

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

**"PROSPECTIVA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MÉXICO Y
SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL"**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO PRESENTA:**

ISRAEL CARRERA TORRES
ASESOR: LIC. VÍCTOR HUGO PÉREZ HERNÁNDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCIÓN.

Una de las necesidades básicas y primordiales de cualquier Nación, siempre ha sido la forma de captar recursos, no sólo públicos, sino también privados, con la finalidad de alcanzar un desarrollo sano en su economía.

Asimismo, uno de los objetivos fundamentales que se han fomentado, sobretodo en la década de los años noventa, ha sido el de estimular el ahorro privado. Para ello, el Estado mexicano adoptó una serie de mecanismos totalmente mercantilistas con la finalidad de fomentar la inversión en las cuentas de ahorro y fortalecer, con esto, la economía nacional.

La idea de fortificar a una economía por medio del ahorro es, hasta nuestros tiempos, una Política demasiado difícil de proponer, ya que el ahorro, para el mayor número de personas, es un lujo que pocas personas están dispuestas a realizar; toda vez que con el bajo poder adquisitivo de los salarios y el poco empleo, resulta simplemente difícil y en algunos casos imposible.

Hoy en día, el estimular la cultura del ahorro no es una tarea nada sencilla, pues a pesar de los grandes esfuerzos realizados tanto por la Banca Pública como la Privada, se han visto pocos resultados. Poca es la gente que logra ahorrar,

toda vez que existe una notoria desproporción entre las tasas de interés que se pagan por conseguir un préstamo y las que se aplican a los depósitos de los ahorradores, pues las instituciones bancarias realmente pactan contratos leoninos con los clientes.. Debido a esta circunstancia, la población debe buscar la forma de cómo lograr un mayor rendimiento con su dinero, optando por las instituciones no consolidadas, es decir, las pequeñas agrupaciones de ahorro donde el interés es mayor que en los grandes Bancos. Sin embargo, debido a la ignorancia y buena fe de estas personas, tales agrupaciones sólo se dedican a estafar y dejar sin ninguna utilidad de estas inversiones e, incluso, en muchas ocasiones, nunca logran recuperar siquiera la inversión original.

En la actualidad, existen numerosos casos en que la gente, en su mayor parte de clase baja y media, ha sido menoscabada en su patrimonio por grupos de defraudadores, ante la falta de un estricto control de supervisión de las denominadas Cajas de Ahorro Popular por parte de las autoridades hacendarias y bancarias; debido a la carencia de una Política Financiera sana plasmada en las Leyes que permitan corregir estas deficiencias.

Por ello, hemos dividido la presente investigación en cuatro apartados. En el capítulo primero, se analiza el marco conceptual relacionado con la Banca y el Crédito. Tratamos no sólo de explicar sus definiciones, sino también de abordar el desarrollo de algunas instituciones, así como su funcionamiento.

En el capítulo segundo, examinamos el marco jurídico que directa o indirectamente está vinculado con nuestra investigación. Iniciamos, obviamente, con el análisis de las disposiciones constitucionales, para después abordar las leyes y los instrumentos internacionales especializados. Cabe señalar que dejamos para el último capítulo lo relativo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, habida cuenta de su especial importancia y por ser el eje de nuestra investigación.

El capítulo tercero está referido al desarrollo nacional y, sobre todo, al ahorro en México, como una de las cuentas nacionales más relevantes para su medición. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 implementado por el actual Presidente Vicente Fox, que es la estrategia del financiamiento de la inversión para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable de nuestro país, considera a las fuentes externas de ahorro como complemento, no como sustituto del ahorro interno a largo plazo. Por ello, durante la presente administración el ahorro interno se ha consolidado como la fuente primaria del financiamiento.

Asimismo, analizamos los antecedentes de las Cajas de Ahorro Popular, sus diferencias con otros mecanismos también de ahorro, y hacemos un breve repaso de los litigios que dieron lugar a la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y demás autoridades, con la finalidad de regularlas mejor. Finalmente, en distintos puntos, abordamos su funcionamiento.

Por último, en el capítulo cuarto, estudiamos la contribución de las Cajas de Ahorro al fomento industrial, es decir, el ahorro como una de las principales medidas que contribuyen a la generación y distribución de la riqueza.

En suma, considero que el ahorro popular debe contar con la regulación jurídica adecuada, a fin de que contribuya al desarrollo nacional y a mejorar la calidad de vida de toda la sociedad.

La normatividad actual es, sin duda, mejor que la anarquía que prevalecía; las varias reformas que ha tenido, son un reflejo de la carencia de referentes jurídicos o de la existencia precaria de los mismos.

Los ahorradores que participan en el sector del ahorro popular contribuyen, sin duda, al desarrollo nacional; quienes no han hecho lo suficiente son algunos actores del propio gobierno, ya que no han mantenido las condiciones de

estabilidad y crecimiento económico necesarias para que el ahorro en general se constituya en un pilar del desarrollo nacional.

Finalmente, abrigamos la esperanza de que algunas de nuestras conclusiones y propuestas que referimos al final de la presente investigación, sirvan para desarrollar este sector tan importante de la economía nacional.

Israel Carrera Torres

CAPÍTULO PRIMERO.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS FACTORES FINANCIEROS

FUNDAMENTALES.

1.1. CRÉDITO Y BANCA.

En la macroeconomía, existen diversos elementos que hacen posible el intercambio de capitales para el sostenimiento de una Nación, todos ellos de diversa índole, como el Político, el Económico, el Monetario, etcétera. Sin embargo, también existen Instituciones que permiten el desarrollo de todos estos elementos, ya sea como entes activos que facilitan el movimiento de estos factores, o bien, como entes reguladores, por ejemplo, el propio Estado y los Organismos Internacionales.

En el actual modelo macroeconómico, encontramos dos elementos básicos que permiten una política de capitales sana: uno de ellos es la Banca y el otro lo constituye una de sus operaciones, que —por su importancia— se convierte en preponderante, es el crédito.

En el desarrollo del presente capítulo, analizaremos las definiciones de estos elementos y su importancia para la economía de una Nación, así como su repercusión internacional.

Es importante señalar que estas actividades han evolucionado a través de la historia de acuerdo a las necesidades de cada sociedad; empero, es importante adentrarnos un poco en su conceptualización para precisar la función que actualmente mantienen en la macroeconomía.

1.1.1. GENERALIDADES.

Iniciaremos a partir de sus definiciones elementales, de acuerdo a lo que nos precisan distintos autores.

“AHORRO: En su doble acepción, el ahorro es la acción y efecto de sustraerse a trabajos o riesgos, y la actitud que evita gastos conservando su importe.”¹

“BANCA: Etimológica: del antiguo alemán bank: mesa que utilizaban los cambistas. Gramatical: Comercio que principalmente consiste en operaciones de giro, cambio y descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos especialmente en comisión. Establecimiento público de crédito constituido en sociedad por acciones. Según sea su ejercicio mercantil se llama agrícola, de descuento, de emisión, de exportación, de fomento, hipotecario, industrial, etcétera.”²

“Banca o Sistema bancario, es el conjunto de instituciones que permiten el desarrollo de todas aquellas transacciones entre personas, empresas y organizaciones que impliquen el uso de dinero.”³

La Banca, para Guillermo Cabanellas, *“es el comercio que consiste en operaciones de giro, cambio y descuento, en llevar cuentas corrientes, abrir créditos, admitir depósitos, hacer préstamos de valores o dinero, comprar y vender efectos*

¹ **Enciclopedia Jurídica Omeba**. Tomo I. Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1986, página 621.

² **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía**. Dirección de Víctor de Santo, Buenos Aires, Argentina, 1996, página 678.

³ **Enciclopedia Encarta 2003**. Compact Disc 1, Voz: Banca.

públicos y particulares, cobros, pagos y otras operaciones de crédito por cuenta ajena. Son los bancos en general, el conjunto de banqueros. En lo mercantil y crediticio, banca es sinónimo de banco.”⁴

Históricamente, podemos decir que hasta los siglos XVI y XVII, los denominados banqueros eran simplemente comerciantes de dinero y hacían una tarea importante como cambistas, ya que, por la basta diversidad de monedas que existían en la época feudal, pues era facultad de los señores feudales el acuñar sus propias divisas, fue una práctica recurrente su falsificación, inclusive por el propio soberano.

Partiendo de estos conceptos, podemos señalar que la Banca como institución y como servicio, se traduce en la captación de recursos del público para ponerlos a su disposición, es decir, realiza un intercambio de bienes de unas personas a otras, y uno de sus medios, es precisamente el crédito.

A simple vista, parece una tarea fácil de realizar, pero siempre está sujeta a muchas variables, las cuales pueden diferir de un Sistema Financiero a otro, de una Institución de Banca a otra e, incluso, de unas personas a otras.

Pero, ¿qué hace tan importante esta actividad? Pues tenemos bastantes valores agregados para esta función de la Banca. Uno importante para ella, no es sólo la simple captación de recursos por parte de sus depositantes o clientes, sino los rendimientos que generan estos depósitos, ya que al recibir bienes por parte de sus clientes, le permite ponerlos a disposición de ellos mismos a través del crédito, cobrando jugosos intereses por los mismos; de manera que, cuando el depositante originario reclame el pago de su depósito, también recibirá parte de esas ganancias, y las personas que solicitan el crédito tienen la ventaja de disponer de capitales que actualmente no tienen en sus manos, o que los tienen en otros tipos de inversiones y, por lo tanto, no tienen una liquidez inmediata que les permita la realización de varios propósitos.

⁴ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Tomo I, A-B, Vigésima edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981, página 449.

Así, podemos concluir que la Banca y el crédito permiten el desarrollo sano y sustentable de las Naciones, ya que éstas sostienen sus políticas financieras a través de los créditos otorgados por los Bancos Mundiales, lo que se le conoce como deuda pública.

Como es de entenderse, el ahorro o inversión y el crédito desempeñan una función mercantil importante para las personas involucradas en estas operaciones, tanto para la Banca como para el ahorrador; sin embargo, existe otro sujeto más involucrado en este proceso, se trata de aquel individuo que requiere dinero extra para poder realizar algún objetivo de índole lucrativa o simplemente para satisfacer una necesidad personal, esta persona para obtener dinero del cual no cuenta de forma inmediata, lo puede obtener en forma de préstamo, que como ya se indicó, se trata de una labor activa por parte de la Banca.

Pero, ¿qué importancia tienen estas operaciones bancarias? La respuesta es mucho más sencilla que la tarea de realizarlas. Desde el punto de vista mercantil, podemos señalar que los tres entes mencionados obtienen grandes beneficios, por una parte, la persona que invierte un poco de su dinero, obtiene seguridad en su inversión, es decir, la guarda y custodia de sus valores, asimismo, al retirar la aportación ahorrada, la Institución con la que celebró tal operación le restituye los bienes más un porcentaje por concepto de intereses; el Banco que realiza la guarda de estos valores, realiza operaciones y servicios derivados de este ahorro, el más importante es el préstamo por determinado tiempo de las cantidades que obtuvo como consecuencia del ahorro de otras personas, por lo que transmite la tenencia de estas aportaciones mediante una operación considerada como activa, que es el crédito, el cual de manera periódica brinda a la Institución intereses que contribuyen al sostenimiento de la Banca y al incremento de los ahorros de la clientela; por parte de las personas que reciben estos préstamos, el beneficio que obtienen por medio de estas operaciones, activa y pasiva, crédito y ahorro, es la facilidad de tener recursos de los cuales no disponen de manera inmediata.

En fin, cada uno de estos sujetos que intervienen en estas actividades, económicamente, se ven beneficiados; empero, desde el punto de vista social, también la gran mayoría son favorecidos, ya que con la realización de tales actividades, la Banca permite la distribución de la riqueza, ya que la circulación de capital permite que todos los componentes de una sociedad se vean inmiscuidos en la repartición monetaria con la creación de empleos. Asimismo, un país que mantiene una política bancaria sana es bien visto ante los ojos del mundo, logrando así que la Nación pueda mantenerse a flote. De este modo, el ahorro y el crédito se convierten en componentes fundamentales para el desarrollo macroeconómico de un país e, incluso, del mundo entero.

