual legislación.

La experiencia internacional muestra que las cajas de ahorros eran un medio para socorrerse a sí mismas por medio de la previsión que implicaba el ahorro. El autor Manuel Titos Martínez

señala que desde la perspectiva económica "... las cajas ofrecían la oportunidad de crear pequeños capitales mediante el ahorro y sus intereses, equiparando en buena medida las oportunidades de las distintas clases sociales..."⁴²

El autor citado señala que a medida que las cajas fueron aumentando su actividad financiera su papel económico incrementó, sin embargo destaca que el fundamento de las cajas de ahorros fue el deseo de apoyar y favorecer a las capas más modestas de la población.⁴³

Por lo tanto, la importancia social de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular es la de fomentar el ahorro entre las clases más necesitadas, con el afán de abatir la pobreza y colaborar recíprocamente para abatir la usura y el enriquecimiento en unas cuantas manos, así como coadyuvar en el otorgamiento de crédito para satisfacer necesidades presentes de familias modestas.

La finalidad económica deriva de la finalidad social, ya que al propiciar el ahorro interno se fortalece el sistema financiero y por lo mismo el desarrollo económico del país.

3.2.4. Constitución de una Entidad de Ahorro y Crédito Popular

Para constituir una Entidad de Ahorro y Crédito Popular se debe presentar solicitud de autorización ante una Federación, la cual, de

⁴² TITOS MARTÍNEZ, Manuel y Javier Piñar Santos. Ahorro Popular e Inversión Privilegiada. Las Cajas de Ahorros en España 1939-1975. Colección Marqués de Ponteijos. Editorial Caja de Madrid. Pág. 15.

⁴³ Íbidem, Páginas 88 y 259.

conformidad con el artículo 10 de la Ley que las regula, debe acompañarse de lo siguiente:

- El proyecto de estatutos o bases constitutivas;
- Recomendaciones de dos entidades;
- Programa general de operación;
- La relación de los socios fundadores y monto de su aportación;
- El capital social mínimo fijo y proponer el Nivel de Operaciones;
- Acreditar la solvencia económica;
- Proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar; y
- La aceptación de una Confederación para participar en el Fondo de Protección.

Además de esos requisitos, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en reglas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2002, ha establecido que las solicitudes de autorización deben presentarse ante la Federación por escrito y por triplicado acompañando la documentación que acredite la personalidad de quien promueve la solicitud, domicilio y personas autorizadas para oír y recibir notificaciones; propuesta de denominación; curriculum vitae de las personas que ejercerán las funciones de administración, ejecución y vigilancia; el reporte de una sociedad de información crediticia; la forma de pago del capital social mínimo fijo; proyección de tres años sobre el balance y estado de resultados; si los socios son personas morales deben presentar copia certificada del acta constitutiva; y

nombre de la Federación a la que pretende afiliarse o indicar que será no afiliada.

Una vez presentada la solicitud de autorización ante la Federación, ésta cuenta con 90 días naturales para emitir dictamen favorable en el que debe proponer el *Nivel de Operaciones* que deba tener la Entidad. Transcurrido dicho plazo se configura la afirmativa ficta.

Una vez emitido el dictamen favorable, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con 120 días naturales para emitir la autorización, si transcurre el citado plazo sin que se notifique a la Entidad se configura la afirmativa ficta.

En el caso de que se haya emitido un dictamen desfavorable, se prevé la revisión ante la misma Federación; si la resolución de la revisión confirma el dictamen desfavorable procede la revisión ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las autorizaciones y sus modificaciones deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación, excepto por lo que respecta a las Entidades que se les asigne el Nivel de Operaciones I.⁴⁴

3.2.5. Fondos sociales

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular tienen la obligación de constituir dos tipos de fondos sociales:

1. De reserva, y

⁴⁴ De conformidad con Reglas de Carácter General emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el 23 de octubre de 2002, el Nivel de Operaciones I corresponde a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con activos de 100 mil UDIS a menos de 5 millones de UDIS.

2. De obra social.

En cuanto al *fondo de reserva* debe constituirse con un 10%, por lo menos, tratándose de las Cooperativas de sus excedentes, y tratándose de las Sociedades Financieras Populares de sus utilidades. Ese porcentaje debe reservarse cada ejercicio social hasta alcanzar por lo menos el 10% del capital contable de la Entidad.

Por lo que respecta al *fondo de obra social*, este se constituye con la aprobación anual de acuerdo con el porcentaje determinado por la Asamblea de la Entidad, tomando en cuenta los excedentes o utilidades, según corresponda, y tiene como finalidad la realización de obras sociales y en el caso de las Cooperativas de fines diversos de seguridad y previsión social.

En el caso de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, además deben constituir un fondo de educación cooperativa, que en la Ley de Ahorro y Crédito Popular no se encuentra regulado en cuanto a su utilidad y forma de constituirse, sin embargo, en la Ley General de Sociedades Cooperativas se prevé que dicho fondo social debe constituirse con el porcentaje que acuerde la Asamblea General, pero en todo caso dicho porcentaje no será inferior al 1% de los excedentes netos del mes.

3.2.6. Órganos de administración, ejecución y vigilancia de las Entidades.

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular cuentan para su funcionamiento con los siguientes órganos:

- *Asamblea General*: En donde participan todos los socios y cuyas facultades principales son, las siguientes:

- a) el decidir el aumento o la disminución del valor de los certificados de aportación patrimonial o acciones;
- b) la remoción y sustitución de los miembros del consejo de administración y vigilancia;
- c) modificación de estatutos sociales o bases constitutivas;
- d) fusión, escisión, transformación o disolución.

En el caso de las Cooperativas las decisiones se toman por el 75% del equivalente a la mitad más uno de los socios; y en el caso de las Sociedades Financieras Populares del 75% del capital social; además debe asistir un representante de la Federación con voz pero sin voto.

- *Consejo de Administración*: Lo integra de cinco a quince consejeros; quienes durarán en su cargo hasta cinco años, para el caso de las cooperativas. Este Consejo, tiene como facultades las de establecer políticas de administración y de otorgamiento de créditos; autorizar reglamentos, manuales de administración y operación, programas de actividades; hacer del conocimiento de la Asamblea los estados financieros; nombrar al Director o Gerente General y acordar su remoción, etc.

La Ley prevé la figura de los *Consejeros Independientes*⁴⁵, que son personas ajenas a la administración de la Entidad pero que participan en los trabajos del Consejo de Administración.⁴⁶

⁴⁵ Las Entidades a través de su asamblea, podrán designar consejeros independientes para que participen en los trabajos del consejo de administración, en igualdad de circunstancias que el resto de los consejeros.

- *Director o Gerente General*: Es el encargado de ejecutar las decisiones de la Asamblea General y tiene la representación legal de la Entidad. Debe ser una persona con conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa. Entre sus facultades se encuentra la de asistir a las sesiones del Consejo de Administración. Entre sus obligaciones tiene la de ejecutar las políticas; preparar y proponer el presupuesto de cada ejercicio; informar mensualmente la situación financiera y presentar los estados financieros.

- *Comité de Crédito*: Es el encargado de analizar y en su caso aprobar las solicitudes de crédito de socios o clientes. Se forma de tres a siete personas designadas por el Consejo de Administración.

- *Consejo de Vigilancia o Comisario*: Supervisa el funcionamiento interno de la Entidad y el cumplimiento de sus estatutos, políticas y lineamientos. Se constituye de tres a siete personas nombradas y removidas por la Asamblea General.

3.2.7. Nivel de operaciones

El Nivel de Operaciones es aquella clasificación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular por el monto de los activos y pasivos que tengan, el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y su capacidad técnica y operativa, cuyo objetivo

Se entenderá por consejero independiente a la persona que sea ajena a la administración de la Entidad, y que reúna los requisitos y condiciones que determine la Comisión, mediante disposiciones de carácter general.

⁴⁸ La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido Reglas de Carácter General para normar lo relativo a los Consejeros Independientes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2002, en lo referente a los requisitos para ser Consejero Independiente y las personas que no pueden ser Consejeros Independientes.

principal es el establecer las operaciones activas, pasivas y de servicios que puedan prestar las citadas Entidades con la finalidad de proteger los intereses de los ahorradores.

El Nivel de Operaciones que se asigne a una Entidad será fundamental para la determinación de toda su regulación.

La Federación, en su dictamen, debe proponer a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el Nivel de Operaciones y cuando ésta otorgue la autorización asignará el nivel que le corresponda.

Para determinar el Nivel de Operaciones, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido reglas de carácter general, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2002.

En estas reglas se prevé que las Entidades de nueva creación se colocarán únicamente en el nivel de operaciones I y en el entendido de que sólo operarán en un ámbito geográfico local o regional.

Si se trata de Entidades constituidas con anterioridad al 4 de junio de 2001 y que pretendan ajustarse a la regulación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la clasificación dependerá del número de socios, del monto de los activos y pasivos y del ámbito geográfico de operaciones de la siguiente manera:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ACTIVOS				
SOCIOS/CLIENTES Y ÁMBITO GEOGRÁFICO	De 100 mil UDIS a menos de 5 millones de UDIS	De 5 millones de UDIS a menos de 30 millones de UDIS	De 30 millones de UDIS a menos de 300 millones de UDIS	Más de 300 millones de UDIS
Menor o igual de 5,000 y Ámbito Local	Nivel I	Nivel I	Nivel II	Nivel III
Menor o igual de 5,000 y Ámbito Regional	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel III
Menor o igual de 5,000 y Ámbito Multirregional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 5,001 a 10,000 y Ámbito Local	Nivel I	Nivel I	Nivel II	Nivel III
De 5,001 a 10,000 y Ámbito Regional	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 5,001 a 10,000 y Ámbito Multirregional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 10,001 a 100,000 y Ámbito Local	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 10,001 a 100,000 y Ámbito Regional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
De 10,001 a 100,000 y Ámbito Multirregional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Más de 100,000 y Ámbito Local	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Más de 100,000 y Ámbito Regional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Más de 100,000 y Ámbito Multirregional	Nivel II	Nivel III	Nivel IV	Nivel IV

En principio, una Entidad no podrá ser asignada para operar en el Nivel IV sino hasta que transcurra un tiempo que permita evaluar su funcionamiento y operación.

Las Entidades sólo pueden cambiar de Nivel de Operaciones cuando hayan transcurrido por lo menos dos años desde la fecha de asignación del nivel de operaciones anterior.

En conclusión, si las Entidades de Ahorro y Crédito Popular se desarrollan más, les estará permitido realizar más operaciones; y a mayor complejidad de las operaciones, les corresponderá mayor regulación.

3.2.8. Operaciones que pueden realizar las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

El artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular enlista las operaciones que pueden realizar las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, lo cual va a depender del Nivel de Operaciones que se les asigne.

Así, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en Reglas de Carácter General publicadas en el Diario Oficial de la Federación

del 23 de octubre de 2002 ha regulado las operaciones de las Entidades por Nivel de Operaciones:⁴⁷

Nivel I:

- Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso.
- Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos públicos y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros.
- Otorgar a las Entidades afiliadas y no afiliadas que supervise de manera auxiliar su Federación, previa aprobación del consejo de administración de dicha Federación y con cargo a sus excedentes de capital, préstamos de liquidez, mismos que deben descontar de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la Comisión.
- Recibir créditos de las Federaciones a las que se encuentren afiliadas.
- Celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social.
- Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles para la consecución de su objeto.

⁴⁷ Las operaciones que se describen se encuentran actualizadas de conformidad con la reforma a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el Lunes 27 de enero de 2003.

- Prestar su garantía.
- Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional.
- Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento.
- Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito.
- Otorgar préstamos o créditos a sus Socios o Clientes, sujetos a plazos y montos máximos.
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.
- Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores.
- Recibir donativos.

Nivel II:

- Realizar, por cuenta de sus Socios o Clientes, operaciones con empresas de factoraje financiero.
- Prestar servicios de caja de seguridad.
- Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina.
- Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes.
- Realizar la compraventa de divisas por cuenta de terceros.

Nivel III:

- Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario.
- Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero.
- Expedir y operar tarjetas de débito.
- Prestar servicios de caja y tesorería.

Nivel IV:

- Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento.
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito.
- Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren.
- Realizar inversiones en valores.
- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.
- Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.

- Emitir obligaciones subordinadas.⁴⁸

Como se observa, el Nivel de Operaciones es importante para el funcionamiento de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, ya que entre mayor sea el nivel mayores son las operaciones que se pueden realizar, de tal manera que si les corresponde el nivel de operaciones IV serán consideradas como cuasibancos.⁴⁹

Esto confirma la idea de que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular no están exentas del lucro mercantil aunque su fin preponderante no sea ese; sin embargo, en la propia Ley se establece que las operaciones que realicen las Entidades de Ahorro y Crédito Popular deben apegarse a las prácticas del mercado y sin dejar a un lado su objeto social.

Por otro lado, se encuentran en la Ley algunas disposiciones un tanto extrañas que nos llevan a pensar que más que proteger el ahorro se pretende proteger la solvencia de la Entidad, como ejemplo de esto, se tiene el hecho de que si un socio o cliente no realiza algún movimiento en su cuenta en un lapso de cinco años, los intereses de las operaciones pasivas a cargo de las entidades pueden ser abonados en una cuenta global hasta que el socio o cliente se presente para actualizar su estado de cuenta o realizar depósitos o retiros, pero si no se presenta en cinco años

⁴⁸ Uno de los principales puntos que contiene la reforma a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2003, es la posibilidad de que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular puedan emitir obligaciones subordinadas.

⁴⁹ Cfr. IMPERIAL ZÚÑIGA, Ramón y Fidel Ramírez Guerra. Banca Social. Historia, Actualidad y Retos de las Finanzas Populares. Editado por la Caja Popular Mexicana. México, 2001. Pág. 250.

después de que se abonó en la cuenta global, el monto prescribe a favor del patrimonio de la Entidad.

Asimismo, se prevé las operaciones con personas relacionadas, las cuales sólo podrán realizarse con la autorización de tres cuartas partes de los miembros del Consejo de Administración.⁵⁰

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido Reglas de Carácter General para regular lo concerniente a las operaciones con personas relacionadas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de septiembre de 2002; en dichas reglas se establece que el Comité de Crédito será el encargado de identificar si las solicitudes de crédito provienen de personas relacionadas, la cual se basará en una declaración del solicitante bajo protesta de decir verdad. También se prevé la creación de un Comité de Consejeros cuya función sería exclusivamente la aprobación de operaciones con personas relacionadas.