Todos estos conceptos no son propios de nuestra época, tal y como ya vimos, se tiene antecedentes remotos de tales actividades desde la época de la gran Babilonia, aproximadamente 2000 años antes de Cristo, donde existía un servicio de Banca, no propiamente como el de nuestro tiempo, pero que tenía como principales funciones las de recibir bienes en depósito y el préstamo. El primero de ellos era totalmente gratuito, donde el papel de los templos era fundamental, ya que funcionaban como Bancos. Los templos eran responsables de la desaparición de los objetos que les estaban confiados, pero eran libres de hacer uso de aquéllos, a cambio simplemente de restituirlos mediante una cantidad equivalente tan pronto les fueran reclamados; los préstamos quedaban confirmados por medio de un acta escrita y daban derecho a la percepción de un interés. Este intercambio de bienes era totalmente en especie, ya que no existía la moneda.

Por la seguridad que brindaban dichos templos a sus clientes, se multiplicaron sus tareas, fomentando el depósito y el préstamo de cereales y plata, productos que hacían las veces de moneda. Fue así como a través de estas múltiples operaciones mercantiles, estos productos y el intenso tráfico existente de aquella época, Hammurabi, rey de Babilonia de 1955 a 1913 a.C., mandó gravar las primeras normas que regulaban ésta y otras actividades, en un Código, que constituyó un hito en el Derecho, y en honor a él, se le denominó Código de Hammurabi. En el cuerpo de

este famoso Código, se incluyeron disposiciones que limitaban las tasas leoninas de interés y sancionaban, de manera muy severa, a quienes osaban disponer indebidamente de los bienes depositados.

Pasados ya los años, en la misma región de la que estamos hablando, aproximadamente entre los años 700 y 500 a. C., comienzan a surgir los grandes Bancos, los cuales continuaron practicando las operaciones corrientes a lo largo de unos veinte siglos: recibían fondos a título de inversiones y pagaban intereses sobre estos fondos; aceptaban en calidad de depósito, mediante un derecho de guarda y custodia, mercancías y objetos valiosos, cuyo traslado siempre implicaba un riesgo para las personas que solicitaban estos servicios, por lo que se hacían atractivas estas operaciones por la seguridad brindada; también realizaban préstamos garantizados, por lo que surgieron nuevas y diversas operaciones, convirtiéndose así, en cajeros de sus clientes, ya que también mediante los fondos recibidos, realizaban pagos a diversos acreedores por cuenta de sus clientes, procedían a realizar transferencias y liquidaciones en otras entidades. Estas actividades crearon el procedimiento de aceptación al poner su firma impresa en una tablilla para garantizar el precio de una adquisición inmobiliaria y obligarse personalmente a indemnizar al vendedor en caso de que llegare a faltar el comprador, asumiendo así otro tipo de responsabilidades más complejas.

Dichas operaciones no fueron fáciles de establecer, no se dieron de la noche a la mañana, ya que, en diversas épocas, los banqueros fueron objeto de robos y fraudes, sobre todo durante la Edad Media, pues los señores feudales comenzaron a utilizar las monedas, cada señor feudal tenía la facultad de emitir su propia moneda. Sin embargo, tal actividad propició la comisión de fraudes, ya que se podían realizar fácilmente falsificaciones de las monedas, toda vez que una actividad preponderante de la época, la artesanía, se apropiaba tales tareas, por lo que los artesanos podían fácilmente crear monedas sin ninguna autorización por parte del señor feudal, incluso, los propios reyes realizaban esta actividad ilícita, por lo que el banquero se vio obligado, en muchas de las ocasiones, a implementar medidas de seguridad. Por otra

parte, la miseria, característica de la época, y las grandes conquistas, implicaron en la mayoría de los casos, los despojos de los depósitos a los banqueros, por lo que éstos tuvieron que gastar bastante en mercenarios, lo cual propició el cobro de intereses más altos por los préstamos y comisiones mayores.

1.1.2. CLASIFICACIÓN DE LA BANCA.

Dentro del sistema bancario, podemos distinguir entre la Banca pública y Banca privada; ésta, a su vez, puede ser: comercial, industrial o de negocios y mixta. La Banca privada comercial, se ocupa de otorgar créditos a individuos privados. La industrial o de negocios, invierte sus activos en empresas industriales, adquiriéndolas y administrándolas. La Banca privada mixta, combina ambos tipos de actividades.

“En el siglo XIX fueron muy comunes los bancos industriales, aunque éstos han ido perdiendo fuerza a lo largo del siglo XX en favor de la banca mixta. Dentro de la banca pública debemos destacar, en primer lugar, el banco emisor o banco central, que tiene el monopolio de emisión de dinero y suele pertenecer al Estado. Asimismo, destacan las instituciones de ahorro y dentro de éstas, en España, las cajas de ahorro.”⁵

La Banca pública, se dedica principalmente al menester del Estado, impulsando programas sociales específicos, como el campo y las industrias estatales y paraestatales. Este servicio bancario es mucho más barato para quienes requieren de préstamos, pero es también un poco más complejo, ya que los recursos públicos de los que se allega, muchas veces, son utilizados para fines muy particulares, es decir, las personas involucradas que tienen la facultad de decidir a qué personas orientar estos recursos, simplemente los desvían para fines netamente políticos, lo

⁵ **Enciclopedia Encarta 2003.** Compact Disc 1, Voz: Banca.

que provoca un desequilibrio en los capitales invertidos y gastados. Por ello, el Estado, día a día, se ha visto en la necesidad de realizar las tareas de gasto público de una manera más transparente imponiendo candados que inhiban la comisión de cualquier tipo de hechos ilícitos sobre estos recursos; ya que al gastarse de manera indiscriminada estos recursos y no tener las entradas de manera debida, propicia que el Estado reintegre este dinero mediante impuestos más altos u otras entradas como el aumento en las multas y recargos hacia los contribuyentes, repercutiendo en los bolsillos de todos los gobernados.

1.1.3. ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.

En estos tiempos, existe una diversidad de Organismos Internacionales que contribuyen de diversas formas al desarrollo económico de las Naciones; estas entidades financieras, en su mayoría, son apoyadas por los Gobiernos de las Naciones más poderosas del mundo, ya que la finalidad por la cual se crearon estos organismos, era la de apoyar a los países más pobres del mundo. Sin embargo, la historia nos ha enseñado que cuando se apoya económicamente a los países subdesarrollados, siempre se persigue algún beneficio para los más poderosos. Sin embargo, no quiero entrar en más detalle sobre el funcionamiento de estos organismos, sólo estudiaré los organismos financieros internacionales más importantes en la actualidad, que apoyan, de distintas formas, a los Gobiernos de los países subdesarrollados, a saber: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

1.1.3.1. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

Con el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, los Gobiernos de las distintas Naciones quedaron sumamente afectados; pero otros fortalecieron sus arcas

sometiendo a los países más débiles a pactar convenios económicos donde las ventajas económicas eran, por obvias razones, para los países más poderosos.

Sin embargo, independientemente de quiénes hayan obtenido el triunfo en la Segunda Guerra Mundial, todos los países sufrieron de una merma económica muy grave, ya que los gastos para el financiamiento bélico siempre han sido muy importantes, y sobre todo, después de los bombardeos en muchos territorios, grandes ciudades quedaron devastadas; por lo que se tenía que implementar de forma inmediata un programa que contemplara la reconstrucción de las Naciones. Fue así como, en 1944, faltando tan sólo unos meses para que finalizara la guerra en toda Europa y a un año para que concluyera en Japón, en la Ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, los delegados de 44 países se reunieron en la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, sabiendo ya quién sería el ganador de tan atroz acontecimiento, a fin de aprovechar positivamente la trágica lección que acababa o estaba por terminar. En esta conferencia, se celebraron los acuerdos denominados de Bretton Woods, que entrarían en vigor a finales del mismo año, y por virtud de los cuales, se crearon dos organismos internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La sede de estos dos organismos está en Washington, y sus membresías están relacionadas en el sentido que para poder ser miembro del Banco Mundial, es requisito indispensable e indiscutible, ser primero miembro del Fondo Monetario Internacional; es por ello que los únicos entes que son susceptibles de pertenecer a tan afamados e importantísimos organismos internacionales, son los “Estados” reconocidos por la comunidad internacional.

Este Fondo, es un centro de captación de información y análisis de las políticas nacionales, que básicamente trata de asegurar la estabilización de las tasas de cambio de una moneda a otra, es decir, funciona como una entidad reguladora de una moneda frente a otras; por esta razón, la finalidad de este organismo es promocionar la cooperación monetaria internacional y facilitar el crecimiento equilibrado

del comercio mundial mediante la creación de un sistema de pagos multilaterales para las transacciones corrientes y la eliminación de las restricciones al comercio internacional. El Fondo Monetario Internacional es un foro permanente de reflexión sobre los aspectos relativos a los pagos internacionales; sus miembros tienen que someterse a una disciplina de tipos de cambio y evitar las prácticas restrictivas del comercio. También asesora sobre la política económica que ha de seguirse, promueve la coordinación de la política internacional y asesora a los Bancos centrales y a los Gobiernos sobre contabilidad, impuestos y otros aspectos financieros.

Sin embargo, ¿cómo funciona este Fondo? Es fácil pronunciar su objetivo y organización; pero, en realidad, es muy difícil establecer una serie de mecanismos para mantener la estabilidad económica mundial, por lo que los miembros se comprometen a informar al Fondo Monetario Internacional sobre sus políticas económicas y financieras que afecten al tipo de cambio de su unidad monetaria nacional, para que el resto de los miembros puedan tomar las decisiones oportunas.

Los miembros con desequilibrios transitorios en su balanza de pagos pueden acudir al Fondo para obtener divisas de su reserva, creada con las aportaciones —en función de la cuota— de todos los miembros y, asimismo, el Fondo Monetario Internacional también puede pedir dinero prestado a otras instituciones oficiales.

El Fondo Monetario Internacional también ayuda a los países a fomentar su desarrollo económico, por ejemplo, a los Estados que integraron el Pacto de Varsovia (disuelto en 1991) para reformar sus economías y convertirlas en economías de mercado. Para ello, en 1993, se creó una partida especial transitoria que ayuda a estos países a equilibrar sus balanzas de pago y a mitigar los efectos del abandono del sistema de control de precios. Los instrumentos de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional, permiten a los países menos desarrollados emprender

reformas económicas: a finales de marzo de 1994, se habían concedido 4.300 millones de derechos especiales de giro (DEG's) a 44 países. Estos préstamos del Fondo Monetario Internacional suelen incluir cláusulas relativas a la política económica nacional del país receptor de la ayuda, que han generado tensiones entre el Fondo Monetario Internacional y los países más endeudados.

1.1.3.2. BANCO MUNDIAL.

Este organismo financiero Internacional, también tuvo su antecedente en los acuerdos de Bretton Woods, al igual que el Fondo Monetario Internacional. Este organismo tuvo como finalidad inmediata, aportar recursos para la reconstrucción de los países destruidos por la Guerra, y ya una vez reconstruidos, establecer los mecanismos para un eficiente y sostenido desarrollo de los países considerados del Tercer Mundo.

Al igual que en el Fondo Monetario Internacional, para ser miembro de este organismo internacional, se deben cumplir ciertos requisitos, entre ellos, el de aportar cierta cantidad para el capital social del Banco, es decir, al ser miembro, también se colocan los países como socios del propio banco; sin embargo, esto también propicia que no exista un equilibrio al momento de tomar las decisiones importantes, ya que, dependiendo del monto del capital social invertido, se tiene cierto porcentaje de voto. En otras palabras, su influencia en la organización depende de su inversión, toda vez que se concede un voto a cada país por cada cien mil dólares de aportación. A manera de ejemplo, Estados Unidos cuenta con 64 980 votos, lo que asegura el 22.6 % del total de la votación, lo que claramente muestra una plena ventaja en la toma de decisiones frente a los demás países miembros.

Con el capital social de este Banco Internacional, se conceden préstamos a los países miembros que lo solicitan, previa autorización de los integrantes;

específicamente, por el Consejo, órgano que realiza la aprobación, entrega y términos del préstamo.

Los sectores primordiales de este Banco Internacional, son:

- El desarrollo rural.
- La lucha contra la miseria.
- La asistencia técnica.
- Todas las acciones que puedan intentarse a favor de las actividades que pertenezcan a los sectores susceptibles de tener una influencia duradera en las bases del desarrollo.

1.1.3.3. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

Este organismo, nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 8 de diciembre de 1958, en la Ciudad de Washington, Estados Unidos.

El funcionamiento de este organismo, es muy similar al del Banco Mundial, ya que contribuye a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros; para lo cual, distribuye sus operaciones en ordinarias (como los préstamos), y especiales (cuando se requiere utilizar cierto fondo que tiene cada país para circunstancias sumamente específicas).