3.3. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

El primer tipo de Entidades de Ahorro y Crédito Popular son las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las cuales se encontraban reguladas anteriormente sólo por la Ley General de Sociedades Cooperativas. Con la nueva Ley se prevén

⁵⁰ Se consideran personas relacionadas las que posean directa o indirectamente el control del 1% o más de títulos representativos del capital social, tratándose de Sociedades Financieras Populares, y de 2% tratándose de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de acuerdo al registro de socios más reciente; los miembros del Consejo de Administración; los cónyuges o parientes de los anteriores; personas distintas a funcionarios o empleados; personas morales en las que la Entidad de Ahorro y Crédito Popular posea 10% de participación en el capital.

disposiciones específicas, por lo que su naturaleza jurídica es más bien de tipo financiero que cooperativo.

En torno a estas Entidades existe una incongruencia pues mientras que en la Ley General de Sociedades Cooperativas se regula a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo como integrantes del Sistema Cooperativo, en la Ley de Ahorro y Crédito Popular se consideran como parte del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

3.3.1. Requisitos para su constitución.

Contrario a lo que establece la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley de Ahorro y Crédito Popular exige para su constitución un mínimo de 100 socios para el nivel I y de 200 para los siguientes niveles.

No obstante lo anterior, se conserva el principio de un voto por socio independientemente de sus aportaciones, así como el principio de igualdad en derechos y obligaciones.

Deben ser sociedades de capital variable y el capital social se encontrará dividido en certificados de aportación patrimonial.

Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. El acta constitutiva debe inscribirse en el Registro Público del Comercio y debe ser protocolizada únicamente ante notario o corredor público, hasta ese momento pueden celebrar actos jurídicos.

Pueden adoptar el régimen de responsabilidad limitada o suplementada de los socios, sin embargo, en tanto se determine el régimen todos los socios responden de manera subsidiaria.

Asimismo, pueden participar como socios personas morales, las cuales solo pueden emitir un voto en la Asamblea de Socios de la cooperativa; además les está permitido realizar operaciones con el público en general, siempre que se permita su participación como socios en el plazo que establezcan sus bases constitutivas y este no exceda de doce meses.

3.3.2. Integración de Instituciones Fundadoras.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular prevé la constitución de Instituciones Fundadoras cuya finalidad sería la de apoyar financieramente a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como participar permanentemente en los órganos de administración y vigilancia.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo tienen como límite el que no pueden recibir préstamos, sin embargo, la Fundadora, puede realizar aportaciones a título de donación, las cuales se deben destinar a una reserva especial.

Por otro lado, puede participar en la Asamblea y en el Consejo de Administración hasta por el 15% de los votos y en el Consejo de Vigilancia hasta por el 30%.

3.4. Sociedades Financieras Populares.

Las Sociedades Financieras Populares cuentan con una naturaleza eminentemente mercantil como Sociedades Anónimas; además de lo que dispone la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se rigen por lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles y, en

general, por toda la legislación mercantil, fiscal y financiera aplicable a las empresas.

3.4.1. Requisitos para su constitución.

Se deben constituir con una naturaleza jurídica como sociedades anónimas; su capital social puede o no ser variable; si lo es, el capital mínimo obligatorio se integrará por acciones sin derecho a retiro y no puede ser mayor al del capital pagado sin derecho a retiro.

Su duración es indefinida y su domicilio debe encontrarse en territorio nacional.

La peculiaridad de este tipo de sociedades es que pueden prestar servicios tanto a socios como a clientes, lo que las diferencia de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que solo pueden prestar servicios a socios.

El capital mínimo que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe estar íntegramente suscrito y pagado al iniciar operaciones o a más tardar en noventa días naturales.

3.4.2. Las acciones.

El capital social de las Sociedades Financieras Populares se divide en acciones. El control accionario por parte de los socios (personas físicas o morales) se encuentra limitado a la adquisición de únicamente el 10%, salvo que se trate de personas morales no lucrativas, las cuales pueden adquirir hasta el 30% del capital social.

En el caso de que las personas físicas y morales pretendan adquirir o transmitir la propiedad de las acciones hasta por un monto equivalente al 10% del capital social, se requiere autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo dictamen de la Federación que supervise auxiliariamente a la Sociedad Financiera Popular.

Asimismo, las personas que adquieran más del uno por ciento del capital social no pueden recibir créditos de la Sociedad Financiera Popular, con excepción de las personas morales que tengan hasta el cinco por ciento del capital y cuenten con más de cincuenta socios, previo acuerdo de las dos terceras partes del Consejo de Administración.

3.5. Organismos de integración.

Los organismos de Integración son, sin duda alguna, la innovación más importante contenida en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sobre todo para garantizar la solvencia del sector y así proteger los intereses de los ahorradores.

La Ley prevé dos tipos de Organismos: las Federaciones que se encargarán de la supervisión auxiliar, y las Confederaciones, encargadas de administrar el Fondo de Protección.

Estos organismos tienen como finalidad coadyuvar con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en su tarea de reguladora y supervisora del sector de ahorro y crédito popular y constituirán el motor que ha de impulsar su buen funcionamiento.

3.5.1. Naturaleza Jurídica.

Los Organismos de Integración son instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Ley prevé que puedan adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tengan fines lucrativos, lo que nos lleva a pensar que deben ser asociaciones civiles.

3.5.2. Requisitos para su constitución.

En el caso de las Federaciones se constituyen con la agrupación voluntaria de diez Entidades, y deben contar con autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para el desempeño de las facultades de supervisión auxiliar.

Por lo que respecta a las Confederaciones, se constituyen con la agrupación voluntaria de por lo menos cinco Federaciones, y deben contar con la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para llevar la administración del Fondo de Protección. Son consideradas como órganos de colaboración del Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten el Ahorro y Crédito Popular.

La solicitud de autorización debe contener los siguientes documentos: el proyecto de estatutos, el ámbito geográfico, programa general de operaciones y proyecto de reglamento interior; debe presentarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores quien tiene noventa días hábiles para emitirla, sino aplica la negativa ficta.

3.5.3. Actividades que pueden realizar.

Como quedó establecido en el punto anterior, la actividad principal de las Federaciones es la supervisión auxiliar, y la actividad principal de las Confederaciones es la administración del Fondo de Protección.

Aunado a lo anterior, los Organismos de Integración tienen como actividad adicional la de representar legalmente a sus afiliadas; además pueden prestar servicios tales como asesoría, capacitación, créditos y promoción; por último, tienen la facultad de homologar los procesos e integración de bases de información crediticia.

3.5.4. Obligaciones de las Entidades Afiliadas.

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular tienen obligaciones frente a los Organismos de Integración como son:

- Pagar cuotas de mantenimiento, de supervisión y la aportación al Fondo de Protección.
- Proporcionar información y documentación requerida.
- Cumplir con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar y la regulación prudencial.
- Asistir a las Asambleas de afiliadas y cumplir con sus resoluciones.

3.5.5. Federaciones

Como ha quedado indicado, las Federaciones se forman con la agrupación voluntaria de diez Entidades, y su finalidad principal es

la supervisión auxiliar, es decir, coadyuva con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en las tareas de regulación y supervisión del sector, lo cual no impide que esta las pueda realizar directamente, ya que las Federaciones están sujetas a la supervisión de la citada Comisión.

3.5.5.1. Organización y Funcionamiento

Las Federaciones, para el cumplimiento de sus funciones, cuentan con los siguientes órganos:

- *Asamblea General de Afiliadas.*- En la que se encuentran representadas la totalidad de las afiliadas.
- *Consejo de Administración.*- Se forma de cinco a quince personas.
- *Gerente General.*- Es el que lleva la representación de la Federación y es el encargado de ejecutar las decisiones de la Asamblea General de Afiliadas.
- *Consejo de Vigilancia.*- Encabezado por un *contralor normativo* que es el encargado de vigilar que los funcionarios y empleados de la Federación cumplan con la normatividad aplicable. Del consejo de vigilancia se debe designar un *Comité de Supervisión* encargado de ejercer la supervisión auxiliar y asegurar el cumplimiento de la regulación prudencial; y un *Auditor Legal*.
- *Consejeros independientes.*- Persona ajena a la administración de la Federación de que se trate, y que reúna los requisitos y

condiciones que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en reglas de carácter general.⁵¹

3.5.5.2. La Supervisión Auxiliar

La *supervisión auxiliar* se debe llevar a cabo por conducto del Comité de Supervisión de las Federaciones.

El objetivo de la *supervisión auxiliar* es revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistema de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.

Asimismo, la supervisión tiene como finalidad que las Entidades cumplan con las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con la regulación prudencial, con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar y demás disposiciones.

3.5.5.3. Afiliación

La afiliación consiste en la celebración de un contrato de afiliación entre las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y la Federación para que ésta los supervise auxiliariamente, así como manifestar la conformidad en que se apliquen las medidas correctivas y mecanismos de escisión, fusión, liquidación, venta o disolución previstos por la Ley de la materia.

⁵¹ A través de las reformas de que fue objeto la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se adicionó el artículo 65 Bis, de tal manera que se regula como parte de los órganos de las Federaciones a los consejeros independientes, sin que a la fecha se hayan emitido las reglas de carácter general a que hace referencia el citado artículo.

Los requisitos del contrato de afiliación son: 1) Acta del acuerdo de afiliación; 2) Dictamen favorable de la Federación; 3) Autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar; 4) Firmarse diez días después de la autorización.

La Entidad puede solicitar su desafiliación, para lo cual debe acreditar su viabilidad financiera; por su parte, la Federación puede dictaminar la desafiliación de una Entidad por incumplimiento de sus obligaciones.

Las Entidades tienen derecho a no celebrar un contrato de afiliación, y por lo tanto serán consideradas como Entidades No Afiliadas. Sin embargo, no estarían exentas de la supervisión auxiliar, ya que deben solicitar a alguna Confederación participar en su Fondo de Protección, y en caso de que ésta acepte, la sociedad deberá acudir con alguna Federación miembro de la Confederación respectiva para que emita el dictamen correspondiente; en caso de que este sea favorable, la Federación de que se trate se encargará de su supervisión auxiliar. En el caso de que ninguna Confederación acepte administrar su Fondo de Protección, ésta puede acudir directamente ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que le designe una Federación que se encargaría de emitir el dictamen respectivo y, de ser favorable, se debe encargar de su supervisión auxiliar.⁵²

⁵² Este es uno de los puntos de los cuales fue objeto de reforma la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2003, ya que en el texto original de la Ley se preveía que en caso de las Entidades No Afiliadas, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sería la responsable de designar de inmediato a la Federación que se encargaría de su supervisión auxiliar, por lo que con el texto actual, se responsabiliza a las propias entidades por el hecho de no estar afiliadas, aunque existe una contradicción con el artículo 87 que sigue dejando la responsabilidad a la Comisión.

En consecuencia, el no estar afiliada no implica menos obligaciones, ya que se tienen todas las obligaciones inherentes a la supervisión auxiliar, es decir, se debe pagar por la supervisión y, además, participar en el Fondo de Protección, o bien, constituir un sistema de protección a los ahorradores.

3.5.6. Confederaciones

Como ya se ha estudiado, las Confederaciones se forman con la agrupación voluntaria de cinco Federaciones. Su finalidad principal es la de administrar el Fondo de Protección, el cual constituye la base del sistema de protección a los ahorradores previsto por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

3.5.6.1. Organización y Funcionamiento

Las Confederaciones cuentan, para el cumplimiento de sus funciones, con los siguientes órganos:

- Asamblea General
- Consejo de Administración
- Gerente General
- Consejo de Vigilancia y Contralor Normativo
- Auditor Interno
- Consejeros Independientes

Además de administrar del Fondo de Protección, las Confederaciones deben homologar las políticas de supervisión auxiliar y supervisar a las Federaciones.

3.5.6.2. Fondo de Protección

El Fondo de Protección se debe constituir por cada Confederación y es obligatorio tanto para las Federaciones como para las Entidades, estén o no afiliadas.

La finalidad del Fondo de Protección es la de cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil Unidades de Inversión para los niveles I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Entidad, en caso de que se declare su disolución o liquidación, o bien, se encuentre en concurso mercantil.

Aunado a lo anterior, el Fondo de Protección se puede utilizar para otorgar apoyo financiero a las Entidades que se encuentren en procesos de fusión, venta o escisión. Además, puede otorgar apoyos preventivos de liquidez a las Entidades que participen en el mismo, lo que no puede exceder del quince por ciento del Fondo.

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular pueden utilizar los recursos del Fondo de Protección siempre y cuando hayan realizado aportaciones de carácter continuo durante un plazo mínimo de dos años. Asimismo, tienen la obligación de informar a sus socios o clientes la fecha a partir de la cual iniciará la vigencia del Fondo de Protección, estableciendo de forma clara y visible en sus sucursales, oficinas, en su publicidad y en toda la documentación que utilicen para instrumentar operaciones, que no

contarán con la protección de dicho Fondo, hasta en tanto no hayan realizado las aportaciones al mismo.

3.5.6.3. Fideicomiso de Administración y Garantía y Comité Técnico.

Además de administrar el Fondo de Protección, las Confederaciones tienen la obligación de constituir un *Fideicomiso de Administración y Garantía*, en el cual el Fideicomitente sería la Confederación, el Fideicomitente por adhesión serían las Entidades y el Fiduciario una institución de crédito.

Por otro lado, la Confederación debe constituir un *Comité Técnico* que sería el encargado de adoptar las medidas tendientes a la administración y destino de los recursos existentes en el Fondo de Protección para el evento de que fuera revocada la autorización de la Federación respectiva. Este Comité estará integrado por cinco miembros designados por el Consejo de Administración y aprobados por la Asamblea General.

3.6. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2001 se expidió la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, quedando abrogada la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional de 1986. En consecuencia, el Patronato del Ahorro Nacional, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, se transformó en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de

Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Esta transformación es de suma trascendencia para la consolidación y crecimiento del sector de ahorro y crédito popular, ya que este banco será uno de los cimientos de las finanzas populares en lo futuro.