Estos organismos internacionales son sólo algunos de los más importantes en la actualidad, ya que de ellos derivan más organismos e instituciones internacionales, los cuales desempeñan una función crucial en la economía internacional, pues apoyan a países y programas que requieren forzosamente de una administración de este nivel; ya que, como es bien sabido, el efecto “dominó” hace que los acontecimientos de una Nación repercutan, en gran medida y en distintos aspectos,

a otros países, sobre todo en el aspecto económico, en el cual los pueblos más débiles se ven afectados.

1.2. ORGANISMOS AUXILIARES DEL CRÉDITO.

Como ya vimos en los párrafos anteriores, una de las primordiales tareas de un Banco, y también una actividad primordial para el desarrollo de toda Nación, es el crédito; pero ésta no es una actividad que esté monopolizada por los Bancos, también existen otras entidades de tipo financiero que auxilian en esta labor, claro, con otros fines de especulación distintos al de un Banco, pero que brindan esa fuente primordial de financiamiento, que es el crédito.

Actualmente, en el marco legal mexicano, en particular, el Artículo 3º de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, contempla diversas instituciones u organizaciones que auxilian en esta labor crediticia, a saber:

“Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

I. Almacenes generales de depósito;

II. Arrendadoras financieras;

III. derogado;

IV. Uniones de crédito;

V. Empresas de factoraje financiero, y

VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.”

Pero este precepto legal es prácticamente nuevo, ya que anteriormente se contemplaba sólo a tres de estas instituciones como auxiliares del crédito, pues no se tenían contempladas a las Arrendadoras Financieras ni a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las cuales se constituían de forma casi clandestina sin la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni de la Comisión Nacional Bancaria y de

Valores; ya que, como se mencionó, no existía precepto legal alguno que acogiera este tipo de organizaciones auxiliares del crédito, y no podían imperar preceptos legales que por analogía pudiesen normar los criterios bajo los cuales operaban estos entes crediticios. Sin embargo, vamos a estudiar cada uno de ellos, señalando su importancia.

1.- Almacenes Generales de Depósito.

Estos organismos auxiliares del crédito, tienen por objeto el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías en general, y la expedición de certificados de depósito, con o sin bonos de prenda. También podrán realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, siempre que no varíe en esencia su naturaleza.

Por otra parte, estos almacenes son también conocidos como recintos fiscales, ya que son lugares de depósito a los que llegan las mercancías importadas, y en los que deben permanecer hasta que no se hayan cumplido todos los requisitos y trámites de importación correspondientes.

Por tal virtud, los almacenes generales de depósito también contribuyen en la tarea crediticia, y es una labor de las pocas que sí se llevan a cabo en nuestro país.

2.- Arrendadoras Financieras.

Este tipo de organismo auxiliar del crédito tiene como objeto principal el adquirir bienes a nombre de otra persona para el uso y goce temporal mediante el pago de una contraprestación determinada. A diferencia del arrendamiento simple, en éste la empresa arrendadora brinda, en especie, un financiamiento con la adquisición de los

bienes que el arrendador le solicite, con la opción final de continuar el arrendamiento, adquirir los bienes o cambiar los bienes y pactar de nuevo el pago.

Esta figura es muy solicitada en los tiempos actuales, sobre todo por las crisis económicas que se han presentado en los últimos sexenios, ya que las Instituciones Crediticias establecen mayores requisitos para el otorgamiento de créditos, así como los costos que por los mismos deben cubrirse; lo que convierte al arrendamiento financiero en una buena opción para poder cumplir con el objeto de las empresas.

3.- Uniones de Crédito.

Este tipo de organización, obedece, en mayor medida, al dicho que predomina en las grandes empresas de la actualidad: “la unión hace la fuerza”, ya que en estos últimos años hemos visto la fusión de grandes empresas, así como la fusión de grandes Bancos, y que ahora funcionan como grandes consorcios, *holdings* o *trusts*, lo que permite una mayor seguridad tanto en el funcionamiento como en la captación del mercado de consumidores, ya que estas funciones repercuten en una mayor estabilidad para sus inversiones y manejo de las propias empresas.

La creación de este tipo de empresas, se debió primordialmente a la influencia que tiene el sistema bancario estadounidense sobre los modelos económicos, en que los *credit union* tienen enorme difusión siendo un factor importantísimo para el desarrollo de este gran sistema capitalista.

Este tipo de organizaciones, pueden definirse como sociedades anónimas que coinciden en la necesidad de crear otra persona más que les preste dinero, les dé su aval y, en general, les auxilie en cualquier operación de crédito; pero que única y exclusivamente les preste ese tipo de servicio a ellos. En pocas palabras, este tipo de

uniones, son sociedades creadas por sus socios para darse un nuevo compañero y aliado de empresa de trabajo, que sólo les dará servicio a ellos.

Las uniones de crédito, en nuestro país, tienen características muy peculiares, ya que pueden ser agropecuarias, industriales, comerciales o mixtas, constituidas como sociedades anónimas de capital variable, cuyo objetivo básico es el de facilitar el uso del crédito a sus socios. Sin embargo, éste no es el único de sus objetivos, también debe prestar su garantía o aval entre sus socios, practicar operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, recibir de sus socios exclusivamente, depósitos de dinero, adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes, entre otros.

Por desgracia, este tipo de organizaciones auxiliares del crédito no han tenido en nuestro país el auge que debieran tener, ya que, si bien es cierto que ha habido grandes fusiones de empresas muy importantes en nuestro país, no han contratado como uniones de crédito, más bien han sido operaciones comunes de compraventa, donde una empresa (en su mayoría extranjera) adquiere las acciones de una empresa nacional, y asume por completo la titularidad de dicha fusión.

4.- Empresas de Factoraje Financiero.

El factoraje financiero es una alternativa que permite disponer anticipadamente de las cuentas por cobrar. Mediante el contrato de factoraje, la empresa de factoraje financiero pacta con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado, en moneda nacional o extranjera, independientemente de la fecha y la forma en que se pague.

En este caso, el cliente no recibirá el importe total de los documentos cedidos, toda vez que la empresa de factoraje cobrará un porcentaje por la prestación del servicio.

Este servicio es muy útil, ya que por medio de esta operación, la empresa de factoraje ofrece liquidez a sus clientes, es decir, la posibilidad de que dispongan de inmediato de efectivo para hacer frente a sus necesidades y obligaciones, o bien, realizar inversiones.

La función de la empresa de factoraje es la de adquirir los derechos de crédito, así como gestionar el cobro de los documentos cedidos, lo que permite al cedente prescindir de un personal administrativo numeroso para realizar esas operaciones. Dicha operación inicia cuando el cliente, persona física o moral, que tiene a su favor derechos de crédito vigentes, derivados de operaciones comerciales, acude a la empresa de factoraje, la cual adquiere estos derechos de crédito y paga por ellos un precio que las partes convienen.

Con esta modalidad, aparte de brindar liquidez casi inmediata, también se cubren costos operativos que una empresa muchas veces no quiere cubrir, como son los gastos de administración de estos créditos, así como la carga administrativa que implica esto.

5.- Las demás que otras leyes consideren.

Ésta no es sino una salida legal para quien realizó esta clasificación y no dejar fuera posibles organizaciones que en ese momento no se pudieron clasificar o que por razones que atienden a la especialidad de su objetivo no fue posible clasificarlas en ese momento. Entre estas sociedades, existen las sociedades de seguros, las instituciones de fianzas y las sociedades de inversión.

Las instituciones de seguros son sociedades anónimas autorizadas por el Gobierno Federal para funcionar como compañías aseguradoras mediante la contratación.

Por su parte, las instituciones de fianzas tienen como objeto fundamental el de fungir como afianzadoras a través de un contrato específico; la fianza.

Finalmente, las sociedades de inversión tienen por objeto fomentar la industria pesada con la participación del público mediante la venta de sus acciones en la bolsa de valores. La modalidad es la compra o adquisición de valores bursátiles, y la venta al público.

1.3. IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA FINANCIERA EN LA MACROECONOMÍA.

Una vez vistos los diversos organismos auxiliares del crédito, vamos a adentrarnos un poco en la función primordial que desempeña la planeación estratégica de los elementos señalados con antelación, para lograr un desarrollo económico estable, ya sea desde un punto de vista micro y desde el punto de vista macroeconómico.

El estudio de la macroeconomía nos lleva a estudiar el comportamiento de los grandes agregados económicos, es decir, el funcionamiento de la economía en su conjunto. Su centro de atención es la producción total de bienes y servicios en todos los sectores de la economía en general.

El objetivo es conocer sistemáticamente las causas que determinan los niveles de la renta nacional y otros agregados, así como la racionalización de los recursos, los conceptos de una economía cerrada y abierta, y los modelos económicos para entender la realidad económica en la que nos desenvolvemos.

De esta forma, comenzaré por definir qué es la macroeconomía, la cual no es más que el estudio de las actividades humanas en grandes grupos, expresándose mediante agregados económicos como el empleo global, la renta nacional, la inversión, el consumo, los precios, los salarios, etcétera.

De esta manera, la macroeconomía trata de analizar todos estos componentes y su interacción dentro del desarrollo global de las Naciones, ya que si bien es cierto que cada Nación puede decidir de manera libre sus bases y plataformas económicas, también es cierto que los resultados de estos planteamientos, repercuten en todo el orbe, es decir, la macroeconomía no sólo estudia el comportamiento económico de una Nación, sino el desenvolvimiento económico de todas las Naciones.

Los elementos ya citados, como la inflación, el desempleo y el crecimiento no son las únicas variables macroeconómicas importantes. Los tipos de interés, es decir, el costo de solicitar un crédito y el rendimiento del dinero prestado influyen en las decisiones de todo el mundo sobre el ahorro y la inversión, y constituyen casi el centro de la mayoría de los debates sobre el comportamiento de la economía internacional.

Sin embargo, dichos elementos no actúan de manera unilateral, sino mediante una serie de normas o lineamientos que son dictados por los líderes de una Nación, mediante programas que planteen estrategias a tomar para el desarrollo económico de un país. A esto se le denomina política económica, a la serie de proyectos y programas que se establecen para la planeación económica.

En este tenor de ideas, el desarrollo económico de una Nación y del mundo, depende de las estrategias planteadas por los Gobiernos, y de acuerdo a los tratados internacionales, éstas no sólo deben definirse por una Nación de manera independiente a los demás países, sino requieren de una inspección mundial para que no repercutan de forma negativa en otras Naciones. Es decir, ya los Estados no pueden verse de una manera aislada, sino de manera agrupada con los demás miembros del globo terráqueo, ya que las decisiones internas que se tomen, repercuten de forma directa en la economía de las otras Naciones.

Es así que el diseño de la política financiera no debe tomarse a la ligera, sino que debe ponderarse las grandes y defraudadoras experiencias del pasado,

acontecimientos cuyos efectos se les denomina “dominó”; ya que al adoptar programas económicos y modelos mal planteados, éstos no sólo repercuten en la economía interna de un país, ya que de acuerdo a los nuevos modelos comerciales, donde diversos países convergen financieramente en un Estado, ya sea como grandes inversionistas u otorgadores de financiamiento, este efecto hace que también las economías de las demás Naciones padezcan de una economía enfermiza.

Las nuevas formas mercantilistas, obligan a que los países formen agrupaciones basadas sobre todo en el interés económico, en el interés de establecer relaciones que permitan un intercambio de productos y servicios que fomenten el flujo de capitales y personas que beneficien a los Estados miembros, por lo que deben marcar reglas muy precisas para el establecimiento de políticas financieras claras y transparentes, para que el desarrollo macroeconómico se libere de forma fluida y deje ganancias a las economías involucradas.

1.4. RELACIÓN ENTRE EL DESARROLLO NACIONAL Y EL AHORRO-INVERSIÓN.

Ya vimos que son varios los factores que determinan el funcionamiento de una economía, los Gobiernos de los Estados son los encargados de que estos elementos converjan de una manera tal que permitan un desarrollo próspero y benéfico para todos los miembros de una sociedad. En consecuencia, los programas que propongan determinada manera de planear la economía, deberán tener en cuenta cómo deben manejarse dichos factores: trabajo, desempleo, consumo, ahorro, inversión, etcétera.

De esos factores, tomaremos en cuenta los que de acuerdo al tema que estamos analizando, son básicos para entender la problemática de las cajas de ahorro y las perspectivas dentro del desarrollo nacional; por lo que es menester ahondar un poco más sobre el significado del “ahorro” y de la “inversión”, no desde el punto de

vista etimológico o literal de las palabras, sino desde el enfoque funcional que desempeñan dentro de la economía del país.

Asimismo, podemos decir que éstos van muy de la mano también con lo referente al “consumo” de un país, ya que el nivel del consumo y del ahorro, dependen, por una parte, del nivel de los ingresos reales de las personas de una sociedad, ya que determinan la capacidad de gastar y ahorrar. Por lo que en términos generales, podemos afirmar que las capas de la sociedad de mayores ingresos evidencian una menor tendencia al consumo que las capas sociales de menores recursos. Suena un poco ilógico el párrafo que antecede, pero ante la caída del ingreso real existe la inclinación general por conservar, hasta donde sea posible, el nivel de vida alcanzado, incluso si para ello fuese necesario recurrir a los ahorros acumulados.

Por otra parte, la inversión son los activos hechos por el hombre, que se emplean en la producción de bienes de consumo o de nuevos bienes de inversión. Al contrario de los bienes de consumo, que satisfacen directamente las necesidades del consumidor, los bienes de inversión satisfacen de manera indirecta al consumidor, pero más plena en el futuro.

Esta diferencia es importante, ya que uno de los factores que facilitan el desarrollo nacional, es el nivel de inversión que se dé dentro de un país, así como diversos factores que permiten que los niveles de inversión sean atractivos para las personas que se encuentran en posibilidades de realizarla. Por esta razón, el Estado debe implementar políticas donde se incentive que los niveles de inversión sean altos, siempre y cuando no exista endeudamiento público, ya que, como lo señalé con antelación, la inversión a largo plazo, satisface las necesidades de todos los consumidores y de los integrantes de una Nación, puesto que crea fuentes de empleo y da liquidez monetaria a los Estados. Sin embargo, entre mayor sea la inversión extranjera, la deuda del Estado se acrecienta; por ello, el ahorro es una manera más segura para que el desarrollo monetario se pueda dar.

Asimismo, es menester para el objetivo del presente trabajo, brindar una definición de la inversión, ya que ésta puede entenderse desde distintos puntos de vista. La “inversión“, desde un sentido estricto, no es más que un conjunto de bienes otorgados para la realización de una empresa, esos bienes pueden ser materiales e intelectuales, éstos últimos cobran mayor auge en los últimos tiempos con los cambios de tecnología, toda vez que el intercambio de tecnología entre las empresas y las Naciones ha tenido un auge de tanta importancia, que, incluso, sobrepasa en muchos de los aspectos a los bienes materiales, ya que lo que está “de moda” es la gran venta de conocimientos.

Además de la acepción de inversión anteriormente descrita, se pueden dar otros enfoques. Uno de ellos -definición basada en la empresa- consiste en que la conceptualización del término “inversión”, se concentra en la “empresa comercial” o en la “participación mayoritaria en una empresa comercial”. Este tipo de esquemas lo encontramos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) celebrado por Canadá y Estados Unidos.

Otra variante –definición basada en las transacciones– consiste en omitir la referencia a los activos en general e incluir, en su lugar, una enumeración de las transacciones abarcadas. El ejemplo más fehaciente de este tipo de esquemas lo encontramos en el Código de Liberalización de Movimientos de Capital de la OCDE, ya que define a la Inversión Extranjera Directa de la siguiente manera:

“...aquella cuyo propósito es establecer relaciones económicas duraderas y que brindan la posibilidad de ejercer una influencia administrativa efectiva. Esta abarca tanto operaciones realizadas en el país por no residentes como operaciones efectuadas en el extranjero por residentes, por medio de:

- la creación o ampliación de una empresa, subsidiaria o sucursal de propiedad totalitaria; adquisición de la propiedad total de una empresa existente;
- la participación en una empresa nueva o existente; y, un préstamo de 5 años o más.”⁶

⁶ **Código de Liberalización de Movimientos de Capital de la OCDE.**

Definición de Inversión en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

El AGCS no es un acuerdo de inversión, está específicamente enfocado a la capacidad de suministrar un servicio y no en la inversión *per se*. Una de sus características fundamentales es que el establecimiento de una presencia comercial en un país anfitrión deberá hacerse "con el fin de suministrar un servicio". Estos dos elementos no se pueden separar el uno del otro.

Asimismo, existen tipos de inversión a puntualizar, ya que cada uno de ellos desempeña una función importante en el ámbito económico: la Inversión Privada, la Pública y la Extranjera.

- a) Inversión Privada.- Consiste en todas las compras de bienes de capital por las personas, negocios e instituciones. Los bienes de inversión son duraderos y rinden servicios durante cierto período de años. Dicha inversión se convierte en una de las fuentes más ricas para el desarrollo nacional, toda vez que es la realizada por las personas que tienen un nivel económico sumamente alto, ya que, como puntualicé en párrafos anteriores, los estratos económicos altos son los que se dedican a invertir, y no a gastar su capital.
- b) Inversión Pública.- Puede definirse como el conjunto de utilidades públicas, siendo las principales fuentes de inversión para los Gobiernos; sin embargo, con los actuales modelos capitalistas, los Gobiernos no reparan mucho en este campo, toda vez que su mayor fuente de ingresos la obtienen a través de los impuestos.
- c) Inversión Extranjera.- Este tipo de inversión también es sumamente importante, sobre todo con todos los tratados y acuerdos internacionales que han celebrado los Gobiernos en materia económica y financiera, ya que los Gobiernos

mediante programas específicos de estímulos fiscales y aduanales para la importación y exportación de bienes, servicios y personas, provocan que también se creen un sinnúmero de empleos, permitiendo el establecimiento de empresas transnacionales.

Ambos tipos de inversiones son de suma importancia para el desarrollo de cualquier Nación; sin embargo, encontramos diversos tipos de limitaciones, sobre todo en el tercer tipo de inversión, la extranjera, ya que existen diversas restricciones a la misma, que se señalan a continuación:

1. *Limitación a las inversiones en virtud de las leyes del país receptor.* Ciertos acuerdos especifican que se aplicarán únicamente a las inversiones realizadas de conformidad con las leyes y reglamentos del país receptor. Otros sujetan esta primera intención a la previa aprobación de los funcionarios del país receptor, o bien, a la aprobación posterior del Estado receptor.⁷ Este tipo de limitaciones evidentemente tiene por objeto obligar a los inversionistas extranjeros a cerciorarse de que se cumple con la legislación del país huésped, asegurando que existan reglas del juego uniformes entre los nacionales y los extranjeros. Dicha limitación también busca asegurar que la inversión quede comprendida en el marco del acuerdo, sólo si ésta es compatible con la política del país receptor en materia de desarrollo y con otras políticas (i.e. inmigración, seguridad nacional) que influyen en la inversión.
2. *Limitaciones relativas al momento de la inversión.* Una segunda forma de acotar la definición de inversión consiste en excluir las inversiones realizadas antes de una

⁷ Los tratados de los países del Sudeste Asiático, tales como Singapur, confieren los beneficios de los tratados en materia de inversión a las inversiones que ya han sido “aprobadas” por los Estados. En el caso particular del Tratado para la Promoción y Protección de la Inversión Extranjera de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), se prevé una limitación explícita de la aplicación del mismo, a las inversiones que hayan sido “aprobadas por escrito”. Para mayor detalle, ver: Sornarajah, M., “*The Scope and Definition of Foreign Investment*”, en **APEC Workshop on Bilateral and Regional Investment Rules and Agreements**. APEC Committee on Trade and Investment Experts Group, www.economia.gob.mx

fecha determinada (firma o entrada en vigor de un tratado). La experiencia confirma que este tipo de limitaciones se da particularmente cuando un acuerdo ofrece ventajas financieras, argumentándose que la inclusión de dichas inversiones representa una ventaja imprevista e injustificada para el inversionista, el cual las realizó sin ninguna promesa o expectativa de poder acogerse al acuerdo. Otro argumento obedece a cuestiones de seguridad jurídica. Se utiliza sobretodo cuando un nuevo acuerdo deroga las obligaciones convencionales anteriores, confiriendo al inversionista la posibilidad de elegir entre diversos regímenes internacionales. Por ello, algunos acuerdos que se aplican a todas las inversiones prevén que se sometan a arbitraje las reclamaciones basadas en hechos que se produjeron antes de su entrada en vigor, por ejemplo.

No obstante lo anterior, en la práctica, la mayoría de los APPRI's no excluyen expresamente las inversiones preexistentes, inclusive algunos indican de manera explícita su aplicación. En general, la exclusión de las inversiones preexistentes puede menoscabar la fiabilidad de las promesas del país receptor en cuanto a la creación de un clima de inversión favorable.

3. *Limitaciones relativas a la naturaleza de la inversión.* Estas tienen por objeto excluir ciertos tipos de inversión; la inversión en cartera, por ejemplo. Dichas limitaciones generalmente se incluyen en aquellos acuerdos que tienen por finalidad facilitar las corrientes internacionales de inversión cuando el país huésped trata de atraer inversiones directas, pero no necesariamente inversiones de cartera; o, cuando el país receptor está preocupado por los posibles efectos contraproducentes de la aplicación de las disposiciones del tratado a ciertos tipos de inversiones.

Los acuerdos también pueden incluir las inversiones de cartera, pero sólo si son de largo plazo. En tal caso, el grado de influencia del inversionista sobre la inversión no es importante, sino la duración de ésta.

Un ejemplo de este tipo de limitaciones la encontramos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este acuerdo si bien no excluye de la definición de inversión las inversiones en cartera, sí lo hace respecto de los instrumentos de deuda de las empresas estatales o los préstamos a tales empresas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte procura también excluir los contratos comerciales ordinarios.

En materia de solución de controversias, los problemas que supone la inclusión de inversión de portafolio dentro de la definición de inversión extranjera se hicieron evidentes en la decisión del caso Fedax vs. Venezuela. En este caso, el Gobierno de Venezuela emitió pagarés, los cuales fueron adquiridos por uno de sus ciudadanos, el cual, evidentemente, no estaba protegido por ninguno de los acuerdos en materia de inversión de los que Venezuela era Parte. Sin embargo, estos pagarés fueron transferidos a una compañía en las Antillas Holandesas, cuyas inversiones estaban protegidas por el Tratado entre Holanda y Venezuela. Ante una supuesta falta de pago, el inversionista extranjero inició una reclamación de arbitraje internacional inversionista-Estado, de conformidad con el tratado referido.

El anterior caso, también ilustra sobre la interpretación de la definición de inversión por parte un tribunal arbitral. En la Convención del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el término “inversión” se encuentra indefinido, ya que una de las intenciones de dicha Convención es que sea aplicable a controversias en materia de inversión extranjera. En este sentido, el argumento de Venezuela fue que los pagarés no calificaban como inversiones, ya que “inversión”, en un contexto económico, se refiere a la transferencia de dinero o de propiedad de una empresa comercial, que pueda producir un ingreso o ganancia. No obstante, el tribunal rechazó este argumento y se enfocó en la definición de inversión prevista por el Tratado entre Venezuela y Holanda, el cual incluía “reclamaciones pecuniarias, u otros activos o cualquier rendimiento que tuviera un impacto económico”. La inclusión de estos instrumentos en los tratados podría significar el recurso de transferirlos a una empresa que sí dispone de protección jurídica.

4. *Limitación del volumen de las inversiones.* Limitaciones de esta índole se pueden encontrar en los acuerdos en los que las Partes no están dispuestas a conceder ventajas a la inversión extranjera, a menos que ésta sea de tal magnitud que probablemente reporte beneficios significativos al país receptor. Dado que hoy día los países también buscan atraer inversiones de las pequeñas y medianas empresas, este tipo de limitaciones es muy poco común.
5. *Limitaciones referentes al sector de la economía.* El término “inversión” puede limitarse a las inversiones que se dirigen a ciertos sectores de la economía. “La UNCTAD señala que un caso concreto de este tipo de limitaciones se utiliza en el AGCS. En este acuerdo, en lugar de restringirse la definición de inversión que utiliza, se permite al Estado signatario aceptar expresamente compromisos sectoriales y, ello, en la medida que él mismo determine.”⁸

Con lo anterior, podemos ver que existen políticas restrictivas para el desarrollo e impulso de la inversión extranjera, ya que puede ocasionar un desequilibrio en la economía global. Asimismo, estas limitaciones también son distintas dependiendo del tipo de inversión extranjera, ya que podemos dejar en claro dos tipos, la primera de ellas, es la inversión directa, la cual consiste en todos los bienes que los empresarios inyectan para la creación o desarrollo de una empresa, y la indirecta, que consiste en todas las inversiones en acciones que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, siendo estas inversiones las más peligrosas, ya que este tipo de inversión se puede traducir en endeudamiento público, tal como lo implican los CETES y todo tipo de deuda pública, ya que el Gobierno Federal acrecienta sus pasivos.