3.6.1. Ubicación e Importancia.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, dentro del Sistema Financiero Mexicano, se ubica en el sector bancario ya que es una institución de banca de desarrollo, por lo que se rige por su propia Ley Orgánica, y supletoriamente por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Banco de México, legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, el Código Civil Federal y el Código Fiscal de la Federación.

Como Banco de Desarrollo tiene un objetivo específico dentro de la economía nacional, del cual se deriva su importancia dentro del sector de ahorro y crédito popular, ya que de conformidad con su Ley Orgánica tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, el desarrollo económico nacional y regional del país.

3.6.2. Organización y Funcionamiento.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros es una Sociedad Nacional de Crédito, y como Banco de Desarrollo su

capital social está representado por Certificados de Aportación Patrimonial y se divide en dos series. La serie A representa el 66% y corresponde al Gobierno Federal, el otro 34% puede estar suscrito por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros cuenta, para el ejercicio de sus funciones, con los siguientes órganos:

- *Consejo Directivo*. - Se compone de nueve consejeros, cinco de la serie A, dos de la serie B y dos consejeros independientes. Los consejeros de la serie A son: el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, subsecretario de la misma dependencia, el Gobernador del Banco de México, el titular de la Secretaría de Economía y el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Los consejeros de la serie B pueden ser personas físicas o morales. Debe reunirse seis veces al año.
- *Director General*. - Designado por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tiene a su cargo la administración y representación legal del Banco.
- *Comité de Sueldos y Prestaciones*: Tiene como facultad opinar y proponer el pago, modificación y tabulación o incremento de sueldos, salarios, pensiones, jubilaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboran ahí. Se compone por dos representantes de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público,

un representante del Banco de México, un consejero independiente, el Director General, un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con voz pero sin voto, y un secretario técnico del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, que también solo cuenta con voz.

- *Comisarios.*- Son dos, uno designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro designado por consejeros de la serie B.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros busca ofrecer los servicios financieros complementarios que requiera el sector y que permita incrementar la rentabilidad de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, sin que por ello deje de ofrecer planes de ahorro e instrumentos de captación, los cuales se someten a un sorteo con derecho a premio.

Algo importante es que sólo puede otorgar financiamiento a los Organismos de Integración que asuman parcial o totalmente el riesgo de recuperación de estos apoyos.

3.6.3. Función dentro del Sector de Ahorro y Crédito Popular.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros será sumamente importante en el impulso del sector ya que ofrecerá servicios tales como capacitación, infraestructura informática para mejorar condiciones técnicas y financieras, transferencias de tecnología y campaña de difusión.

Para lo anterior, se tienen acuerdos con otros países como en el caso del grupo Desjardins en Canadá y se están gestionando convenios con cajas alemanas y españolas.

3.6.4. Función dentro del Sistema Financiero Mexicano

En la experiencia internacional los "Bancos de Cajas" son una pieza fundamental en el desarrollo del sistema financiero de un país.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros tiene como misión incrementar la cobertura de los servicios de ahorro y crédito entre la población que no tiene acceso a los mismos, por lo que su principal función es desarrollar programas de asistencia técnica, capacitación y dotación de infraestructura informática, lo cual podrá realizar sin que deje de ofrecer servicios tales como los planes de ahorro y sorteos.

Se considera que la función del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros dentro del Sistema Financiero Mexicano será la de promover el ahorro popular de manera tal que el sector llegue a ser la base de la economía mexicana.

En síntesis, la regulación del ahorro y crédito popular establece los lineamientos sobre los cuales las entidades encargadas de captar ahorro y colocarlo entre las clases populares, deben ajustarse, pero no solo eso, sino también, se establecen las bases para la protección de los ahorradores, sobre todo con el fin de evitar las prácticas fraudulentas de las que había sido objeto el sector; dichas bases para la protección a los ahorradores se estudiarán en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4

LA PROTECCIÓN DE LOS AHORRADORES DENTRO DEL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

4.1. Los fondos sociales.

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular están obligadas a constituir fondos de reserva y de obra social. Estos fondos sociales, que ya han sido estudiados, protegen a los ahorradores por lo siguiente:

En el caso del fondo de reserva, éste tiene que estar invertido en valores gubernamentales de amplia liquidez y su afectación sólo es para el caso de que la Entidad sufra pérdidas; sin embargo, si se utiliza el fondo existe la obligación de reintegrarlo en los ejercicios subsecuentes con cargo a los excedentes o utilidades, según sea el caso. En consecuencia, la Entidad siempre va a contar con esa reserva para enfrentar cuestiones emergentes, lo que permite garantizar a los ahorradores la estabilidad de la Entidad en la que tienen guardados sus ahorros.

En el caso del fondo de obra social es importante sobre todo para las cooperativas, por lo que se debe recordar que en una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo los ahorradores son los propios socios, por lo que con la constitución de un fondo de obra social se les está protegiendo ya que la afectación del mismo es hacia fines diversos de previsión y seguridad social, tales como, cubrir los riesgos y enfermedades profesionales, fondos de pensiones y haberes de retiro de socios, primas de antigüedad, etc.

4.2. La supervisión auxiliar y las medidas correctivas.

La *supervisión auxiliar* que está encomendada a las Federaciones por la Ley de Ahorro y Crédito Popular constituye una innovación

tendiente a que exista un estricto acatamiento a la regulación del sector, pero sobre todo, para que por conducto de la revisión, verificación, comprobación y evaluación de la situación financiera de una Entidad se proteja su solvencia y por lo tanto los recursos de los ahorradores. Es decir, se considera que al ejercer una supervisión más estricta se tendrá un control eficaz en el funcionamiento de las Entidades, lo que se traducirá en un beneficio para los ahorradores.

Por otro lado, la Ley de Ahorro y Crédito Popular establece la obligación por parte de las Entidades de proporcionar a la Federación que supervise auxiliariamente todos los documentos, información, registros, correspondencia y sistemas de almacenamiento; además, deben cumplir con las *medidas correctivas*, práctica de visitas y auditoría.

Las *medidas correctivas* tienen por objeto prevenir y normalizar oportunamente las anomalías financieras o de cualquier otra índole que las Entidades presenten derivadas de las operaciones que realicen y que puedan afectar su estabilidad o solvencia, o pongan en riesgo los intereses de los ahorradores.

Para aplicar las medidas correctivas el Comité de Supervisión tiene que clasificar a las Entidades en una de las cuatro categorías previstas, por lo que, dependiendo de la categoría en la que esté clasificada una Entidad, serán las medidas correctivas aplicables:

Categoría I.- No pueden celebrar operaciones que puedan clasificarlas dentro de una categoría de capitalización inferior.

Categoría II.— Deben suspender aportaciones al Fondo de Obra Social, así como el pago de dividendos o excedentes a los socios; presentar un plan de restauración de capital; limitar el crecimiento de los activos en riesgo; someter a aprobación de la Federación cualquier transacción material distinta de las que corresponden a su negocio natural, incluyendo las que tienen que ver con cualquier inversión, expansión o adquisición; y revisar e instrumentar adecuaciones a las políticas de compensaciones adicionales y extraordinarias a los salarios de los altos funcionarios de niveles superiores de las Entidades, así como las políticas de contratación de personal de las mismas, y diferir el pago de principal de las obligaciones subordinadas que hayan emitido o, en su caso, convertirlas anticipadamente en acciones o certificados de aportación, según se trate.

Categoría III.— Deben restringir sus operaciones y actividades con personas relacionadas, constituir un encaje sobre la captación de nuevos pasivos y condicionar las nuevas operaciones activas que realice a la obtención de garantías reales.

Categoría IV.— El Comité de Supervisión solicitará la remoción del director o gerente general y del consejo de administración. El Comité Técnico designará a las personas que se encargarán de la administración. Cuando se presenten causas graves, que afecten la estabilidad o la solvencia de la Entidad y pongan en riesgo los intereses de los ahorradores.

Cuando existan irregularidades, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá declarar la

intervención con carácter de gerencia y designar al interventor-gerente.

4.3. Fondo de Protección.

El Fondo de Protección constituye la base para la protección a los ahorradores en el sector de ahorro y crédito popular. Este fondo es obligatorio y su finalidad es cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador ante alguna eventualidad, otorgar apoyo financiero a las Entidades en caso de fusión, venta o escisión y otorgar apoyo preventivo de liquidez a las Entidades que participen en el mismo.

Las Federaciones que no formen parte de una Confederación, deberán convenir con alguna de éstas que sus entidades afiliadas y no afiliadas, participen en su Fondo de Protección.

Las Confederaciones están obligadas a informar mensualmente el estado que guarda el Fondo de Protección tanto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como a los ahorradores mediante avisos colocados en lugar visible de las sucursales, lo que permitirá medir el riesgo de la Entidad y por lo tanto su solvencia.

4.4. Regulación Prudencial.

Por el término *regulación* se entiende al "conjunto de normas y controles establecidos con el fin de asegurar que las instituciones financieras sean capaces de cumplir sus compromisos; asimismo, que puedan contar con la información necesaria para formarse un juicio adecuado sobre los riesgos en transacciones financieras que

realizan, y que las operaciones en los mercados financieros sean ordenadas y transparentes.”⁵³

La regulación prudencial constituye la base normativa cuya finalidad es la protección del ahorro a través de lineamientos estrictos, más no excesivos, relativos al funcionamiento de las Entidades en temas calve, esto es, para asegurar la solvencia financiera y el desarrollo operativo del sector, que aunque no beneficia de manera directa a los ahorradores, sí implica una protección a sus recursos por lo estricto de su ordenación.

De conformidad con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene la facultad de emitir reglas de carácter prudencial en temas tales como:

- Aprovisionamiento de cartera.
- Coeficientes de liquidez.
- Inversiones en obras de beneficio mayoritario.
- Administración integral de riesgos.
- Controles internos.
- Procesos crediticios.
- Mejores prácticas financieras.
- Capital mínimo que deban mantener.
- Requerimientos de capitalización aplicables en función de los riesgos de crédito y, en su caso, de mercado.
- Bases para invertir los excedentes de captación para las Entidades clasificadas en el Nivel IV.

⁵³ De la Fuente Rodríguez, Jesús. Op. Cit. Pág. 149.

- Bases para determinar la parte de los pasivos que deberá estar invertida en depósitos de efectivo, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido la regulación prudencial correspondiente al capital mínimo que deben mantener las Entidades, así como los requisitos de capitalización aplicables en función de los riesgos de crédito y de mercado.

La regulación prudencial son publicadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de Circulares que se hacen del conocimiento de cada una de las Entidades para su estricto cumplimiento.

4.5. La Contabilidad.

En la Ley de Ahorro y Crédito Popular se prevé que todo acto o contrato que signifique una variación en el activo, en el pasivo, en resultados de capital de una Entidad, o implique obligación directa o contingente, debe ser registrado en la contabilidad.

Además, se establece la obligación de presentar y publicar los estados financieros, los cuales deben ser dictaminados por un auditor externo independiente.

Lo anterior, implica una protección indirecta a los ahorradores, debido al estricto control de la contabilidad, que a su vez, trae como consecuencia un control de su solvencia financiera, y al conocer la situación financiera de la Entidad a través de la publicación que hace de sus estados financieros, los ahorradores

están en posibilidad de elegir la Entidad de Ahorro y Crédito Popular que sea más solvente.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en reglas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día primero de abril de dos mil dos y en relación con la contabilidad, ha establecido las Bases Técnicas para la microfilmación o grabación de libros, registros y documentos, en general, que obren en poder de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y que estén relacionados con los actos de las mismas.

También en la Ley de Ahorro y Crédito Popular se prevé la integración de bases de datos para dar seguimiento al comportamiento crediticio de los acreditados, la calificación de riesgos y, en general, el funcionamiento de las Entidades; dicha información sólo puede ser utilizada por las Confederaciones y Federaciones únicamente para el cumplimiento de su objeto.

4.6. Casos de escisión, fusión, liquidación, venta o disolución.

Para el caso de que una Entidad presente irregularidades que implique clasificarla en la categoría IV, el Comité Técnico tiene ciento ochenta días naturales para determinar de entre los mecanismos de escisión, fusión, liquidación, venta o disolución, el que resulte menos costoso para el Fondo de Protección. La selección del mecanismo debe basarse en un estudio sistemático, elaborado por un auditor externo y aprobado por el Comité Técnico.

Si es *escisión, fusión o venta* el Fondo de Protección podrá otorgar apoyos financieros tendientes a cubrir los costos, el mismo no puede exceder de la cantidad que deba cubrir a los ahorradores.

Si es *disolución o liquidación* se deben seguir las reglas del Fondo de Protección, en el sentido de que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular pueden utilizar los recursos del Fondo de Protección siempre y cuando hayan realizado aportaciones de carácter continuo durante un plazo mínimo de dos años, así como la obligación de informar a sus socios o clientes la fecha a partir de la cual iniciará la vigencia del Fondo de Protección, estableciendo de forma clara y visible en sus sucursales, oficinas, en su publicidad y en toda la documentación que utilicen para instrumentar operaciones, que no contarán con la protección de dicho Fondo, hasta en tanto no hayan realizado las aportaciones al mismo.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular prevé como *causas de disolución* las siguientes:

1. Por el consentimiento de la asamblea de Socios;
2. Porque el número de Socios llegue a ser inferior al mínimo que establece la ley aplicable;
3. Por imposibilidad de seguir realizando el objeto de la Entidad;
4. Porque se le revoque la autorización para operar;
5. Por resolución del Comité Técnico; y
6. Por resolución judicial.

La Ley General de Sociedades Mercantiles prevé la protección de los ahorradores en el sentido de que los socios o acreedores pueden oponerse a la fusión, escisión, venta o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

liquidación de una sociedad, ya que al decir del autor Oscar Vásquez del Mercado, los acreedores pueden verse perjudicados ya que estos contrataron con la sociedad, teniendo en cuenta el patrimonio del ente social que interviene en la relación.⁵⁴

Cabe recordar que, en las Entidades de Ahorro y Crédito Popular los ahorradores pueden ser socios o clientes, es decir, son los acreedores de la Sociedad, por lo que tienen derecho a oponerse o retirarse, con lo cual sus recursos siempre se verán protegidos para el caso de que se presente alguna eventualidad que lleve a la Sociedad a fusionarse, escindirise, liquidarse o disolverse.