Sin embargo, los actuales Gobiernos tratan de dar un impulso lo bastante fuerte, como para que el ahorro interno sea mayor, y la inversión extranjera sea tan sólo un complemento para el incremento del Producto Interno Bruto. Como ejemplo, podemos señalar que de conformidad con el Programa Nacional de

⁸ Idem.

Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 implementado por el actual Presidente Vicente Fox, la estrategia del financiamiento de la inversión para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable de nuestro país, considera a las fuentes externas de ahorro como complemento, no como sustituto del ahorro interno a largo plazo. Por ello, durante la presente administración, el ahorro interno se ha consolidado como fuente primaria del financiamiento.

Es así como las reformas estructurales de la vigente administración, buscan aumentar el ahorro interno para respaldar el gasto de inversión y dar mayor vigor al potencial de crecimiento de la economía mexicana. Entre las reformas que han avanzado, destacan las orientadas a fortalecer el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades del ahorro y crédito popular.

Ahora bien, como última revisión a las diversas clases de inversión, es importante saber también que de acuerdo al lugar en que la inversión se desenvuelve, la podemos llamar directa o indirecta. La primera de ellas es la que se inyecta de manera inmediata a las empresas, es decir, la que de forma líquida se desglosa en los movimientos inmediatos de una sociedad, tales como las cantidades en dinero o en activos fijos. La otra inversión, es mucho más compleja, ya que siempre depende de otros factores, tales como los políticos, sociales y económicos, pero no tan sólo del país de que se trate, sino también de factores globales; esta otra inversión a la que hago referencia, se trata de la que cotiza en la bolsa de valores de cada Nación, esta inversión siempre ha sido la más compleja pero también la que genera dividendos más rápido, pero de una manera más riesgosa, ya que de un momento a otro puede perder su valor hasta un 100% de lo que cotiza.

Frente al ahorro, la inversión indirecta presenta como atractivo (riesgo implícito) las grandes ganancias que produce en un plazo muy corto; es así como grandes compañías han desaparecido de un día a otro, pero otras también han crecido por esta razón. Sin embargo, no podemos olvidar que estas compañías son creadas por y para este propósito, ya que al estar cotizando saben de antemano los riesgos que

asumen al invertir en bolsa, lo que hace que el público promedio no desee invertir en este tipo de producto, puesto que si llegase a perder su capital, perdería todo en un abrir y cerrar de ojos, por lo que debe descartarse como un método o camino que debería seguir el consumidor promedio.

Sin embargo, también el nivel de ahorro de una Nación depende de diversos factores, ya que dentro del proceso de ahorro podemos encontrar tres fases importantísimas, las cuales son:

- a) La generación de ahorro.
- b) La intermediación del ahorro.
- c) La inversión del ahorro.

Dentro de la Generación del Ahorro, podemos enunciar lo siguiente:

- El ahorro desempeña una función fundamental en la acumulación de capital, el crecimiento y el fomento del desarrollo económico.
- Tipología del ahorro:
 - Ahorro doméstico y ahorro externo (financiamiento externo).
 - Ahorro doméstico: Ahorro público (forzado, a través de impuestos) y ahorro privado.
 - Ahorro privado: Ahorro empresarial y ahorro de los hogares. El 90% del ahorro es privado y, en su mayoría, es empresarial.
- Hay varios factores que inciden en la generación de ahorro:
 - La estabilidad macroeconómica y el grado de confianza en la economía.
 - El crecimiento económico y el nivel de ingreso.
 - El grado de desarrollo de los sistemas financieros.
 - La política fiscal y los sistemas de pensión y de seguridad social.
 - Los patrones demográficos.

- Factores externos: la cuenta corriente y los términos de intercambio comercial.

La Intermediación del Ahorro es un proceso indispensable para asegurarse que los ahorros pasen de los agentes superavitarios a los agentes deficitarios. Uno de los principales objetivos de los mercados financieros es la intermediación de recursos en condiciones aceptables entre todos aquellos agentes que puedan colocar fondos y amortizar créditos.

Además, los mercados financieros proveen información y varios mecanismos para amalgamar los ahorros de los agentes superavitarios para ser utilizados por los agentes deficitarios. El mercado financiero debe contar con estructuras organizativas e instrumentos financieros adecuados para incidir positivamente en la calidad y los costos de la intermediación del ahorro.

La Inversión del Ahorro es un factor fundamental para asegurar la acumulación de capital. La capacidad para generar proyectos y la utilización eficiente de los ahorros son aspectos fundamentales para que haya un crecimiento y desarrollo de calidad. El capital financiero debe combinarse adecuadamente con otros factores de la producción, como la mano de obra, la tecnología, las prácticas gerenciales y la tierra, para que haya una adecuada utilización del ahorro.

Un sistema financiero desarrollado facilita la asignación eficiente del ahorro para el consumo de los hogares y la inversión de las empresas con criterios de productividad.

Por otro lado, la inversión pública depende del nivel de ahorro forzado, mientras que la inversión privada está en función del nivel de ahorro privado, así como del clima para la inversión, la gobernabilidad e institucionalidad, y la estabilidad macroeconómica.

CAPÍTULO SEGUNDO.

MARCO JURÍDICO.

Después de haber analizado la parte conceptual, vamos a ahondar un poco respecto al marco jurídico de las Cajas de Ahorro Popular en México.

Primero, estudiaremos a la Ley Fundamental de nuestro orden jurídico, nuestra Carta Magna, de la cual emanan todas las Leyes.

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

No obstante haber sufrido un sinnúmero de modificaciones en diversos Artículos, nuestra Carta Magna conserva, aún incólume, su esencia; pues se plasmaron en ella los derechos fundamentales que goza todo individuo que se encuentre en el territorio nacional.

Pero la Constitución Política no sólo contiene diversas garantías individuales, sino que también regula el acontecer del desarrollo económico nacional. Así, encontramos como primer fundamento, el Artículo 25 constitucional, que prevé:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrán participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

De la lectura de este precepto, podemos destacar varios puntos sumamente importantes, como son:

- La tutela del Estado en el ámbito económico.
- El desarrollo económico sustentable.
- La distribución equitativa del ingreso y de la riqueza.
- La contribución en el desarrollo.

Estos conceptos son importantes para dejar claro que en el desarrollo económico todos los sectores de la sociedad estamos obligados a su impulso y mantenimiento, ya que se trata de un área primordial para el fortalecimiento del Estado; es por ello que el legislador le da de manera íntegra, la rectoría al Estado, para que éste mediante el diseño de políticas y planes estratégicos, aporte los elementos suficientes para que la economía de la Nación se desarrolle día a día, sin dejar a ninguna clase social desprotegida.

Sin embargo, por desgracia, vemos que en la realidad el Estado no ha podido implementar esa herramienta que provea de todos los insumos suficientes para que exista un verdadero desarrollo económico de la Nación, ya que, muchas veces, las políticas económicas que se implementan, obedecen sólo a los intereses de un sector en particular de la sociedad, provocando que las crisis económicas sean más recurrentes y los sectores pobres crezcan día a día.

Asimismo, se aprecia en el texto constitucional una incongruencia con el sistema económico que actualmente prevalece en nuestro país. La incongruencia es

tan relevante que inclusive las leyes y tratados en materia económica se inscriben en corrientes de pensamiento distintas de las que dieron lugar al precepto constitucional, lo que demuestra las deficiencias e inconsistencias del trabajo parlamentario de algunos de nuestros gobernantes y legisladores.

Un dato curioso es el relativo a la reforma constitucional de los Artículos 25 y 26 que estableció a mediados de los años ochenta del siglo pasado la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y, en menos de un año después, nuestro Gobierno suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), iniciando el proceso de apertura comercial y económica, no habiéndose ajustado el contenido del texto constitucional.

Los hacedores de las políticas públicas no han entendido qué quiso decir la reforma constitucional que previó la rectoría del Estado con “Desarrollo Económico Sustentable”, al cual no se ha dado la importancia que requiere este concepto, ya que el Desarrollo Económico Sustentable significa que la estructura económica no sólo crezca, sino que su desarrollo se mantenga día a día; es decir, las políticas económicas de nuestros regidores, sólo se han dedicado a solucionar problemas, pero nunca han tenido una proyección a futuro, ya que tampoco se ha dado una continuidad a los planes y programas elaborados, sino que se han encargado de dar soluciones demagógicas, oportunistas e irresponsables.

Asimismo, las personas que dictan las políticas económicas tampoco han tratado de ayudar a las estructuras de la sociedad más débiles, que son los pobres; por lo que la tan afamada “distribución equitativa de la riqueza” tampoco se ha logrado con este cometido, ya que siempre hemos visto que al implementar diversos programas económicos, los recursos jamás llegan directamente a las personas que en verdad lo necesitan.

Y, por último, la facultad de verificar y organizar a los diversos sectores para lograr los objetivos anteriores, es exclusiva del Estado, sin que esto signifique que

sea obligación exclusiva del Estado, sino que sólo a través de su vigilancia y rectoría deberán desarrollarse todos los programas que involucren el futuro de la economía nacional; de tal manera, que permita el libre desempeño y corresponsabilidad de los demás actores económicos.

En este mismo sentido, el Artículo 26 constitucional establece:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

(...)”

Como sabemos, cada seis años, con fundamento en la Ley de Planeación, que deriva de este precepto constitucional, el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión su Plan Nacional de Desarrollo, que supone la incorporación y participación de los distintos actores sociales y sus propuestas.

No obstante lo anterior, y como ya lo mencionamos con antelación, cada Gobierno varía los principios de su contenido dependiendo de la corriente económica, política, social y cultural que pregone. Lo cual, ha provocado la falta de continuidad y permanencia en las tareas fundamentales.

Los postulados de la planeación democrática deben cumplirse verdaderamente, de modo que en el Plan se incluyan auténticamente las demandas más sentidas de todos los sectores sociales.

Por otra parte, el Artículo 28 constitucional señala:

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

(...)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación de los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos a juicio político conforme a lo dispuesto por el Artículo 110 de esta Constitución.

(...)

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”

Respecto a este Artículo, es importante resaltar que se refiere a las prácticas monopólicas, ya que son consideradas todas éstas como el acaparamiento único y exclusivo sobre un bien o servicio. Sin embargo, por la tutela que tiene el Estado sobre el régimen económico, éste tiene la completa dirección en cuanto a la acuñación de moneda y la emisión de billetes mediante su Banco Central (monopolio legal), y por lo que respecta a este tema, éste es uno de los órganos más importantes en la materia económica, ya que regula los tipos de cambios y la intermediación de los servicios financieros, por lo que debe, en todo tiempo, salvaguardar el interés nacional, implementando controles de vigilancia sobre los organismos que presten servicios financieros.

Por otra parte, la tarea de vigilancia y supervisión no sólo le competen al Banco Central; puesto que la tarea más importante recae, a nuestro parecer, sobre el Poder Legislativo, al cual la propia Constitución Política, en el Artículo 73, confiere las facultades siguientes:

“XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de

tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

(...).”

Éstas son algunas de las principales facultades que tiene el Poder Legislativo en el ámbito económico.

Ahora bien, ya vimos que la rectoría económica pertenece originariamente al Estado, la cual será regulada mediante las leyes que expida nuestro H. Congreso de la Unión. Sin embargo, qué pasa con el Poder Ejecutivo, qué tarea tiene asignada para la mejora económica. Pues bien, dichas tareas son también normadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 89, el cual prevé:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

(...)

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos (...); la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

(...).”

Como se aprecia, la función que desempeña el Ejecutivo Federal también es de primer orden, ya que se encarga de realizar las gestiones pertinentes con otros

Estados y celebrar tratados que beneficien a los Estados involucrados, cuidando, en todo tiempo, la mejora continua de nuestra Nación y, sobre todo, protegiendo el interés común.

Finalmente, el Artículo 133 constitucional indica:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Con este precepto, queda bien acentuada la supremacía de la Constitución las sobre leyes locales, por lo que las entidades federativas deberán sujetarse a las disposiciones que normen el ámbito federal, lo que no ha obstado para que continuamente se emitan disposiciones legales claramente inconstitucionales y que son combatidas mediante el juicio de amparo.

2.2. ACUERDOS INTERNACIONALES.

Es muy importante entrar a la evaluación de cómo repercute la firma de los tratados internacionales en materia económica en el desarrollo nacional, ya que al sujetar al país sobre ciertas reglas, éste debe adecuar su legislación y planes económicos en todos los ámbitos, sin embargo, deja en desventaja –en el mayor número de ocasiones- a los sectores más pobres o más débiles, tales como las pequeñas y medianas empresas, así como las personas físicas que viven al día con trabajos de agricultura o ganadería en pequeña escala. Los pequeños productores

nacionales son los que resienten más los efectos de estos convenios internacionales, ya que los precios de los productos son muy desproporcionados, los extranjeros son más baratos en comparación con los nacionales, al existir una serie de gravámenes nacionales que impiden que los precios de los productos nacionales sean realmente competitivos.

Pero ¿qué pasa en el sector financiero con estos tratados? Simplemente al existir planes atractivos para invertir en México, la Banca se vuelve un importante factor al ser el intermediario financiero idóneo por la serie de instrumentos bancarios que permiten la realización de un sinnúmero de operaciones que generan atractivas ganancias; empero, el dinero sigue en constante movimiento, es decir, no existe ningún tipo de ahorro, ya que los capitales se transfieren al extranjero, dejando con esto cero oportunidades para que el capital se conserve en las arcas nacionales.

Por otra parte, es importante resaltar que la economía nacional al presentar desventajas competitivas en cuanto al desequilibrio en los precios, propicia que los pequeños y medianos productores no cuenten con grandes ganancias, ni grandes capitales, por lo que el margen que tienen para el ahorro es demasiado bajo; lo que provoca que las ganancias de las operaciones financieras sean tan sólo para los Bancos.

En los Servicios Financieros es en el sector en que más ha avanzado la estrategia de un activo proceso de transformación, en la que se integran nuevos participantes, se conforman bloques comerciales, se globalizan los procesos productivos y se fomenta la competencia en los mercados de exportación y de capital.

En este proceso, se presentan nuevos fenómenos gracias a las innovaciones tecnológicas, los instrumentos son más variados, los grados de seguridad pueden mejorarse, los sistemas regulatorios han sido sustituidos por procesos de autorregulación financiera y los instrumentos se comercian las 24 horas del día. Se asiste también a un proceso de diversificación y expansión de las fuentes y usos de

fondos financieros; todo ello, influye y retroalimenta la tendencia mundial a la integración económica. Una respuesta a estos cambios es el Tratado de Libre Comercio celebrado por México, los Estados Unidos y Canadá.

El Sistema Financiero Nacional se encuentra inmerso en los cambios derivados de la globalización de los servicios financieros; es importante recalcar que los criterios básicos de gradualismo, reciprocidad relativa y selectividad son indispensables para que el Sistema Financiero Nacional enfrente, de la mejor manera, el reto.

En México, en lo referente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los rubros que más expectación causaron fueron los Servicios Financieros, particularmente las actividades de los capitales extranjeros y su participación en la Banca nacional.

A partir de 1993, con la Ley de Inversión Extranjera⁹ inició la transformación del sistema bancario en aras de armonizarse con el Tratado de Libre Comercio, ya que permitió la apertura parcial de los servicios financieros (participación con un límite máximo de 49%); posteriormente, se derogaron aquellas disposiciones que limitaban la participación extranjera en la Banca nacional mediante el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario¹⁰, que permitió la apertura al capital extranjero al 100%.

A partir de la privatización de la Banca Múltiple y de su operación, se ha comprobado que todavía hay mucho por hacer para mejorar la eficiencia y competitividad del sistema financiero. Esto es así, ya que se ha visto que los márgenes de ganancia de los Bancos son elevados, la canalización del crédito es deficiente y discriminatoria, las ganancias de muchos Bancos se obtienen de operaciones especulativas, de operaciones realizadas en la bolsa a través de sociedades de

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de Diciembre de 1993.

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Enero de 1999.

inversión y no de préstamos a los sectores productivos; lo cual, desalienta el ahorro y fracciona los mercados.

2.3. LEY DEL BANCO DE MÉXICO.

Como observamos, en nuestra Carta Magna existe un “monopolio legal”, que está reservado para un solo organismo público, el Banco Central, ya que está encargado de la expedición de billetes y la acuñación de moneda.

En este sentido, la Ley del Banco de México¹¹ es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del Artículo 28 constitucional, y tiene como primordial función reglamentar las funciones de nuestro Banco Central, proveer de moneda nacional a la economía mexicana, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Asimismo, esta Ley establece la actual naturaleza jurídica del Banco de México como una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración (Artículo1).

En la exposición de motivos de esta Ley, se señala:

“...que para que se garantice cabalmente la posibilidad de que el Banco Central cumpla con la función que se le asigna, éste no forma parte de la Administración Pública Federal, por lo que no queda comprendido en lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, sino que será un organismo del Estado Mexicano con facultades autónomas en lo relativo al ejercicio de sus funciones y su administración”.

Con lo anterior, se garantiza que el Banco de México, al igual que los demás Bancos Centrales del mundo, asegure el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero. En el caso del Banxico, su Ley le ha reservado diversas funciones para alcanzar dicha finalidad, las cuales son:

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1993.

- Regular la intermediación y los servicios financieros.
- Operar como acreedor de última instancia para las instituciones de crédito.
- Operar con entidades financieras internacionales.
- Sancionar a los intermediarios.
- Propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Por lo tanto, la finalidad de la Ley del Banco de México, es asegurar el sano desarrollo del sistema financiero mexicano a través de la intervención del Banco Central en las diversas operaciones del mercado financiero, ya que su inspección y vigilancia promueve las sanas políticas financieras de las entidades bancarias y crediticias.

2.4. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

Por decreto del Ejecutivo Federal, se expidió la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores¹², para reforzar la supervisión de todo el sector financiero mexicano. En la exposición de motivos de esta Ley, se establecen las causas de este nuevo enfoque:

“...en los últimos años se han gestado importantes cambios en su perspectiva, al evolucionar de una función con un alto contenido sancionador a una de carácter más preventivo, es decir, de una función que actuaba sobre hechos consumados a una que busca anticiparse a los mismos. Por otro lado, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros a través de la configuración de grandes corporaciones, han hecho impostergables los avances hacia una supervisión consolidada, que permita una visión global de los riesgos y atienda más a las operaciones que a los intermediarios que las realicen. Esto último, en virtud de que tradicionalmente la regulación se ha referido prioritariamente a las entidades financieras, lo que ha dado lugar, al existir regímenes normativos distintos, a que las

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Junio de 2001.

referidas corporaciones lleven a cabo sus operaciones a través de aquellas entidades cuya regulación les resulta menos restrictiva, favoreciendo los llamados “arbitrajes regulativos”. Aunado a lo anterior, la creación de nuevos instrumentos financieros que tienden a diluir principalmente las fronteras tradicionales entre actividades de banca y bolsa, ha reforzado la necesidad de una supervisión con este nuevo enfoque.”

Por lo que dicha Ley, establece como el principal cometido de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de:

- Procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, y
- Mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También tiene como una de sus funciones, el supervisar y regular a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras.

Esta Ley, tiene presente dos elementos fundamentales para que esta Comisión cumpla eficientemente con sus objetivos, a saber: la Autonomía Técnica y las Facultades Ejecutivas.

Cuando se habla de Autonomía Técnica, hay que referirse a la libertad de acción que la Ley le confiere a la Comisión, para:

- Supervisar, sin cuestionamiento ni interferencia alguna, a las entidades financieras;
- Nombrar y remover a los vicepresidentes de la Junta de Gobierno;
- Mantener una independencia financiera;

- Emitir sus propias disposiciones relacionadas con su organización y atribuciones, con aprobación de su Junta de Gobierno;
- Contar con mecanismos legales de ejecución automática para la aplicación de sanciones a los infractores de las leyes financieras;
- Contar con sus propios órganos de gobierno y administración;
- Tener separación orgánica, administrativa y técnica de la SHCP; y
- Celebrar convenios con los organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las propias.

Se dice que la Ley confiere Facultades Ejecutivas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en virtud de que no están sujetas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lo cual, le permite una capacidad de respuesta dinámica y oportuna, sobre situaciones que pueden tener consecuencias negativas en el desenvolvimiento y estabilidad del sistema financiero.

Anteriormente, gran parte de las facultades de la Comisión se tenían que sujetar a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, si en su Junta de Gobierno están presentes sus cinco vocales (Secretario de Hacienda, Subsecretario de Hacienda y Directores Generales), no era lógico que se tuvieran que sujetar las decisiones nuevamente a la citada Secretaría, por lo que se optó por otorgarle facultades ejecutivas en este sentido.

2.5. CÓDIGO DE COMERCIO.

Ahora, emprenderemos el análisis del Código de Comercio,¹³ en relación con las fracciones IX y X, del Artículo 73 de la Constitución Federal, ya que es interesante la manera en que el ahorro y el préstamo son regulados en un cuerpo normativo tan importante.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Septiembre de 1889.

La Fracción X citada, prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio. Así pues, es menester entender qué es lo que abarca esta materia, por lo que tenemos necesariamente que atender al Artículo 75 del citado Código de Comercio, ya que en éste se enumera los actos que se reputan de comercio.

De la simple lectura del mencionado Artículo, se aprecia que en él no aparece el ahorro y el préstamo como actos de comercio; sin embargo, analizaremos las operaciones que más podrían asemejarse al tema que estamos tratando:

“ARTÍCULO 75.- La ley reputa actos de comercio:

XIV.- Las operaciones de bancos;

(...)

XXI.- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

(...)”

Me refiero primero, a las operaciones que realizan los Bancos. En este sentido, es necesario definir qué son las operaciones bancarias, pero sólo como preámbulo, toda vez que más adelante se tratará el tema, cuando se analice la Ley de Instituciones de Crédito.

El Artículo 2º de esta última Ley citada, señala:

“ Artículo 2.- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

(...)

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado

nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.”

Obsérvese en la anterior definición la palabra “público” e “intermediario”. La primera la trataremos con posterioridad, y, a la segunda, ya nos referimos con antelación; sin embargo, vale la pena el señalamiento.

Cabe hacer mención, que en la primera parte del Artículo 75 del Código de Comercio, se emplea la palabra “especulación” en varias fracciones, pues como sabemos esto es uno de los puntos que determinan si un acto es o no de comercio.

Así pues, podemos determinar que si en el ahorro y en el préstamo popular no existe especulación, o ánimo de lucrar, no lo podemos considerar un acto de comercio. En este sentido, considero nuevamente oportuno acudir a la definición de “especulación”, la cual proviene del latín *speculatio*, de *speculari*¹⁴, que significa observar; además, dicha palabra se refiere a todas las operaciones que recaen sobre mercaderías o títulos de crédito, cuyo fin primordial es el obtener un lucro, bien sea por la reventa o por la explotación que se haga de los mismos.

La palabra “lucro” deriva del latín *lucrum*, que es la ganancia o provecho que se saca a una cosa.

Es la ganancia o la utilidad que se obtiene o se persigue en la celebración de un contrato de mutuo o préstamo oneroso. Además, la intención o el ánimo de lucrar es utilizado por el legislador para determinar como comerciales ciertos actos o ciertas empresas que persiguen dicho fin.

¹⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, **Diccionario Jurídico**, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, página 1312.

Es oportuno indicar que serán actos civiles, regulados por el derecho común, los que no persiguen fines de lucro; y, actos comerciales, los que se realicen con la intención o el propósito de obtener un lucro.

También, es propicio indicar que: “todo lucro es ganancia, sin embargo, no toda ganancia es lucro”; pues, verbigracia, si al caminar por la calle me encuentro cien pesos, no lucre, pero sí fue una ganancia; en cambio, se puede dar el caso de que con el ánimo de obtener un lucro no se haya logrado obtener una ganancia.

Cito lo anterior, con el fin de señalar que, como todos sabemos, el dinero tiene necesariamente una depreciación, y más en nuestro país, toda vez que esta depreciación tiene su origen en el proceso inflacionario (ejemplo claro: las UDI's). En este orden, creo adecuado señalar que el interés que cobra una Caja Popular es muy bajo, en comparación con el que cobran los Bancos.

De manera que, este pequeño incremento que se cobra sobre las cantidades que se prestan es el necesario para cubrir esa depreciación del dinero y para pagar los gastos de operación de la propia empresa social; y, para el caso de que aún quede un excedente, éste es utilizado para ampliar los beneficios que otorga dicha empresa social a las personas que la integran.

Terminaría esta parte con una cita más, en esta ocasión, del maestro De Pina Vara, quien afirma que el Derecho Mercantil, se puede definir como:

*“ El conjunto de normas jurídicas que se aplican a los actos de comercio legalmente calificados como tales y a los comerciantes en ejercicio de sus funciones”.*¹⁵

Sigue comentando el maestro, que:

¹⁵ De Pina Vara, Rafael. **Diccionario de Derecho**, Editorial Porrúa, México, 1998, página 128.