4.7. La intervención de las autoridades financieras en el sector del ahorro y crédito popular.

Como ya ha quedado estudiado en el primer capítulo, el Sistema Financiero Mexicano se integra por autoridades y por entidades. Entre las autoridades, la que encabeza es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y junto a ella el Banco de México. Estas dos autoridades fijan las bases de la regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano. Sin embargo, en la Ley de Ahorro y Crédito Popular la autoridad que tiene mayores facultades es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo que hace peculiar la regulación.

Por lo anterior, se hace indispensable estudiar las facultades de las citadas autoridades dentro del sector de ahorro y

⁵⁴ Cfr. VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Asambleas, Fusión, Liquidación y Escisión de Sociedades Mercantiles. Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Págs.351 a 358, 375 a 377 y 455.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

crédito popular para determinar su importancia, ya que la intervención de las autoridades del Sistema Financiero Mexicano implica una protección a los ahorradores a través de la regulación y supervisión que realizan.

4.7.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la Ley de Ahorro y Crédito Popular la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es mínima, sólo existe un dispositivo que faculta a dicha dependencia a interpretar la Ley para efectos administrativos.

No obstante lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al fijar la estructura orgánica de la dependencia prevé como Unidad Administrativa Central a la Dirección de Banca y Ahorro, la cual, a mi parecer, goza de ciertas facultades aplicables al sector de ahorro y crédito popular, entre las que destacan las siguientes:

1. Formular, para aprobación superior, las políticas de promoción, regulación y supervisión de los grupos financieros en los que participe una institución de banca múltiple, instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, así como las filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan bajo la figura de cualesquiera de las mencionadas anteriormente, sociedades de información crediticia, sociedades de ahorro y préstamo, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, de las actividades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de banca y ahorro, así como las de planeación, coordinación, operación y evaluación de las citadas entidades en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria.

2. Participar, mediante la formulación de las políticas a que se refiere la fracción anterior, en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y en otros programas.

3. Someter, para aprobación superior, propuestas que fomenten el ahorro interno y el desarrollo de fuentes de financiamiento;

4. Representar a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, en las relaciones con el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y, en coordinación con la Dirección General de Seguros y Valores, con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en lo referente a los sistemas de ahorro para el retiro; y

6. Formular las disposiciones de carácter general para prevenir y detectar actos u operaciones, con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito, en el ámbito de su competencia; entre otras.

4.7.2. El Banco de México.

El Banco de México es una autoridad importante en el sector porque se ocupa del aspecto monetario, cambiario y del sistema de pagos en los que necesariamente se ven inmersas las Entidades de Ahorro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y Crédito Popular, aunque en su regulación no se prevea nada al respecto. En la Ley del Banco de México se encuentran algunas facultades que considero aplicables al sector:

1. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
2. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
3. Operar con valores;
4. Emitir bonos de regulación monetaria;
5. Recibir depósitos bancarios de dinero.
6. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;
7. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo; y
8. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración.

4.7.3. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la autoridad con mayor importancia dentro del sector de ahorro y crédito popular, esto es así, ya que en la Ley de Ahorro y Crédito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Popular la mencionada autoridad goza de amplias facultades que la colocan en la cabeza del sector. Entre las más importantes se encuentra la tarea de supervisión que comparte con las Federaciones sin que por esto las delegue.

Pero sin duda, la mayor facultad que se le atribuye a la Comisión es la regulación prudencial y la emisión de reglas o disposiciones de carácter general que significa desarrollar los temas que trata la propia ley.

4.7.3.1. Inspección y Vigilancia.

La principal facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la supervisión de 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.

Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y los Organismos de Integración están sujetos a la supervisión que efectúa la Comisión, según lo dispone el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De conformidad con el artículo 5° de la Ley en comento, la supervisión que realice la Comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de *inspección, vigilancia*,⁵⁵ prevención y corrección que le confieren a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y

⁵⁵ El autor Jesús De la Fuente Rodríguez, en su libro "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", Op. Cit., divide a la supervisión que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en supervisión in situ y supervisión extra situ, siendo la primera la inspección y la segunda la vigilancia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

disposiciones aplicables. Dicha supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

La *inspección* se efectúa a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones y equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

La *vigilancia* se realiza por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto, en la Ley de Ahorro y Crédito Popular se realiza a través de la obligación que tienen las Entidades y Organismos de Integración de dar periódicamente información estadística sobre las actividades y operaciones que realicen, proporcionar sus estados financieros y llevar a cabo programas de auditoría legal.

4.7.3.1. Importancia derivada de la creación del sector.

Con la creación del sector, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reafirma su importancia dentro del Sistema Financiero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mexicano y como principal promotora del sector de ahorro y crédito popular. Lo anterior se deriva de las amplias facultades que en la Ley de Ahorro y Crédito Popular le han sido otorgadas.

Para tener una idea de la importancia que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a raíz de la creación del sector, mencionaré algunas de sus facultades:

- Resolver sobre la solicitud de revisión del dictamen desfavorable emitido por la Federación.
- Aprobar el cambio de Nivel de Operaciones de las Entidades.
- Autorizar a las Entidades para recibir depósitos de los Gobiernos Federales, Estatales o Municipales, ya sea a través de sus sectores central o paraestatal cuando se ubiquen en los Niveles de Operación III y IV.
- Autorizar la adquisición o transmisión de la propiedad de acciones de una Sociedad Financiera Popular hasta el 10% del capital social.
- Aprobar la remoción de los miembros del Comité de Supervisión de las Federaciones.
- Asignar a las Entidades no afiliadas una Federación para que las supervise de manera auxiliar.
- Solicitar a las Entidades, Federaciones y Confederaciones, toda la información que se requiera para la supervisión.
- Emitir lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las Entidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Por conducto de la Vicepresidencia de Normatividad, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe emitir Reglas de Carácter General con los siguientes objetivos:
 - Para la asignación del Nivel de Operaciones de las Entidades.
 - Para acreditar la solvencia moral y económica de los principales funcionarios de las Entidades, de conformidad con el Nivel de Operaciones que se proponga.
 - Que establezcan la documentación e información adicional que debe acompañarse a la solicitud de autorización para operar y funcionar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular.
 - Para determinar requisitos y condiciones que deberán reunir los Consejeros Independientes de las Entidades.
 - Indicar criterios relativos a los requisitos que deben cumplir las personas que sean designadas como consejeros, miembros del consejo de vigilancia o comisario y director o gerente general de las Entidades, con anterioridad al inicio de sus gestiones, así como emitir los lineamientos para su debido acreditamiento y para la integración de la documentación comprobatoria relativa.
 - Para el funcionamiento de las Entidades, en las que determine las operaciones activas, pasivas y de servicios que a éstas les sean asignadas, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas.
 - Para establecer la forma y términos en que deberán ser aprobadas las operaciones con personas relacionadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Establecer los requisitos y condiciones a los cuales deben sujetarse las Entidades en el otorgamiento de préstamos de liquidez a las Entidades afiliadas a la Federación.
- Indicar la forma en que las Federaciones ejercerán las facultades de supervisión auxiliar de las Entidades.
- Establecer los criterios relativos a los requisitos que deben cumplir quienes sean designados como consejeros, gerente general, miembros del Comité de Supervisión, del consejo de vigilancia y contralor normativo, así como emitir los lineamientos para su debido acreditamiento ante las Federaciones y para la integración de la documentación comprobatoria relativa.
- Establecer los rangos de capitalización que determinen cada una de las categorías de clasificación de las Entidades, según su adecuación a los requisitos de capitalización emitidos por la Comisión.
- Establecer medidas correctivas mínimas con que deberán cumplir las Entidades, así como sus características y plazos para su cumplimiento, de acuerdo con la categoría en que hubieren sido clasificadas.
- Indicar requisitos de las Entidades no afiliadas para establecer su propio fondo de protección.
- Determinación del rango dentro del cual se ubicarán las aportaciones y la forma para calcular y pagar mensualmente la aportación respectiva, que las Entidades deberán cubrir a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Confederación para la constitución e integración del Fondo de Protección.

- Determinar las características específicas en que las inversiones de los recursos que integren el Fondo de Protección permitirán preservar cuando menos, su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- Establecer la forma y términos en que se cubrirán las cantidades que correspondan a cada ahorrador conforme a la Ley.
- Establecer las bases sobre las cuales deberán invertirse los excedentes de captación que tengan las Entidades del Nivel de Operaciones IV, así como para determinar la parte de los pasivos que deberá estar invertida en depósitos en efectivo, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.
- Para eximir a las Entidades con Nivel de Operaciones I y II, de la obligación de dictaminar sus estados financieros anuales a su costa por un auditor externo independiente.

Como se puede apreciar, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores adquiere mayor importancia en su facultad reguladora, ya que prácticamente se encargará de desarrollar toda la Ley a través de reglas de carácter general, lo que implica una regulación excesiva que difícilmente podrá ser cumplida por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

4.7.3.2. Reestructuración interna ante la regulación del ahorro y crédito popular.

A raíz de la creación del sector de ahorro y crédito popular, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha tenido que reestructurarse de manera interna para llevar a cabo las facultades que le confiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en su sesión celebrada el día siete de noviembre de dos mil uno, resolvió, entre otros asuntos, incorporar a su estructura formal, a partir del uno de enero de dos mil dos, una unidad administrativa responsable de la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular. Así se creó la Dirección General de Ahorro y Crédito Popular, dependiente de la Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 3; lo anterior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil dos.

4.8. Otras instituciones de fomento y apoyo al ahorro y crédito popular.

El ahorro y crédito popular y la nueva ley que los rige, están basados en la experiencia y esfuerzos de personas e instituciones que se han dedicado a las finanzas populares toda su vida y que buscan fomentar el ahorro en todas las capas de la sociedad.

Sin duda, el Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular es la institución que más ha luchado para la creación del sector y su regulación.

4.8.1. El Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular.

El Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular comenzó a gestarse desde mediados del año dos mil dos en paralelo con la discusión del proyecto de Ley del Ahorro y Crédito Popular, respondiendo así a la necesidad de contar con un organismo ampliamente representativo del sector y con fuerza de gestión ante autoridades gubernamentales; se constituyó de manera formal el veinte de febrero de dos mil uno.

Actualmente, el Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular está integrado por ocho redes del sector:

- Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo de México (ANURCO).
- Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP).
- Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS).
- Caja Popular Mexicana (CPM).
- Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAP).
- Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias.
- Prodesarrollo, Finanzas y Microempresas.

La misión del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular es promover y desarrollar a las instituciones que conforman el Sector de Ahorro y Crédito Popular para asegurar la masificación, la calidad y el acceso de las finanzas populares, a través de sus productos y servicios, a la población del país.⁵⁶

El Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular es un organismo integrador del sector, cuyos objetivos principales son:

- Representar y promover iniciativas del sector de ahorro y crédito popular ante autoridades federales, organismos internacionales y medios de comunicación.
- Implementar planes de medios para difundir y posicionar el concepto de "*Ahorro y Crédito Popular*", enfatizando su naturaleza, fines, operatividad y beneficios que le confieren una identidad específica.
- Diseñar y coordinar proyectos de consultoría, capacitación y apoyo logístico orientados hacia el ordenamiento, tecnificación, profesionalización, supervisión y desarrollo integral del sector.
- Instrumentar programas y planes de desarrollo, ofreciendo alternativas convenientes que produzcan empleo y oportunidades de generación de ingresos a través de la expansión y desarrollo de las finanzas populares y el apoyo a la micro y pequeña empresa.

⁵⁶ Para abundar en el tema se puede consultar la página en internet del Consejo www.comacrep.org.mx

4.8.2. Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Se trata de una asociación civil cuyo objetivo principal es fomentar la creación de sociedades de ahorro y préstamo al amparo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en el entendido de que las mismas son organizaciones no lucrativas, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con capital social integrado por partes sociales de igual valor que confieren los mismos derechos y obligaciones a todos los socios.

Su finalidad es fomentar los principios cooperativos, consistentes en destinar remanentes de operación para obras de beneficio social, constituir reservas y mejorar las tasas de interés activas y pasivas.

4.8.3. PRODESARROLLO, Microfinanzas y Microempresas.

Es una asociación civil integrada por 22 instituciones socias, un asociado y tres personas físicas.

Sus actividades se resumen en la organización y participación en foros nacionales e internacionales, y el análisis y elaboración de proyectos de ley para el sano funcionamiento del sector de las microfinanzas populares y apoyos a la microempresa.

4.8.5. Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo de México.

Es una asociación civil no gubernamental de naturaleza privada, sin fines lucrativos; es una institución gremial, representativa a nivel

nacional. Asocia y representa a cinco federaciones integradas en cooperativas de ahorro y crédito, unidas con el propósito de ayudarse mutuamente y brindarse servicios diversos.

Asimismo, asocia a las instituciones federadas regionalmente que existen o se constituyan para representarlas, asesorarlas, normar y apoyarlas a su vez como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito y a las Cajas Populares, dentro de la República Mexicana. A la fecha cuenta con más de doscientos cuarenta mil socios.

En conclusión, las distintas formas de protección a los ahorradores que surgen con la actual regulación, son el punto medular y de mayor trascendencia para el funcionamiento del sector de ahorro y crédito popular. Sin embargo, dicha regulación sólo da la pauta para la consolidación del sector como base de la economía mexicana, lo cual me permite plantear mis propuestas en relación con el citado sector.

III a

CAPÍTULO 5

PLANTEAMIENTO DE PROPUESTAS

5.1. Implicaciones derivadas de la creación del sector de ahorro y crédito popular.

Como parte de una política gubernamental del actual sexenio, se creó la banca social cuyo lema es abatir la pobreza. Dicha banca social entendida como "el conjunto de intermediarios o instituciones que ofrecen servicios financieros a grupos de población que por diversas razones no han tenido acceso a los servicios financieros"⁵⁷, contiene tres elementos:

1. Banca de desarrollo reformada
2. Microfinanciamientos
3. Intermediarios financieros no bancarios: Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

El tercer elemento, cuyo estudio fue el tema principal de esta investigación, encuentra su plenitud con la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, lo cual implica diversas consecuencias, tanto para los intermediarios de ahorro y crédito que ya estaban operando, como para aquellos que pretendan crearse al amparo de la nueva Ley.