*“...el comercio, en su acepción económica, consiste esencialmente en la actividad, mediación o interposición entre productores y consumidores con el propósito de lucro...”*¹⁶

Lo anterior, reafirma todo lo expuesto con anterioridad; por lo que se llega a la conclusión de que el ahorro y el préstamo no son un acto de comercio que se tenga que regir por el Derecho Mercantil.

2.6. LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Ahora, realizaremos una pequeña exploración de la Ley de Instituciones de Crédito¹⁷. Sin embargo, creo adecuado realizar una pequeña comparación entre ésta y el Código Civil vigente en el Estado de Querétaro¹⁸, y su correlativo federal; dicha comparación versará únicamente sobre dos palabras que tal vez ya se haya hecho, pero que, sin embargo, no encontré bibliografía que tratara el tema, estas palabras son el crédito y el préstamo.

Aparentemente, todos relacionamos ambas palabras como sinónimos, pero creo interesante resaltar que la Ley de Instituciones de Crédito, a lo largo y ancho de ella, en la gran mayoría de las ocasiones se refiere al crédito, y son pocas las veces en que se refiere al préstamo; pero siempre lo distingue del crédito, como en el caso del Artículo 46, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 46. Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

(...)

¹⁶ *Ibíd.*, página 95.

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990.

¹⁸ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Querétaro el 21 de Noviembre de 1990.

II. Aceptar préstamos y créditos;

(...)

VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

(...).”

De la misma forma, los capítulos I y II del Título Quinto, Segunda Parte, del Código Civil vigente en el Estado de Querétaro, se refiere al contrato de mutuo, y a lo largo de dicho título nunca se lee la palabra crédito, pues siempre habla de préstamo.

Así pues, considero desde mi muy particular punto de vista, que el crédito y el préstamo no son lo mismo, por lo que nuevamente se acude al diccionario jurídico a que nos hemos referido con anterioridad. Los conceptos de dichas palabras, son los siguientes:

Crédito: del latín *creditum*¹⁹, que significa tener confianza, tener fe en algo. Asimismo, los elementos de éste son:

- La existencia de ciertos bienes;
- La transferencia de ellos, o de su disposición jurídica, de su titular a otra persona (la que los disfruta);
- El lapso durante el que se usan esos bienes; y
- La obligación de restituir los bienes, con el pago de la cantidad pactada por el uso.

Por otro lado, quisiera desde este momento realizar una manifestación más sobre las dos acepciones que conocemos de crédito. Ambas acepciones son:

¹⁹ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit., página 48.

- La que hemos mencionado con anterioridad;
- La que conocían los romanos para hablar de una obligación, pues los romanos entendían la obligación como un crédito:
 - Deudor (*debitor*) = a obligado.
 - Acreedor (*creditor*) = a beneficiario.

Así es que los romanos (que no distinguieron al derecho mercantil), llamaron crédito al préstamo y al mutuo; sin embargo, al observar la esencia de lo que señalaban, podríamos afirmar que los romanos no distinguieron al crédito como tal (en estricto sentido), y únicamente lo que distinguieron y utilizaron fue el préstamo.

“Préstamo como comodato, mutuo.

Comodato: del latín commodatum, préstamo, contrato traslativo de uso, por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.

Por otro lado, se ha señalado al comodato como:

“...préstamo de uso.”²⁰

Mutuo: del latín mutuus, es un contrato por el cual el mutante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otra cosa fungible al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.”

“...préstamo de consumo.”²¹

Esto lo reafirma el maestro Rafael Rojina Villegas, el cual al referirse al Código Civil de 1884, señala que en el Artículo 2661 del citado ordenamiento:

²⁰ Morineau Iduarte, Marta y Román Iglesias González. **Derecho Romano**. Cuarta edición. Editorial Oxford. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1998, página 177.

²¹ Idem.

“...bajo el nombre de préstamo se comprende toda concesión gratuita por tiempo y para objeto determinados, del uso de una cosa no fungible, con obligación de restituir ésta en especie; y toda concesión gratuita o a interés, de cosa fungible con obligación de devolver otro tanto del mismo género y calidad. En el primer caso, el préstamo se llama comodato y el segundo, mutuo.”²²

En este tenor, encontramos que prácticamente son lo mismo, sin embargo, su gran diferencia estriba en que al préstamo, se le puede considerar como una institución de interés público, ya que como el propio Código Civil señala, se le da la facultad al juez de modificar las condiciones que en él se pactan, así como establecer restricciones al propio contrato, como en el caso del contrato de arrendamiento, que es de interés público.

Así, en el Derecho Civil, el beneficiario de un préstamo puede acudir al juez civil, a solicitar la reducción del interés cuando éste sea tan desproporcionado que haga fundamentalmente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor; pues éste está facultado para disminuirlo hasta llegar al interés legal. De la misma forma, faculta al deudor para entregar lo prestado pasados 6 meses después de su celebración, junto con los intereses.

Continúa diciendo el maestro Rafael Rojina Villegas, al referirse al mutuo con interés, que:

“...podría sostenerse que cuando las circunstancias económicas se alteren en forma tal que uno de los contratantes se encuentre imposibilitado para poder cumplir sus obligaciones, por una crisis económica, el juez podrá decretar una reducción equitativa en el monto de las mismas...”²³

²² Rojina Villegas, Rafael. **Compendio de Derecho Civil**, Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 1996, página 200.

²³ *Ibíd*em, página 209.

Lo anterior, no sucede con los créditos, ya que, como sabemos, en el Derecho Mercantil, el crédito, se solicita con el fin de realizar un acto de comercio, esto es, con la inalienable finalidad de obtener un lucro.

Con lo tanto, un comerciante puede multiplicar por dos o tres veces el valor de lo entregado en un plazo muy corto, lo que necesariamente es una operación de riesgo.

Por ello, la Ley no da beneficio alguno al que solicita un crédito, pues entre mayor es el riesgo, regularmente mayor es la ganancia, y entre menor sea el riesgo necesariamente las posibilidades de lucrar son mínimas.

Sin embargo, es necesario que señalemos que el Capítulo Primero del Título Quinto del Libro Primero del Código de Comercio, regula el préstamo mercantil. Así, el Artículo 358 establece:

“Se reputa mercantil el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas se destinan a actos de comercio y no para necesidades ajenas de éste. Se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes.”

Esto refuerza lo que hemos expresado con anterioridad. Así, podemos decir que el préstamo es civil; pero, la parte última del Artículo 358 del Código de Comercio, nos obligan a distinguir entre el préstamo mercantil y el civil.

Este tema ya fue analizado por los tribunales federales, concretamente por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la tesis que se lee al rubro:

“Préstamo y Mutuo, son figuras jurídicas idénticas. Del análisis del comparativo de los artículos 2240 y 2253 del Código Civil para el Estado de Puebla, con los diversos 358 y 359 del Código de Comercio, se concluye que ambos ordenamientos legales regulan en los preceptos mencionados con distintas

denominaciones un mismo tipo de contrato con idéntico contenido, pues mientras en la primera de las legislaciones citadas se designa como mutuo, en la segunda de ellas se nombra al contrato citado como préstamo, debiéndose precisar que la naturaleza civil o mercantil del acto jurídico depende del destino que se le dé a la cosa dada con motivo del contrato o de las personas que intervienen en el mismo, pues si tienen el carácter de comerciantes legalmente se presumirá que la cosa dada se destinará a actos mercantiles, por lo que por exclusión debe decirse que si en el contrato no se precisa que la cosa entregada en préstamo se destinará a actos de comercio o en el pacto contractual no intervienen comerciantes, no puede reputarse como mercantil tal acto jurídico y, por lo mismo, deberá de calificarse como de naturaleza civil”.

Amparo directo 578/96.- Julia Babines Fuentes.- 16 de octubre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente Antonio Meza Alarcón.- Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Así, podemos llegar a la conclusión de que el préstamo y el crédito no son lo mismo, pues el primero es de naturaleza civil (y, por excepción, mercantil), en tanto que el crédito es de naturaleza eminentemente mercantil y nunca será civil.

Lo anterior, nos lleva a expresar una segunda conclusión: Una persona jurídica de derecho civil, puede otorgar préstamos, que pueden ser considerados como civiles o mercantiles, dependiendo única y exclusivamente del fin al que haya de destinarse este préstamo; sin embargo, a dicha persona jurídica siempre la ha de regular el derecho civil, toda vez que es una persona que se regula y rige por el derecho común. De manera que el ahorro y el préstamo popular no son por naturaleza materia exclusiva de la Federación.

De la lectura de la Ley de Instituciones de Crédito, podemos rescatar para este estudio, además de los artículos ya señalados, los Artículos 103, 105, 107, décimo octavo transitorio y vigésimo transitorio.

El Artículo 103 señala:

“Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en el territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

(...)”.

Recurrimos nuevamente al método que se ha venido aplicando, con el fin de definir la palabra “público”:

“Lo que puede ser usado o frecuentado por todos”²⁴

” Todo el mundo en general, el pueblo...”²⁵

“Es el conjunto de personas que forman la colectividad”²⁶

Así pues, en las Cajas de Ahorro Popular (empresas sociales), no gozan de sus beneficios y/o obligaciones todos los miembros de la comunidad o del pueblo, ya que los únicos que pueden utilizar sus servicios son los propios socios. De igual manera, el Artículo 105 de la citada Ley, determina:

“Las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, por las que pueda inferirse el ejercicio de la banca y del crédito, no podrán ser usadas en el nombre de personas morales y establecimientos distintos de las instituciones de crédito”.

Resultaría tedioso repetir todo lo que se ha expuesto con anterioridad, porque si tenemos por reproducido en este punto todo lo expuesto y lo reforzamos con los razonamientos que más adelante se mencionan, podemos llegar a la conclusión

²⁴ **Diccionario de la Lengua Española Larousse**, Editorial Larousse Planeta S.A., México, 1994, página 542.

²⁵ **Diccionario Enciclopédico Larousse Ilustrado**, Tomo II, Editorial Larousse Planeta S.A., México, 2001, página 704.

²⁶ **Diccionario Enciclopédico Norma**, Editorial Norma S.A. de C.V., México, 1991, página 1595.

que la Ley de Instituciones de Crédito, es anticonstitucional; toda vez que transgrede la garantía consagrada en el Artículo 124 del pacto federal, ya que, como lo hemos señalado con anterioridad, el ahorro y el préstamo popular no son una materia reservada a la Federación.

Por esto, el Artículo 103 de la Ley citada, no es aplicable, y deberá ser atacado en los tribunales federales; o, en su caso, las legislaturas de los Estados, concretamente la de Querétaro, de conformidad con el Artículo 41, fracción III, de la Constitución Local, tiene la facultad y la obligación de promover ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley que subsane las irregularidades ya señaladas.

Por otro lado, el Artículo 107 de la Ley de marras, señala:

“El uso de las palabras a que se refiere el artículo 105 de esta Ley, en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a los autorizados para ello conforme al mismo precepto, se castigará por la Comisión Nacional Bancaria con multa ...”

Así pues, es igualmente aplicable a este punto lo antes señalado, pues es tan ridículo que una persona que denomine a su negocio de abarrotes como “tienda del ahorro”, automáticamente caería en el supuesto y sería sancionada por la autoridad competente; pero sin utilizar el sarcasmo, es evidente que esta disposición es inconstitucional.

Ahora, examinaremos el contenido de los Artículos 1º y 2º de la Ley antes referida.

El primero de los mencionados preceptos, señala:

“La presente Ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la

protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano”.

Como se desprende del citado numeral, la Ley de Instituciones de Crédito regula:

- El servicio de banca y crédito;
- La organización y funcionamiento de las instituciones de crédito;
- Las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar;
- Su sano y equilibrado desarrollo;
- La protección a los intereses del público; y
- Los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano.

Como podemos apreciar, existe una contradicción en la propia Ley; pues ésta, de manera limitativa, señala las actividades que regula y, de dicho listado, nunca se desprende el ahorro, y mucho menos el ahorro y el préstamo popular.

Por otra parte, el Artículo 2º prevé:

“El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

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

(...).”

Como ya se ha señalado, las Cajas de Ahorro y Préstamo Popular no realizan actividades bancarias, por lo tanto, las prohibiciones y limitaciones que señala la Ley de Instituciones de Crédito, no les son aplicables.

De la misma manera, se advertirá nuevamente que no se examinaron en orden los artículos de la Ley de Instituciones de Crédito, toda vez que se considero

que analizarlos de la forma en que se hizo era la manera más adecuada para comprender y entender su alcance y fuerza legal; por esta razón, se ha dejado para el final los artículos Decimoctavo y Vigésimo transitorios del citado ordenamiento federal.