Así, las uniones de crédito agropecuarias, cajas solidarias, cajas de ahorro, microfinancieras rurales, organizaciones no gubernamentales de crédito, cooperativas, parafinancieras, microbancos, cajas comunitarias, fondos indígenas, empresas comercializadoras, sociedades de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro y crédito, sociedades de solidaridad social, etc., tendrán que decidir, si quieren crédito barato y en grandes cantidades

⁵⁷ IMPERIAL ZÚÑIGA, Ramón y Fidel Ramírez Guerra, Op. Cit. Pág. 346.

pueden acudir a un microfinanciamiento, si pretenden atender demandas comunitarias y otorgar servicios financieros deberán constituirse como Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Aunado a lo anterior, la Ley de Ahorro y Crédito Popular trae de por sí diversas implicaciones, que a mi parecer son las siguientes:

- ✓ La creación del sector de ahorro y crédito popular trae aparejada una alta burocratización que ignora a las asociaciones más pequeñas, alejadas y pobres, con menos de cien socios, y que no estarán en condiciones de cumplir condicionamientos, cuotas, multas, pensados más bien para las entidades de ahorro y crédito que ya existían con anterioridad a la Ley.
- ✓ La Ley de Ahorro y Crédito Popular trata de corporativizar creando megainstituciones que absorban a las pequeñas, donde las poblaciones alejadas y pequeñas quedarán nuevamente marginadas.
- ✓ El impulso del ahorro popular está limitado con la Ley de Ahorro y Crédito Popular ya que existen múltiples requerimientos para obtener un dictamen previo, condiciones para ser funcionarios de las entidades, restricciones para que personas morales sean socios, operaciones autorizadas y restringidas, condiciones de contabilidad, supervisión y auditoría, multas y penas, costo del fondo de protección y fondos sociales, aportaciones a federación y confederación, fuentes de financiamiento y restricciones en garantías

aceptables, todo esto significa gastos para las entidades que las más pequeñas no estarán en condiciones de cubrir.

- ✓ El mínimo de socios exigidos por la Ley constituye una limitante para poder constituirse, lo cual implicará que un gran número de pequeñas organizaciones de ahorro y crédito rural no se puedan constituir al amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular por no contar con el mínimo de socios establecido.
- ✓ En el medio rural será difícil contar con personas que tengan la capacidad que supone la ley y no caigan en los supuestos de inhabilitación, debido a que en los pequeños pueblos hay líneas de parentesco cruzado y vínculos comerciales muy frecuentes entre los habitantes. La prohibición de que participen personas que tengan un cargo público restringe aún más la participación y demuestra la ignorancia del legislador respecto a que en los pueblos pequeños, la mayoría de las personas con mayor capacidad, constantemente ejercen algún cargo público en beneficio de sus coterráneas. Por otro lado, al restringir la participación de personas morales como socias, se limitan drásticamente las posibilidades de captación de recursos mayores, ya que otras cooperativas no pueden ser socios y por lo tanto no pueden depositar sus excedentes de flujo de caja.
- ✓ La prohibición de realizar actividades complementarias limita la viabilidad económica de las pequeñas entidades, que con frecuencia las realizan para allegarse fondos para financiar su

operación. La determinación de limitarlas a realizar "prácticas comunes en el mercado" restringe la posibilidad de estimular líneas de producción o actividades germinales que requieren apoyos especiales que el mercado no otorgaría.

- ✓ En la esencia de una cooperativa se encuentra el realizar las llamadas "operaciones relacionadas", que esta ley restringe, ya que se busca hacer economía solidaria entre el mismo grupo de participantes. La ley considera a estas operaciones relacionadas como contrarias a las sanas prácticas financieras.
- ✓ Los costos generales por la modalidad de administración establecida son excesivos, anulando la posibilidad de rentabilidad de entidades pequeñas. Desde el elevado gasto inicial requerido para lograr el dictamen previo para obtener la autorización, hasta el costo administrativo por producción de información abundante, atención a supervisión y regulación excesiva que resulta muy oneroso. Es necesario considerar que además del costo interno para generar esta información y atender a los requerimientos de supervisión, la exigencia de cubrir los costos de la federación que supervisa constituye una carga adicional y una fuga de recursos del sector rural hacia el urbano.
- ✓ El costo del Fondo de Protección es elevado y, sin embargo, la protección al ahorro de los socios es limitada. La propiedad de este fondo es de la Federación que afilia a la entidad y no forma parte de las reservas de la entidad.

- ✓ No se ve justificación para despojar a los campesinos de su pequeño patrimonio depositado con vistas al largo plazo en caso de no realizar movimientos. En la mentalidad campesina, quien hace un depósito y lo guarda en una caja de ahorro lo considera una especie de seguro para cuando lo llegue a necesitar. Cuando lo necesite y se acerque a retirar su capital e intereses después de cinco años, se encontrará con que la Ley ha obligado a la caja a despojarlo injusta e innecesariamente de su pequeño patrimonio.
- ✓ El establecimiento del secreto bancario incrementó el riesgo en las entidades pequeñas, que se basan en el conocimiento que los socios del grupo tengan del comportamiento de sus compañeros para tomar decisiones sobre los servicios que les pueden proporcionar. La mayoría de las entidades de ahorro y préstamo rural utilizan mecanismos de garantía solidaria entre sus socios para suplir carencias de otro tipo de garantías. Establecer el secreto bancario en estos casos deja a los socios coobligados sin elementos de juicio para emitir su aprobación, poniendo en riesgo su patrimonio personal.
- ✓ La regulación prudencial emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores parte de reglas defectuosas, tratando de cubrir aquellas lagunas que tiene la Ley y reforzando el carácter de supervisora de esta institución, sobre todo constituye un amago más para las entidades que pretendan crearse al amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, ya

que ante todo se debe cumplir con la regulación prudencial emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- ✓ A partir de la creación del sector de ahorro y crédito popular, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores adquiere mayor autonomía pero, sobre todo, fuerza como una de las autoridades más importantes dentro del sistema financiero mexicano, simplemente a partir de la creación del sector se ha tenido que reestructurar en su organización interna, totalmente listos para el momento en que el sector comience a funcionar para realizar la supervisión más innovadora que ha tenido.
- ✓ La naturaleza de las entidades de ahorro y crédito popular no queda totalmente clara, lo que lleva a pensar que tendrá que haber una reestructuración de base en el sistema financiero mexicano.

Sin duda, las consecuencias de la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular se han dejado ver de inmediato, de manera tal que el sector entero ha manifestado su preocupación por la imposibilidad de cumplir con la excesiva regulación. Todo lo anterior se refleja en las reformas que ha sufrido recientemente la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de enero de 2003, sobre todo por lo que se refiere al plazo para la transformación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

De esta manera, el artículo primero transitorio de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, establecía que las Sociedades de Ahorro y Préstamo, Uniones de Crédito, Sociedades Cooperativas de

Ahorro y Préstamo, y en general todas aquellos intermediarios financieros que desearan ajustarse a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, tenían un plazo de dos años para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es decir, el sector tendría que arrancar formalmente en junio de dos mil tres. Con la reforma se extendido el plazo a cuatro años, sobre todo por la carga normativa que implica para el sector y para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que tiene que emitir la regulación prudencial a la que se deben ajustar las Entidades, ya que a la fecha no ha emitido la totalidad de la regulación y en consecuencia las Entidades no pueden ajustarse a ella.

También en la reforma se prevé la regulación de la captación de recursos y colocación por parte de personas físicas para que puedan operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la legislación, siempre que cumplan con ciertos requisitos como un número máximo de integrantes que será de doscientos cincuenta, activos y la ausencia de publicidad de sus operaciones.⁵⁸

⁵⁸ En el decreto de reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 2003, se adiciona el artículo 4 Bis, que textualmente prevé lo siguiente:

“No se considerará que realizan operaciones de ahorro y crédito popular, en los términos del artículo 4º de esta Ley, las asociaciones y sociedades civiles, así como los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre estos, que cumplan los siguientes requisitos:

I. La colocación y entrega de los recursos captados por las asociaciones y sociedades civiles, así como por los grupos de personas físicas citados, sólo podrá llevarse a cabo a través de alguna persona integrante de la propia asociación, sociedad civil o grupo de personas físicas;

II. El número máximo de sus asociados, socios o integrantes será de 250 personas;

III. Sus activos no podrán ser superiores a 350,000 Unidades de Inversión (UDIS);

IV. Se abstendrán de comunicar, informar, anunciar o de cualquier otra forma de naturaleza análoga o similar, dar a conocer a través de cualquier medio de publicidad o medio informativo, sus operaciones;

V. Deberán registrarse, por conducto de un representante y a cargo del grupo, asociación o sociedad civil que representen, ante la Federación de su elección, a efecto de dar a conocer:

- a. El número de sus integrantes;
- b. El monto de sus activos, y

Asimismo, se ajusta el número de socios para la Entidades con nivel de operaciones I para que sean doscientos individuos mínimo, y trescientos para las Entidades de nivel de operaciones II a IV.

Una reforma trascendente es la que se incluye en el artículo Tercero Transitorio, en el sentido de que las Sociedades de Ahorro y Préstamo y Uniones de Crédito que deseen transformarse en Entidades de Ahorro y Crédito Popular no tendrán que liquidarse y disolverse previamente, no obstante que hayan sido revocadas.

En entrevista para el periódico *Milenio* Javier Gavito Mohar, director del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, considera que la prórroga aprobada "no pone en peligro la construcción del nuevo sector de la banca popular en México", asegura que independientemente de que la regulación se posponga dos años más, hay condiciones para echar andar el sector.⁵⁹

Ramón Imperial Zúñiga, presidente del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular, manifestó que las entidades necesitan

c. El lugar o lugares donde se reúnan para llevar a cabo sus operaciones.

VI. La información citada debe actualizarse semestralmente.

VII. Deberán operar en uno o más municipios de una Entidad Federativa de la República Mexicana, o en dos o más municipios colindantes de hasta tres Entidades Federativas de la República Mexicana, y

VIII. Deberán establecer de forma destacada, en toda la documentación que utilicen para instrumentar las operaciones a que se refiere este artículo, que son Entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como que no están sujetas a la autorización de la Comisión, ni a la inspección y vigilancia de ninguna Federación, y que no cuentan con el Fondo de Protección a que se refiere esta Ley.

Las asociaciones y sociedades civiles, así como los grupos de personas físicas que cumplan con los requisitos a que se refiere este artículo podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley. Asimismo, no se considerará que se ubican en la prohibición establecida en la fracción I del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito."

⁵⁹ Voz de Leonor Flores. "Milenio", México, D.F., 24 de septiembre de 2002. Pág. 2.

tiempo para capacitarse y adecuar sus sistemas acorde con los lineamientos regulatorios y de supervisión que establece la Ley.⁶⁰

Por su parte, Pablo Escalante, Vicepresidente de Supervisión de Instituciones Financieras "3" de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores plantea el riesgo que puede implicar el plazo que tienen las entidades para transformarse, ya que muchas de ellas que cuentan con viabilidad desaparezcan porque no puedan cumplir con los tiempos establecidos.⁶¹

De todo lo anterior se concluye que, son muchas las implicaciones que derivan de la creación del sector de ahorro y crédito popular, las cuales evidencian una regulación muy poco afortunada porque deja de lado muchos problemas y abarca otros de manera defectuosa que se traducen en una carga pesada para el sector, lo cual se confirma con la reforma de la que acaba de ser objeto la Ley de Ahorro y Crédito Popular y que responde a un reclamo a gritos por parte del sector para hacer menos pesada la regulación existente y, en consecuencia, se reconocen las deficiencias que sufre la misma.

5.2. Evaluación y mejoramiento del sector de ahorro y crédito popular.

Como se vió en el tema anterior, la creación del sector de ahorro y crédito popular ha traído diversas consecuencias que implican la necesidad de una transformación del mismo. Por lo anterior, en este

⁶⁰ Romina Román Pineda, "El Universal" Sección Finanzas. 24 de septiembre de 2002. Pág. 2.

⁶¹ Leonor Flores, "Milenio", 7 de octubre de 2002. Pág. 3.

tema me propongo examinar las ventajas y desventajas derivadas de la creación del sector, sobre todo para determinar los males que padece el marco jurídico y, a partir de ahí, plantear soluciones precisas.

Así pues, en principio considero que la Ley de Ahorro y Crédito Popular constituye un avance normativo importante para la regulación de las finanzas populares. Tal y como se ha venido estudiando, dicha Ley obedece a la creación de un programa social para abatir la pobreza, pero en la presente investigación he dejado de lado la cuestión social para enfocarnos a lo financiero, por ello, considero que para el Sistema Financiero Mexicano es de gran trascendencia la existencia de una ley que regule el ahorro y crédito popular, sobre todo porque podría llegar a ser el sector base del sistema financiero al captar el mayor ahorro existente a escala nacional, como lo es en otros países.

Otra ventaja que existe es la preocupación manifiesta de manera expresa en la Ley, consistente en la estricta supervisión de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y que se traduce en un enaltecimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad reguladora y supervisora por excelencia en el sistema financiero, pero también el avance que significa la creación de Federaciones y Confederaciones como organismos de integración dentro del sector y que son punto fundamental en el mismo.

Por otro lado, se evidencia la preocupación por los ahorradores al implementar diversos mecanismos para su protección, que han sido objeto de estudio en el capítulo anterior.

Asimismo, es trascendente la voluntad de incluir al sector de ahorro y crédito popular como base del Sistema Financiero Mexicano, aunque exista un retraso legislativo de casi un siglo.

Como desventajas puedo mencionar la excesiva regulación que plantea la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como los requisitos que de ella derivan y que deben cubrir las entidades que quieran formar parte del sector.

También el hecho de las cuotas que deben cubrir las entidades por "todo": supervisión auxiliar, fondo de protección, administración interna, gastos de operación normal, etc. Muchas entidades pequeñas difícilmente podrán cubrir dichos costos e inevitablemente desaparecerán. De esa manera, se prevé que sólo sobrevivirán aquellas que puedan cubrir dichos costos y cumplir con la densa regulación, en consecuencia los más pobres quedarán nuevamente marginados.

Por otro lado, el autor José García Roa, considera que "estas entidades son cada vez menos instituciones sociales en beneficio de su actividad netamente financiera y que para sobrevivir deben estar en línea con las exigencias del mercado en términos de productividad, márgenes y rentabilidad."⁶² Con esto se cuestiona su carácter benéfico y refuerza la idea de que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular no serán más que bancos encargados de atender a personas que no necesariamente serán de escasos recursos o necesitados, quienes seguirán careciendo de los servicios de ahorro y crédito prestados en el sistema financiero formal.

⁶² GARCÍA ROA, José. Op. Cit. Pág. 461.

Ante la evaluación realizada las soluciones pueden ser muchas, lo importante es que coincidan con la realidad de las finanzas populares. En el libro "¿Pueden los campesinos ser banqueros?"⁶³, los autores consideran que no hay soluciones universales, aseguran que debe buscarse la correspondencia entre el tipo de público, las actividades económicas financiadas y las modalidades del crédito, por lo que afirman que cualquier solución debe ser construida por y con los interesados en función de análisis concretos.

En cualquier solución que se plantee debe tomarse en cuenta dos cosas:

a) Que en México sólo el 37% de la población económicamente activa tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial, 15% muy limitado es atendido por la banca social, 13% lo atiende la banca de desarrollo, y 35% no cuenta con ninguno de ellos.

b) Que el sector de ahorro y crédito popular está compuesto por 630 intermediarios, cuyos activos llegan a catorce mil millones de pesos y atienden aproximadamente a 2.5 millones de clientes, equivalentes al 6% de la población económicamente activa.

La evaluación de las ventajas y desventajas a raíz de la creación del sector, llevan a concluir que el mismo sólo mejorará y se transformará en la medida en que se plantee una reforma basada en lo que realmente vive la gente marginada.

⁶³ Gentil, Dominique e Yves Fournier. "¿Pueden los campesinos ser banqueros!: experiencias de ahorro y crédito". Editorial IRAM. Managua, Nicaragua, 1997. Pág. 249.

5.3. Necesidad de una estructura real del ahorro y crédito popular.

Como se ha venido estudiando, la Ley de Ahorro y Crédito Popular surge como uno de los elementos o mecanismos ideados por el gobierno federal para abatir la pobreza. Independientemente del éxito que pueda o no tener dicho programa gubernamental es preocupante la creación de un sector sustentado en una extrema regulación tendente a una exigente supervisión del sector, pero sobre todo con una carga pesada de requisitos que muy difícilmente pueden ser cubiertos por los sujetos destinatarios de la legislación aplicable, es decir, una Ley que no coincide en mucho con la realidad de los sectores marginados y que no coincide con la realidad histórico-social de México. Es alarmante que se copie fielmente los modelos extranjeros de países industrializados, y se pretenda aplicar a un país cuyas razones históricas son diferentes en mucho respecto a la creación del sector.

Hay que recordar que existe un atraso legislativo importante en este respecto, ya que mientras que en países como España, Alemania y Canadá la regulación se gestó a finales del siglo XIX y principios del XX, en México el primer reconocimiento formal de las instituciones de ahorro y préstamo fue en el año de mil novecientos noventa al incluirlas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, lo cual no quiere decir que el fenómeno no se haya presentado, simplemente los gobiernos tenían una venda en los ojos que les impedía percibir el irreversible fenómeno del ahorro y crédito popular.

En efecto, en México es indiscutible la existencia de dos sistemas financieros, el formal y el informal, este último, operando sin autorización, sin supervisión y libre de impuestos. Es decir, la escasez de regulación no se daba porque no existiera el ahorro y crédito entre las personas de escasos recursos económicos, ya que estos sí ahorran, y utilizan créditos y medios de pago, independientemente de que esté o no regulado.

Así, las personas de escasos recursos económicos han tenido que recurrir a diversos instrumentos de ahorro y crédito popular, no reconocidos legalmente, para satisfacer sus necesidades financieras; entre dichos instrumentos se encuentran en el caso del ahorro, el atesoramiento, los guardadineros, préstamos a terceros, tandas o ROSCAs, cajas de ahorros, cajas solidarias, etc. En el caso del crédito, existen créditos de amigos y parientes, crédito amarrado a otras transacciones, compras a plazos, agiotistas profesionales, el Monte de Piedad, etc.⁶⁴

Con esto pretendo indicar que existen millones de personas de escasos recursos que no cuentan con servicios financieros pero que tienen necesidad de ellos y los usan a su forma, sin que exista el mínimo control.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular parece ser la respuesta a dichas necesidades, sin embargo, dicha Ley carece de metodología, ya que en muchos de sus preceptos no concuerda con la realidad.

⁶⁴ Mansell Carstens, Catherine, Op. Cit, Págs. 73 y 74.

Por ello, y considerando que las personas de escasos recursos representan un mercado importante para la expansión de los servicios financieros, es necesario ajustar la Ley a una estructura real. "Al utilizar una metodología basada en la realidad de las finanzas informales, es posible llevar servicios financieros y la oportunidad de un mejor nivel de vida a varios miles de personas en grado de pobreza extrema."⁶⁵

Los autores Catherine Mansell Carstens y Dominique Gentil se han encargado de elaborar y proponer metodologías que permitan percibir la realidad de las clases populares para establecer lineamientos que se deben seguir al elaborar un programa social orientado a llevar servicios financieros a los pobres, y que concluya con una adecuada legislación del ahorro y crédito popular. De los citados autores, resumo la siguiente metodología:

1. Se debe tomar en cuenta el número total de personas en el país a la que va dirigida la Ley, así como el ámbito geográfico que va a abarcar.
2. Considerar la oferta de servicios financieros rurales y la demanda que exista de estos entre las clases populares.
3. Se debe situar la problemática en el nivel nacional.
4. Establecer bases para reducir los costos de transacción tanto para los intermediarios financieros como para sus clientes.
5. Identificar cuáles son los servicios financieros que demandan para cubrirlos y mejorar la calidad de estos.

⁶⁵ Ídem, Pág. 185.

Con todo lo anterior, deseo dejar patente la necesidad de la existencia de una estructura legal que coincida con las necesidades de las personas a la que va dirigida, sobre todo, no se debe olvidar que es una Ley de carácter popular, que pretende que se presten servicios financieros hasta en el rincón más reservado del país, que la palabra popular se refiere a los marginados, pobres, campesinos, mujeres, niños y personas que por una u otra razón no gozan de los servicios financieros reconocidos formalmente como lo son las instituciones bancarias, es por eso que se proponen reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Es necesario evaluar la experiencia de las figuras financieras que ya existen, no se debe permitir que se presente nuevamente marginación de las personas de escasos recursos y con ello que sigan habiendo fraudes al amparo de un sistema financiero informal.

5.4. Propuesta de reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Una vez que he puesto de manifiesto las implicaciones derivadas de la creación del sector, así como la evaluación de las ventajas y desventajas derivadas de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y, por último, he planteado la necesidad de una estructura real del ahorro y crédito popular, estoy en condiciones para dar alternativas que, a mi consideración, son necesarias para la consolidación del sector de ahorro y crédito popular como base del Sistema Financiero Mexicano.

En primer lugar, considero necesario que la Ley de Ahorro y Crédito Popular regule de manera clara la naturaleza de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, ya que la Ley se contradice al establecer dos tipos de Entidades, a saber, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares, la primera como sociedad cooperativa y la segunda como sociedad anónima. La primera por su propia naturaleza y principios no tiene una finalidad de lucro, sin embargo sólo en tres artículos se regula su naturaleza cooperativa y en los restantes artículos se deja ver su carácter estrictamente financiero, toda vez que existen disposiciones comunes para ambos tipos de sociedades, preceptos que ya han sido estudiados en su oportunidad y que nada tienen que ver con el carácter supuestamente cooperativo de las sociedades.

El problema no es que haya dos tipos de sociedades, sino que se les dé el mismo trato aunque sus principios sean diferentes. No encuentro justificación alguna para crear dos tipos de sociedades diferentes, si al final de cuentas les es aplicable los mismos principios, por lo que el carácter cooperativo, benéfico y popular queda a un lado para dar paso al carácter estrictamente financiero, lucrativo y especulativo que tienen las instituciones bancarias.

Un estudio comparativo en distintos países ilustra más sobre la falta de justificación respecto de la existencia de dos tipos de entidades con una misma regulación y finalidad:

En España las cajas de ahorros son instituciones de carácter fundacional cuya finalidad es benéfico social no lucrativo y su naturaleza financiera es de una entidad de crédito con rango igual a la banca comercial, comparten legislación con los bancos, independientemente de que tienen su propia legislación.

En Québec, las cajas de ahorros se dividen en cajas populares y cajas de economía, pero la naturaleza de ambas es cooperativa, lo cual las distingue claramente de los bancos.

En Alemania las cajas de ahorro son parte de la banca universal, así se encuentra, dentro de la banca, a los bancos privados como sociedades anónimas, las cajas de ahorro que son entidades de derecho público y los bancos cooperativos que son cooperativas.⁶⁶

Por otro lado, en cuanto al número de socios, me parece que se está marginando y limitando a la gente de escasos recursos que quieran formar una Entidad de Ahorro y Crédito Popular, porque en las poblaciones pequeñas difícilmente se podrá contar con doscientas personas que quieran participar, lo que lleva a pensar que esta Ley está diseñada para regular exclusivamente a aquellas entidades que ya existían y que cubren esos parámetros, las cuales establecerán sucursales pero impedirán que se formen otras. Independientemente de que aplaudo la reciente reforma que establece la pauta para regular aquellas personas que realicen actividades de ahorro y crédito y que sean menos de doscientos

⁶⁶ Si mencionamos a estos tres países es porque nuestros legisladores tomaron como base los resultados obtenidos en los mismos para implementar principios de cada uno de ellos en nuestro país.

individuos, esto no deja de limitar la regulación, ya que la gente marginada seguirá utilizando mecanismos alternativos de ahorro y crédito "informales" ante la regulación excesiva planteada en la Ley, y resulta obvio pensar que preferirán sus mecanismos tradicionales que no les ocasiona gastos "extras", a sujetarse a una Ley que "cobra por todo".

Por lo anterior, propongo que, con el fin de que todas aquellas actividades de ahorro y crédito popular "informales" se ajusten a la nueva Ley para contar con la supervisión y protección asegurados por la misma, el Gobierno Federal debe entregar subsidios para aquellas personas que realizan estas actividades y que no podrían sujetarse a la Ley por no contar con los recursos suficientes. En países como España y Canadá, los subsidios otorgados por el Estado han sido claves para el funcionamiento y éxito del ahorro popular. Para lograr lo anterior, en la Ley deben flexibilizarse los requisitos en cuanto al número de socios y el Nivel de Operaciones, por lo menos por lo que se refiere al Nivel de Operaciones I, ya que no se ve justificación alguna para imponer como número mínimo de socios el de doscientos; en países como Alemania no existe limitación en cuanto al número mínimo de socios. La idea es que el público distinga entre las cajas de ahorro reguladas por las autoridades, de aquellas que son negocios pasajeros y que aprovechan lagunas legales para operar.

Otra alternativa para asegurar a la gente de escasos recursos el acceso a los servicios financieros formales y su regulación, es la formación de "grupos solidarios", tomando como

base la estructura del Banco Grameen en Bangladesh⁶⁷, en el cual los grupos solidarios están conformados por cinco personas, cada grupo, junto con otros seis grupos solidarios en su poblado o municipio, forman un "centro" de 30 miembros. Cada integrante de un grupo solidario garantiza el préstamo de los demás, si bien no legalmente, por lo menos moralmente, por lo que el banco no necesita gastar recursos escasos en evaluaciones a fondo, supervisión y cumplimiento de crédito. Los integrantes están obligados a ahorrar mediante la compra de capital social en el Banco Grameen, y a contribuir regularmente con pequeñas cantidades para un fondo de ahorro grupal y un fondo de emergencia. Además, los miembros deben "ahorrar" 5% del monto de sus préstamos. Se utiliza el lema de "si la gente no puede ir al banco, el banco debe ir a la gente", por lo que existen numerosas sucursales bastante modestas y proporciona servicios de puerta en puerta.

Mi tercera propuesta tiene su origen en las operaciones que la Ley de Ahorro y Crédito Popular permite realizar a la entidades que regula y que dependen del Nivel de Operaciones, operaciones que las colocan en una igualdad financiera y operativa con las instituciones de banca múltiple, de tal manera que, cuando una Entidad alcance el Nivel de Operaciones IV será considerada como cuasibanco. En principio, ninguna entidad puede ser clasificada en el Nivel de Operaciones IV, por disposición expresa de la Ley y por los excesivos requisitos que deben cubrir para ser consideradas

⁶⁷ Cfr. Mansell Carstens, Op. Cit. Págs. 177 a 183.

como tales, lo cual implica tanto ventajas como desventajas, ya que por un lado lo que se pretende es que no se realicen operaciones de alto riesgo en protección tanto de la entidad como de los ahorradores, y por otro lado, se limita desde un principio la capacidad operativa de la Entidad de Ahorro y Crédito Popular.

Con lo anterior pretendo manifestar que, a mi parecer, no existe una razón clara o motivo suficiente para que se clasifique a una entidad atendiendo a principios contables, por lo que propongo que se ajuste el criterio para determinar el Nivel de Operaciones a la oferta y demanda de servicios financieros que vaya reportando la entidad.

Es decir, sugiero que no existan limitantes para la realización de operaciones por el nivel que tengan, ya que, si bien se reconoce que el Nivel de Operaciones será un indicador de la solvencia y liquidez de la entidad, también considero que el Nivel de Operaciones se debe otorgar dependiendo de la demanda de servicios financieros y no de criterios contables, por lo que se deben reconsiderar los criterios para determinar el Nivel de Operaciones de la Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

5.5. Propuesta de estructuración del Sistema Financiero Mexicano a partir de la regulación del sector de ahorro y crédito popular.

A raíz de la investigación realizada de los sistemas de ahorro y crédito popular en países como Alemania, España y Canadá, me pareció sorprendente comprobar que, en los mismos, el ahorro

popular es la base del sistema financiero, sobre todo por que, por lo menos en México, se cree que la base del sistema financiero son los bancos.

En nuestro país, a pesar del retraso legislativo de un siglo, en comparación con los mencionados países, no resulta descabellado pensar que el ahorro y crédito popular puede ser la base, no sólo del Sistema Financiero Mexicano, sino de la economía en general.

Es muy bien sabido que un sistema financiero sano marca la pauta del desarrollo económico, lo que implica que toda la población tenga acceso a servicios financieros de calidad y con ello el aumento del nivel de vida de la gente de escasos recursos.

Tomando como base que, las políticas financieras gubernamentales, con vías a ayudar a los pobres, se sustentan en supuestos erróneos de sus necesidades, considero que el Sistema Financiero Mexicano necesita una reestructuración a partir de la creación del sector de ahorro y crédito popular, pero dicha estructuración debe basarse en una política gubernamental que coincida con la realidad y que pretenda consolidar el Sistema Financiero Mexicano como base del desarrollo del país.

En ese sentido, mi propuesta es que el gobierno federal otorgue subsidios para las clases populares con el fin de que estas puedan acceder a los servicios financieros de carácter formal y ahorrar, ya que el ahorro interno es fundamental para el desarrollo económico.

En segundo lugar, es indispensable determinar claramente e incluso a nivel constitucional, las facultades de las autoridades financieras para emitir la regulación prudencial, ya que mucha de dicha regulación es de origen dudoso y se corre el riesgo de que sean sólo hojas de papel sin ningún valor jurídico-normativo.

Así como la regulación prudencial, la supervisión de entidades financieras debe ser considerada como clave para el correcto funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano, tarea en la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene gran fuerza y que se debe desarrollar y regular, sobre todo, a raíz de la creación del nuevo sector y como consecuencia de la excesiva regulación existente en general en todo el Sistema Financiero Mexicano.

En tercer lugar, y reafirmando mi postura del tema anterior, propongo reformas al marco normativo existente, el cual debe ser claro y congruente con la estabilidad financiera.

Por último, es indispensable que se determine el papel que ha de jugar la banca de desarrollo en el Sistema Financiero Mexicano, ya que por un lado se ha visto que el gobierno federal desapareció a BANRURAL por ser inoperante, sustituyéndolo por Financiera Rural, pero por otro lado, ha enaltecido al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), como banco de segundo piso para el sector de ahorro y crédito popular. Considero que esta institución bancaria será la clave para mantener a la banca de desarrollo, por lo que su actividad debe seguirse muy de cerca.

134a

C O N C L U S I O N E S

Primera.- El sistema financiero de un país es importante, entre otros aspectos, porque pone en contacto a las personas que necesitan dinero y no lo tienen con las que si lo tienen y no lo necesitan.

Segunda.- El Sistema Financiero Mexicano se encuentra conformado por autoridades y por entidades agrupadas en seis sectores, a saber, el bancario, el de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, el bursátil, el asegurador y afianzador, el del sistema de ahorro para el retiro y, el de ahorro y crédito popular. La clasificación de una entidad financiera en alguno de los sectores depende del tipo de operaciones que realice.

Tercera.- Las autoridades pueden ser supervisoras y/o reguladoras. Las autoridades financieras del Sistema Financiero Mexicano son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, de las cuales las autoridades supervisoras son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Cuarta.- El ahorro y crédito popular tienen un origen filantrópico basado en la ayuda mutua, siendo su antecedente más remoto los Montes de Piedad.

Quinta.- En países como España, Alemania y Canadá, el ahorro popular se gestó como un *movimiento cooperativista*, cuyo fin primordial era evitar la usura; sin embargo, ese carácter benéfico ha cesado para dar paso a un carácter estrictamente financiero, desarrollándose de tal manera, que las Cajas de Ahorros constituyen la base del sistema financiero de los países en comento.

Sexta.- Producto de la necesidad de certeza jurídica en el ahorro popular, y conscientes de la inevitable existencia del mismo, se expidió la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sobre todo, como parte de una política gubernamental para abatir la pobreza.

Séptima.- La Ley de Ahorro y Crédito Popular, define al ahorro y crédito popular como la captación de recursos en los términos de la citada Ley provenientes de los socios o clientes de las Entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la Entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los socios o clientes.

Octava.- El ahorro popular es la diferencia cuantitativa entre los ingresos, gastos y acumulación de recursos para el consumo futuro, que realice el pueblo; debiendo entender por "pueblo" a la gente común y humilde de una población.

Novena.- El crédito popular es un instrumento que puede utilizar la población de escasos recursos para obtener dinero o bienes de manera inmediata para hacer frente a necesidades presentes.

Décima.- La Ley de Ahorro y Crédito Popular contempla dos tipos de entidades, a saber, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares; la primera como sociedad cooperativa, y la segunda como sociedad anónima. La Ley también contempla los denominados *organismos de integración* conocidos como Federaciones y Confederaciones; por lo que el Sector se encuentra integrado por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y los Organismos de Integración.

Décimo Primera.- La naturaleza jurídica de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular es eminentemente mercantil, ya que tienen un carácter financiero debido a la forma en que se constituyen, por las operaciones que realizan, por su finalidad, por su función dentro del sistema financiero, etc., aunque la finalidad de sus operaciones no sea preponderantemente lucrativa, sin que por eso se pueda afirmar que sean instituciones benéficas.

Décimo Segunda.- Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular representarán un papel social y económico importante dentro de la economía mexicana, ya que fomentarán el ahorro entre las clases más necesitadas, con el afán de abatir la pobreza y colaborar recíprocamente para abatir la usura, así como coadyuvar en el otorgamiento del crédito para satisfacer necesidades presentes de las familias modestas.

Décimo Tercera.- Para constituir una Entidad de Ahorro y Crédito Popular se requiere autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo dictamen favorable de una Federación.

Décimo Cuarta.- Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular estructuralmente se integran con una Asamblea General, Consejo de Administración, Director o Gerente General, Comité de Crédito y Consejo de Vigilancia o Comisario.

Décimo Quinta.- La Ley clasifica a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular en atención a su Nivel de Operaciones, debiendo entender por éste el monto de los activos y pasivos que tengan, el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y su capacidad técnica y operativa, cuyo objetivo principal es el establecer las operaciones activas, pasivas y de servicios que puedan prestar las citadas Entidades con la finalidad de proteger los intereses de los ahorradores.

Décimo Sexta.- Las operaciones que puedan realizar las Entidades de Ahorro y Crédito Popular dependerán del Nivel de Operaciones que se les haya asignado; así entre mayor sea el Nivel de Operaciones, serán más las actividades que puedan realizar, lo que implica que su regulación vaya siendo más estricta.

Décimo Séptima.- Los Organismos de Integración son aquellas instituciones del sector de ahorro y crédito popular encargadas de coadyuvar con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en sus tareas de supervisión del citado sector y de protección de los intereses de los ahorradores.

Décimo Octava.- Los organismos de integración son dos: por un lado, las Federaciones, constituidas con la agrupación voluntaria de, por lo menos, diez Entidades de Ahorro y Crédito Popular, cuya función radica en la supervisión auxiliar; por otro lado,

las Confederaciones, integradas con la agrupación voluntaria de cinco Federaciones, con la finalidad de administrar el Fondo de Protección.

Décimo Novena.- La supervisión auxiliar consiste en revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistema de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.

Vigésima.- El Fondo de Protección tiene como finalidad cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil Unidades de Inversión para los niveles I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Entidad de Ahorro y Crédito Popular, en caso de que se declare su disolución o liquidación, o bien, se encuentre en concurso mercantil.

Vigésimo Primera.- El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, fungirá como banco de cajas del sector de ahorro y crédito popular. Su función es promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el

hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, el desarrollo económico nacional y regional del país.

Vigésimo Segunda.- La protección de los ahorradores dentro del sector de ahorro y crédito popular constituye la clave para el buen funcionamiento del mismo, sobre todo tomando en cuenta que el sector se ha visto fuertemente golpeado por la corrupción y el fraude. Es por ello que en la Ley de Ahorro y Crédito Popular se contemplan diversos mecanismos de protección a los ahorradores, como son, los fondos sociales, la supervisión auxiliar, las medidas correctivas, el Fondo de Protección, la regulación prudencial, reglas para la contabilidad y, las disposiciones aplicables para los casos de escisión, fusión, liquidación, venta o disolución de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Vigésimo Tercera.- La intervención de las autoridades financieras, supervisoras y reguladoras, en el sector de ahorro y crédito popular, implica el deseo de contar con una supervisión y regulación estricta en el nuevo sector del Sistema Financiero Mexicano, para asegurar los intereses de los ahorradores.

Vigésimo Cuarta.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público delega facultades, dando lugar a un crecimiento y desarrollo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad supervisora por excelencia, lo que ha llevado a la citada autoridad a tener que reestructurarse de manera interna para la realización de las amplias facultades que le han sido conferidas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular; principalmente en lo que se refiere a la emisión de reglas de carácter general en infinidad de temas,

regulación que, a la fecha, no ha podido ser concluida por lo excesivo y complejo de su contenido.

Vigésimo Quinta.- Al lado de las autoridades financieras, han surgido grupos, instituciones y organismos interesados en la expansión y crecimiento del ahorro y crédito popular; tal es el caso del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular, cuya misión es promover y desarrollar a las instituciones que conforman el sector de ahorro y crédito popular para asegurar la masificación, la calidad y el acceso de las finanzas populares, a través de sus productos y servicios, a la población del país.

Vigésimo Sexta.- Con la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los organismos, instituciones y personas dedicadas a captar ahorro y colocarlo entre la gente de escasos recursos, ya sea de manera formal o informal, tendrán que transformar su naturaleza para constituirse como Entidades de Ahorro y Crédito Popular, ya que una vez transcurrido el plazo para la constitución de las citadas entidades, según lo prevén los artículos transitorios de la Ley, ninguna persona podrá captar recursos del público de manera informal.

Vigésimo Séptima.- El impulso del ahorro popular está limitado con la Ley de Ahorro y Crédito Popular ya que existen múltiples requerimientos para obtener un dictamen previo, condiciones para ser funcionarios de las entidades, restricciones para que personas morales sean socios, operaciones autorizadas y restringidas, condiciones de contabilidad, supervisión y auditoría, multas y penas, costo de fondo de protección y fondos sociales,

aportaciones a federación y confederación, fuentes de financiamiento y restricciones en garantías aceptables, todo esto significa gastos para las entidades que las más pequeñas no estarán en condiciones de cubrir.

Vigésimo Octava.- El mínimo de socios exigidos por la Ley constituye una limitante para poder constituirse, lo cual implicará que un gran número de pequeñas organizaciones de ahorro y crédito rural no se puedan constituir al amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular por no contar con el mínimo de socios establecido, lo que se traducirá en la evolución de un sector de ahorro popular informal.

Vigésimo Novena.- El sector de ahorro y crédito popular ha manifestado su preocupación por no poder cumplir con la excesiva regulación a que se encuentran sujetos, situación que provocó la reforma que ha sufrido recientemente la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sobre todo por lo que se refiere al plazo para la transformación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, ampliándolo de dos años a cuatro años, así como el hecho de la captación de recursos y colocación por parte de personas físicas para que puedan operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la legislación, siempre que cumplan con ciertos requisitos como un número máximo de integrantes que será de doscientos cincuenta, máximo en sus activos y la ausencia de publicidad de sus operaciones.

Trigésima.- La Ley de Ahorro y Crédito Popular constituye un avance normativo importante para la regulación de las finanzas

populares, ya que para el Sistema Financiero Mexicano es de gran trascendencia la existencia de una Ley que regule estas materias, sobre todo porque podría llegar a ser el sector base del sistema financiero al captar el mayor ahorro existente a escala nacional, como lo es en otros países.

Trigésima Primera.- En cualquier solución que se plantee debe tomarse en cuenta que, en México sólo el treinta y siete por ciento de la población económicamente activa tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial, quince por ciento muy limitado es atendido por la banca social, trece por ciento lo atiende la banca de desarrollo y treinta y cinco por ciento no cuenta con ninguno de ellos; además, el sector de ahorro y crédito popular está compuesto por seiscientos treinta intermediarios, cuyos activos llegan a catorce mil millones de pesos y atienden aproximadamente a dos punto cinco millones de clientes, equivalentes al seis por ciento de la población económicamente activa.

Trigésima Segunda.- Se prevé que veinte millones de personas podrían utilizar los servicios financieros de las seiscientas cajas de ahorro, grupos solidarios, cooperativas y sociedades de ahorro y préstamo que existen en el país, pero actualmente éstas sólo atienden a dos punto cinco millones de usuarios. Actualmente se cuenta con un sistema financiero incompleto, sin embargo, el objetivo es que las personas con menores recursos tengan acceso a productos de ahorro y crédito con el nuevo sector de orientación popular.

Trigésima Tercera.- Existe un atraso legislativo importante en el sector de ahorro y crédito popular, ya que mientras que en países como España, Alemania y Canadá la regulación comenzó a finales del siglo XIX y principios del XX, en México el primer reconocimiento formal de las instituciones de ahorro y préstamo fue en el año de 1990 al incluirlas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, lo cual no quiere decir que el fenómeno no se haya presentado.

Trigésima Cuarta.- Se plantea la necesidad de la existencia de una estructura legal que coincida con las necesidades de las personas a la que va dirigida, sobre todo, no se debe olvidar que es una Ley de carácter popular, que pretende que se presten servicios financieros hasta en el rincón más reservado del país, que la palabra popular se refiere a los marginados, pobres, campesinos, mujeres, niños y personas que por una u otra razón no gozan de los servicios financieros reconocidos formalmente como lo son las instituciones bancarias, es por eso que se proponen reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Trigésima Quinta.- No encuentro justificación alguna para crear dos tipos de sociedades diferentes, si al final de cuentas les es aplicable los mismos principios, por lo que el carácter cooperativo, benéfico y popular queda a un lado para dar paso al carácter estrictamente financiero, lucrativo y especulativo que tienen los bancos.

Trigésima Sexta.- El Gobierno Federal debe entregar subsidios para aquellas personas que realizan actividades de ahorro

y crédito popular y que no podrían sujetarse a la Ley por no contar con los recursos suficientes.

Trigésima Séptima.- Deben flexibilizarse los requisitos en cuanto al número de socios y el Nivel de Operaciones, por lo menos por lo que se refiere al Nivel de Operaciones I, ya que no se ve justificación alguna para imponer como número mínimo de socios el de doscientos.

Trigésima Octava.- El Nivel de Operaciones se debe otorgar dependiendo de la demanda de servicios financieros y no de criterios contables, por lo que propongo reconsiderar los criterios para determinar el Nivel de Operaciones de la Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Trigésima Novena.- Considero que el Sistema Financiero Mexicano necesita una reestructuración a partir de la creación del sector de ahorro y crédito popular, por lo que sugiero que el Gobierno Federal asuma su papel de rector de la economía, y otorgue subsidios para las clases populares, con el fin de que éstas puedan acceder a los servicios financieros de carácter formal.

Cuadragésima.- Considero indispensable que se determine a nivel constitucional, las facultades de las autoridades financieras para emitir la regulación prudencial, ya que mucha de dicha regulación es de origen dudoso y se corre el riesgo de que sean sólo hojas de papel sin ningún valor jurídico-normativo.

G L O S A R I O

ACTIVO.- Término contable con el cual se designan los valores que posee una persona, asociación o empresa. Normalmente en los negocios tales activos están en la forma de terreno, planta, inventario de equipos, gastos pagados con anticipación, efectivo, cuentas por cobrar, etc.

AFILIACIÓN.- Consiste en la celebración de un contrato de afiliación entre las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y la Federación para que ésta los supervise auxiliariamente, así como manifestar la conformidad en que se apliquen las medidas correctivas y mecanismos de escisión, fusión, liquidación, venta o disolución previstos por la Ley de la materia.

AHORRO.- Excedente de todo ingreso sobre los gastos de consumo corriente. Los gastos de consumo de las economías domésticas normalmente son iguales o inferiores a su renta, lo cual da lugar a que se mantenga una porción de la misma apartada, en general, como precaución ante posibles necesidades futuras de consumo.

AHORRO POPULAR.- Diferencia cuantitativa entre los ingresos, gastos y acumulación de recursos para el consumo futuro, que realice el pueblo.

AUDITORÍA.- Comprobación científica y sistemática de los libros de cuentas, comprobantes y otros registros financieros y legales de una persona física o moral, con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad, mostrar la verdadera situación financiera y las operaciones. Certificar estos informes que rindan.

AUTORIDADES FINANCIERAS.- Conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado a los que

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

148

corresponden principalmente funciones de regulación, supervisión y protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros.

CAPITAL SOCIAL.- Representa el patrimonio de los accionistas, mediante títulos que han sido emitidos a favor de los accionistas o socios, como evidencia de su participación en la entidad.

CAPITALIZACIÓN.- Operación que consiste en sumar los intereses al capital. También se habla de capitalización de pasivos, cuando los acreedores entran a formar parte de la empresa pagando su capital con los pasivos a su favor.

CATEGORÍA DE CAPITALIZACIÓN.- Clasificación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular que debe realizar el Comité de Supervisión de las Federaciones, tomando en consideración su adecuación a los requerimientos de capitalización emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en reglas de carácter general, de tal manera que, a cada categoría de capitalización le corresponderán determinadas medidas correctivas.

CLIENTE.- Persona que utiliza los servicios de una entidad financiera.

COLOCAR DINERO.- Dícese de la emisión en títulos u otros activos, como forma de rentabilizar el dinero poseído.

COMITÉ.- Conjunto de personas encargadas de la ejecución o gestión de un acto o asunto.

CONTABILIDAD.- Técnica que establece las normas y procedimientos para registrar, cuantificar, analizar e interpretar los hechos económicos que afectan el patrimonio de las entidades.

CRÉDITO.- Confianza que se otorga a una persona o firma en razón de su solvencia y moralidad. Posición contable que resulta contra el deudor de un préstamo.

CRÉDITO POPULAR.- Instrumento que puede utilizar la población de escasos recursos para obtener dinero o bienes de manera inmediata para hacer frente a necesidades presentes.

DICTAMEN.- Opinión, juicio que emite un experto sobre un tema o problema de su especialidad.

DICTAMEN FAVORABLE.- Opinión o juicio que emiten las Federaciones, dirigido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el cual determinan la procedencia de la autorización de una entidad que pretende ajustarse a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como el Nivel de Operaciones que deba corresponderle.

ENTIDADES FINANCIERAS.- Intermediarios autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en algunos casos, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para captar, administrar, orientar, y dirigir tanto el ahorro como la inversión del público.

ENTIDAD DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.- Entidades financieras constituidas al amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y que adoptan alguna de las formas que establece la misma, a saber, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Populares.

ESCISIÓN.- Transferencia de parte de los activos de una empresa a otra recién creada, a cambio del capital de ésta, el cual se distribuye entre los accionistas de una empresa inicial.

ESTADOS FINANCIEROS.- Documentos contables que se formulan con el objeto de suministrar periódicamente a los propietarios, administradores, acreedores y público en general, una información acerca de la situación y desarrollo financiero a que se ha llegado en un negocio, como consecuencia de las operaciones realizadas en el mismo.

EXCEDENTE.- Parte que excede o sobra de una cantidad.

FONDO.- Capital, caudal, conjunto de bienes y dinero, etc., de que dispone una persona o entidad.

FONDO DE PROTECCIÓN.- Es aquel cuya administración está encomendada a las Confederaciones dentro del sector de ahorro y crédito popular, y cuya finalidad es la de cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil Unidades de Inversión para los niveles I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Entidad, en caso de que se declare su disolución o liquidación, o bien, se encuentre en concurso mercantil.

FUSIÓN.- Unión de dos o más empresas que se efectúa por medio de traspaso de los activos y pasivos de una a otra de éstas, a otra nueva compañía que se organice para ese fin.

INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.- Intervención que realizan las instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares, instituciones nacionales de seguros y fianzas y demás entidades autorizadas legalmente para constituirse como medio de enlace

entre el acreditante de un financiamiento y el acreditado, obteniendo una comisión por su labor al concertar los créditos en los mercados de dinero nacional e internacional.

INTERMEDIARIO.- Suscriptor primario de una emisión que posteriormente la coloca en el mercado. Esta actividad es típica en las actividades financieras del sistema bancario mexicano que "compran en firme" una emisión para posteriormente colocarla entre el público ahorrador o, en su caso, para mantenerla en una cartera como inversión propia.

INVERSIÓN.- Erogaciones que se llevan a cabo con la esperanza de obtener posteriormente una utilidad.

LIQUIDACIÓN DE UNA EMPRESA.- Proceso que consiste en rematar los activos de la empresa. Una vez vendidos los activos se procede al pago de las deudas existentes (pasivos) con los fondos provenientes de esas ventas.

LUCRO.- Dícese de la ganancia o beneficio que se obtiene. Toda empresa mercantil tiene como meta el lucro, o sea, obtener ganancias.

MEDIDAS CORRECTIVAS.- Reglas emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y que son aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular dependiendo de la categoría de capitalización que les haya correspondido. La finalidad de las medidas correctivas es prevenir, y en su caso, normalizar oportunamente las anomalías financieras o de cualquier otra índole, que las Entidades presenten, derivadas de las operaciones que

realicen y que puedan afectar su estabilidad o solvencia, o pongan en riesgo los intereses de los ahorradores.

MERCADO DE VALORES.- Aquella parte del sistema financiero, donde se permite llevar a cabo: la emisión, colocación, negociación y amortización de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (sic), con la participación de emisores, inversionistas, intermediarios, instituciones de apoyo y autoridades de supervisión y regulación.

NIVEL DE OPERACIONES.- Clasificación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular por el monto de los activos y pasivos que tengan, el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y su capacidad técnica y operativa, cuyo objetivo principal es el establecer las operaciones activas, pasivas y de servicios que puedan prestar las citadas Entidades con la finalidad de proteger los intereses de los ahorradores.

OPERACIONES DE CRÉDITO ACTIVAS.- Son las que se refieren al otorgamiento de crédito o préstamos, y que colocan a la institución como acreedora.

OPERACIONES DE CRÉDITO PASIVAS.- Operaciones con las que la institución de crédito se convierte en deudora; éstas son: depósitos, emisión de bonos financieros e hipotecarios y de certificados financieros.

OPERACIONES DE SERVICIOS.- En el lenguaje de los bancos vienen a constituir los servicios complementarios a las operaciones ya definidas como activas, pasivas y contingentes.

ORGANISMO DE INTEGRACIÓN.- Son aquellos que con carácter de Federación o Confederación, se constituyen al amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuya finalidad es la de auxiliar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en su tarea de supervisión, regulación y protección de los intereses de los ahorradores, sobre todo por lo que respecta a la supervisión auxiliar y a la administración del Fondo de Protección.

PASIVO.- Total de los débitos de una persona. Conjunto de depósitos de clientes en poder de una entidad financiera. Recursos destinados a la financiación de activos. Parte derecha de un balance.

PRÉSTAMO.- Contrato por el que una de las partes entrega a la otra dinero u otra cosa fungible con la condición de devolver otro tanto de la misma especie y calidad. Provisión monetaria temporal que se hace bajo la condición de que esta o su equivalente se pague, a menudo con un pago de intereses.

PUEBLO.- Gente común y humilde de una población.

RECURSOS.- Medios económicos con que cuenta una empresa para financiar inversiones. Conjunto de factores productivos con los que cuenta un agente económico.

RECURSOS FINANCIEROS.- Todas aquellas fuentes de fondeo que permiten a una persona, empresa, banco o gobierno allegarse fondos ajenos para un determinado propósito de consumo o reinversión. Estos recursos pueden ser endeudamiento a través de pagarés, letras de cambio, cheques fechados, aceptaciones, bonos, obligaciones y emisión de acciones. Estos servicios por emisión, son

más bajos que las de emisión por contraer una obligación debido a que no necesitan respaldo crediticio ni otras garantías.

REGLAS DE CARÁCTER GENERAL.- Normas que, por disposición expresa de la Ley, está obligada a emitir la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el objetivo de desarrollar los temas mencionados en la Ley tomando en consideración los usos y prácticas bancarios y bursátiles.

REGULACIÓN PRUDENCIAL.- Normas destinadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

RESERVAS DE CAPITAL.- Separaciones virtuales de sus utilidades que realizan las empresas, sea por un ordenamiento legal o para cubrir un fin específico.

RIESGO.- Dícese de todo aquel que emprende una empresa. Posibilidad de perder una inversión determinada, el cual suele asociarse a la incertidumbre. El riesgo no es malo, pues en todas las cosas habrá que arriesgar para obtener algún premio, o algo más de lo que se tiene.

SECTORES.- Grupos de entidades financieras que se encuentran clasificados dentro del Sistema Financiero por el tipo de operaciones que realizan dentro del mismo.

SISTEMA FINANCIERO.- Conjunto de instrumentos, mercados e intermediarios financieros, definidos y coordinados por normas legales, destinados a poner en contacto a los que tienen dinero o activos excedentes y a los que lo necesitan para obtener la máxima utilidad a nivel nacional.

SITUACIÓN FINANCIERA.- La que muestra el balance general llamado también el estado de situación financiera, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados.

SOCIEDAD ANÓNIMA.- Sociedad de carácter mercantil en la que el capital está dividido en acciones e integrado por las aportaciones de los socios que no responden con un patrimonio personal a las deudas de la sociedad.

SOCIO.- Persona que en asociación con otra u otras, constituye una sociedad mercantil con fines de lucro, participando en las pérdidas y beneficios.

SOLVENCIA.- Dícese de la capacidad de pago.

SUPERVISIÓN AUXILIAR.- Es la supervisión que debe llevar a cabo el Comité de Supervisión de las Federaciones y cuyo objetivo es revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistema de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

-----Las Cajas de Ahorro: Estudio Comparativo entre México y España. Comisión Nacional Bancaria. México, 1992.

-----Recursos propios y deuda subordinada en las cajas de ahorro. España, 1989.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.

ARBAIZA, Catalina y Francisco Laínez. El Ahorro. Guías Prácticas, serie Economía Familiar. Editorial Aguilar. España, 1996.

CUEVA GONZÁLEZ, Marcos I. El Lenguaje de los Bancos. Editorial Pac. México, 1998.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Cuarta Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2003.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV Y ABM. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2000.

GARCÍA ROA, José. Las Cajas de Ahorro Españolas: Cambios recientes. Fusiones y otras Estrategias de Dimensionamiento. Editorial Civitas. Colección Economía. España, 1994.

GARRIDO, Celso y Tomás Peñalosa Webb. Ahorro y Sistema Financiero en México. Diagnóstico de la Problemática Actual. Editorial Grijalbo. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México, 1996.

GENTIL, Dominique e Yves Fournier. ¡Pueden los campesinos ser banqueros!: experiencias de ahorro y crédito. Editorial IRAM. Nicaragua, 1997.

GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel, Badenas Plá. Los Impuestos y las Decisiones de Ahorro e Inversión de las Familias. Editorial Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social". España, 2000.

HEGEWISH DÍAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1997.

HUERTA DE SOTO, Jesús. Dinero Crédito Bancario y Ciclos Económicos. Unión Editorial Madrid, España, 1998.

IMPERIAL ZÚÑIGA, Ramón y Fidel Ramírez Guerra. Banca Social. Historia, Actualidad y Retos de las Finanzas Populares. Editado por la Caja Popular Mexicana. México, 2001.

MANSELL CARSTENS, Catherine. Las Finanzas Populares en México. Centro de Estudios Latinoamericanos. Editorial Milenio, S.A. de C.V. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 1995.

NAVARRETE R. Alfredo. Desarrollo Económico, ahorro y equilibrio externo. Editorial Selección de Estudios Latinoamericanos (SELA). México, 1963.

PÉREZ AMADOR, Julieta. El Ciclo Vital Familiar y los Sistemas de Crédito y Ahorro en México. Tesis para obtener el título de actuario. Facultad de Ciencias, UNAM. México, 2000.

RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín. Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Editorial Tecnos. España, 1975.

TITOS MARTÍNEZ, Manuel y Javier Piñar Santos. Ahorro Popular e Inversión Privilegiada. Las Cajas de Ahorros en España 1939-1975. Colección Marqués de Pontejos. Editorial Caja de Madrid. España, 1995.

VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Asambleas, Fusión, Liquidación y Escisión de Sociedades Mercantiles. Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos Mercantiles. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS:

- El Financiero
- El Economista
- El Universal
- Milenio
- Reforma
- Diario Oficial de la Federación

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Ley del Banco de México.

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado.
- Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley del Seguro Social.
- Ley General de Instituciones de Fianzas.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- Ley para regular Agrupaciones Financieras.
- Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Ley sobre el contrato de Seguro.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000 - 2006.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

OTRAS FUENTES**PÁGINAS EN INTERNET**

- www.cnbv.gob.mx
- www.comacrep.org.mx
- www.bansefi.gob.mx
- www.sedesol.gob.mx
- www.dgrv.org
- www.desjardins.org