El Artículo Decimoctavo transitorio obliga a los administradores de las Cajas de Ahorro, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y demás sociedades que hayan iniciado operaciones con anterioridad a la vigencia de dicha Ley, y puedan estar sujetas a la prohibición contenida en el Artículo 103, a formular consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de no ser sancionadas, sino hasta que la propia Secretaría haya determinado que se trata de una captación de recursos del público no autorizada. La cual, al parecer no se ha dado ni se dará por lo expuesto con anterioridad, y para el caso de que se diera esta situación puede ser atacada en los tribunales federales por su anticonstitucional. Dije que al parecer no se dará, pues todo parece indicar que la tendencia es desaparecer la figura de Sociedades de Ahorro y Préstamo, como organización auxiliar del crédito.

El Artículo Vigésimo transitorio del consabido ordenamiento, señala:

“El Sector Social organizado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las leyes relativas, podrá concurrir con responsabilidad social a la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de esta ley y de las autorizaciones que con sujeción a la misma se expidan al efecto”.

Este Artículo integra directamente a las Cajas de Ahorro y Préstamo (independientemente de la ley por la que se regulen), a los sindicatos, a los ejidos, a las cooperativas, sociedades de solidaridad social, e incluso a las sociedades civiles; y, por lo tanto, estos grupos tienen el inalienable derecho de solicitar la autorización para manejar un Banco Social. Desde mi muy particular punto de vista, es muy probable que el primero que se integre sea el Banco Cooperativo.

La posibilidad de que el Banco Cooperativo sea la primera empresa social que esté lista para prestar el servicio de banca, la baso precisamente en lo populista de la mentalidad que se tiene con respecto al cooperativismo en materia de ahorro y préstamo.

Sin embargo, para el de la letra, el cooperativismo que se maneja en el ahorro y préstamo popular, es una burla y a la larga el medio más antidemocrático y antifuncional que existe; ejemplo claro, todo lo que ha rodeado a la ahora mal llamada “Caja Libertad, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada”.

2.7. LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito²⁷, sufrió diversas modificaciones en la pasada década, con motivo de las diversas crisis económicas que han abatido al país, así como por el escaso impulso al ahorro interno.

Si bien la privatización del sector bancario provocó una competencia entre las instituciones crediticias por captar el ahorro de los distintos sectores productivos, sobre todo los de mayores ingresos, al representarles más expectativas de crecimiento; sin embargo, este nuevo enfoque de mercado excluyó a un numeroso segmento de la población que haciendo eco al llamado presidencia de ahorrar, deseaba hacerlo en la medida de sus posibilidades. Empero, en la realidad, no fueron tomados en cuenta por las instituciones bancarias, por tratarse de mexicanos con ingresos modestos.

Ante este desinterés de la Banca y por el abandono en el que quedaron un gran número de mexicanos, cobraron auge las Cajas de Ahorro Popular; las cuales captaron y canalizaron el ahorro de este sector de la población, llenando un vacío.

²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985.

El crecimiento de las Cajas de Ahorro Popular fue tal, que las autoridades buscaron brindar una mayor protección a sus ahorradores, al establecer que las Cajas de Ahorro Popular con más de 500 socios podían solicitar la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar como Sociedades de Ahorro y Préstamo.

De esta manera, a finales del año de 1991 y merced a una iniciativa del Ejecutivo Federal, el cuerpo normativo mencionado fue reformado para incluir como una organización auxiliar del crédito a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, que hasta esa fecha no contaban con regulación jurídica.

De la iniciativa que derivó en la incorporación de dichas Sociedades como intermediarios financieros, resulta evidente que la intención era la de reconocer la importante función que desempeñaban las Cajas de Ahorro Popular en la estructura económica del país, dentro del proceso de modernización del sistema financiero, al ser mecanismos que promovían el ahorro popular, integrando a los sectores de la población tradicionalmente marginados de los servicios financieros, abatiendo el agio; y, en fin, promoviendo el desarrollo regional y local en algunas áreas del país.

La iniciativa presidencial señalaba:

“A fines del siglo pasado y principios de éste, surgen en nuestro país las cajas de ahorro (...). El proceso de integración de estas sociedades se consolidó en el año de 1974 con la constitución de mecanismos de respaldo institucional (...).”

“El papel de las cajas de ahorro empieza a rebasar los objetivos originalmente definidos por sus organizadores, para convertirse en potenciales promotores del desarrollo regional y local en algunas zonas del país (...). Al incorporarse formalmente las cajas de ahorro a la vida económica se espera no sólo acrecentar el espacio económico nacional integrando zonas que se han mantenido al margen de los servicios

*financieros, sino que además, se propiciará el abatimiento del agio (...).
Contribuyendo a financiar el desarrollo con recursos internos (...).”*

En este sentido, se concluyó que la forma jurídica de adaptar las Cajas de Ahorro Popular en la legislación financiera, era a través de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, organizaciones auxiliares del crédito de naturaleza no lucrativa, que captarían los recursos exclusivamente de sus socios para su colocación entre los mismos o en inversiones en su beneficio; aparte de disponerse una serie de normas respecto a su forma de constitución, publicidad, operación, inspección y vigilancia.

Asimismo, estas entidades quedaron sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y deberían cumplir con las reglas generales para la organización y funcionamiento dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las reglas generales de operación dictadas por el Banco de México.

Visto así, debe reconocerse que las Sociedades de Ahorro y Préstamo, al igual que las instituciones bancarias, cumplen con una función importantísima en la economía: la intermediación; es decir, captan recursos de sus socios y los colocan entre los mismos.

El auge de estas Sociedades se consolidó a partir del año de 1995, pues al estar restringido el crédito bancario, las Sociedades de Ahorro y Préstamo satisficieron las demandas del sector de la micro y pequeña empresa.

Sin embargo, estas Sociedades no quedaron exentas del impacto del llamado “error de diciembre”, el cual redujo los ingresos reales de las personas y las empresas, lo que les impidió cumplir oportunamente con los compromisos contraídos, generando con ello una nueva cadena negativa.

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo vieron crecer drásticamente el monto de su cartera vencida; en consecuencia, incumplieron la relación “cartera-

capital” que las autoridades financieras exigen y entraron en una situación de falta de liquidez que, contablemente, en muchos casos escondían. Por tal motivo, algunas Sociedades fueron intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En este punto, cabe aclarar que si bien las Sociedades de Ahorro y Préstamo cumplen con la función de intermediación financiera como las instituciones bancarias, existe una enorme diferencia en el grado de protección que el Gobierno Federal les brindó. Recordemos que los clientes de las instituciones bancarias no sufrieron las consecuencias de la crisis financiera; al destinarse recursos públicos para salvar el sistema bancario, ningún ahorrador perdió un solo peso a pesar de la quiebra de algunas instituciones. Sin embargo, los ahorradores de las Sociedades de Ahorro y Préstamo quedaron sujetos a un trato discriminatorio, a pesar de tratarse también de ahorradores de buena fe y que, al igual que sus pares bancarios, son contribuyentes.

El obstáculo que impidió a las autoridades darles el mismo tratamiento a los ahorradores de las Sociedades de Ahorro y Préstamo fue el contenido del Artículo 51-b de la propia Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que ordenaba:

“Artículo 51-b. El Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal, no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las organizaciones auxiliares de crédito y casas de cambio, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o con terceros.”

Por lo anteriormente expuesto, y con el propósito de otorgarles a estos ahorradores la protección que no se les brindó a tiempo, se han creado algunos mecanismos jurídicos que analizaremos en el capítulo cuarto de la presente investigación.

2.8. INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE GARANTÍAS DE CRÉDITO.

A finales del año de 1999, y con fundamento en el diagnóstico de la situación que guardaba el régimen legal vigente en materia de otorgamiento, registro y recuperación del crédito durante ese año, se realizó un amplio estudio de derecho comparado con el objeto de conocer las experiencias exitosas de otros países. En él, se concluyó que tal régimen era ya obsoleto, mermándose con ello la contribución que el crédito puede hacer al desarrollo económico de México.

El régimen legal mexicano sobre garantías, inspirado en teorías surgidas en el siglo XVIII, establece requisitos distintos para la constitución, el perfeccionamiento y la ejecución de los diferentes tipos de garantías. Las insuficiencias de la ley, se colman con las disposiciones de los Códigos de Comercio y Civiles que ya no son idóneos en el actual contexto económico y comercial para regular las novedosas y cada vez más complejas operaciones financieras, ya que presentan limitaciones tanto por lo que respecta a los sujetos que pueden otorgar ciertos tipos de créditos, como en cuanto al tipo de bienes muebles susceptibles de ofrecerse en garantía.

Los actos jurídicos mediante los cuales se constituyen las garantías, están sujetos a formalidades y registros costosos, lentos e ineficientes. Además, los procedimientos de ejecución, tienen una duración excesiva y, por ende, encarecen el costo del crédito.

Esta situación origina que el crédito no fluya normalmente, principalmente hacia las actividades socialmente más aceptables y que el que existe resulte más costoso de lo debido.

En México, existe una marcada predisposición a otorgar créditos sólo en favor de aquellas personas que están en condiciones de otorgar bienes inmuebles en garantía o el aval de una persona que cuente con dichos bienes. Esta situación obedece a que los acreedores estiman que los bienes inmuebles mantienen su valor

durante el largo proceso de ejecución, tal valor guarda una proporción adecuada con relación al costo de tales procesos y la legislación aplicable a la constitución y el registro de la hipoteca inmobiliaria, les brinda cierta protección.

Los acreedores se resisten a tomar garantías sobre bienes muebles por diversas razones, entre las que destacan: una legislación inapropiada y el hecho de que los procedimientos para la recuperación y ejecución de las garantías son lentos y costosos, sin olvidar que los registros públicos resultan inadecuados.

La predisposición en favor de la garantía sobre bienes inmuebles, restringe el acceso al crédito, especialmente de los pequeños y medianos empresarios, los cuales no son dueños de inmuebles o no tienen sus títulos de propiedad en orden. Las leyes no parecen estar hechas para los más pobres, que sólo cuentan con su capital humano y generalmente necesitan adquirir bienes muebles (mercancías para revender, herramientas, fertilizantes, equipos de transporte, etc.) para hacer su trabajo, bienes que no le sirven de garantía para solicitar un crédito. La predisposición a preferir bienes inmuebles como garantía, también castiga a los intermediarios y distribuidores en su propio afán por obtener acceso al crédito y, por consecuencia, en la capacidad natural que tienen de otorgarlo a los pequeños empresarios.

En otras partes del mundo, el crédito de intermediarios y distribuidores es un negocio altamente competitivo y lucrativo, que compite con el crédito institucional en forma eficaz. Los intermediarios y distribuidores son magníficos conductos para proveer crédito a los pequeños empresarios, con quienes tienen trato frecuente, por lo que conocen su comportamiento e historial crediticio. Además, tienen ventajas en cuanto a la ejecución de las garantías, por estar en el mercado de los bienes respectivos.

La evidencia a la vista de diversos estudios sobre el tema, apunta a que en México existe un importante potencial de aumento del crédito a los sectores agropecuario y de la pequeña y mediana empresa, el cual podría detonarse si se contara con un sistema legal de garantías menos riesgoso para garantizar créditos con bienes muebles; lo cual, se traduciría en el aumento de la inversión, de la producción y del empleo, y, por ende, del crecimiento económico.

El financiamiento para la vivienda, es una de las actividades en la cual se materializa más palpablemente la contribución que el crédito hace al desarrollo social y económico, en vista del gran número de insumos que demanda el proceso de construcción de la vivienda y a que se trata de una industria intensiva en el uso de mano de obra.

Aun cuando en esta materia existe una legislación sustantiva que podría considerarse como adecuada, las disposiciones adjetivas que regulan la ejecución de la garantía en caso de incumplimiento del deudor y la eficiencia de los procedimientos judiciales correspondientes, son francamente malas. El tiempo que consume hacer efectiva una garantía real sobre las casas-habitación es muy prolongado y solamente se recupera una fracción de cada peso prestado.

Esta situación, obliga a la aplicación de intereses muy elevados en los créditos vigentes, para compensar el costo de la cartera vencida.

El crédito bancario está prácticamente congelado y sólo se concede con márgenes elevados y luego de estudios muy prolongados para analizar la capacidad de pago y el historial crediticio del solicitante.

En otras partes del mundo, en las cuales gozan de procedimientos judiciales expeditos para resolver los casos de deudores incumplidos, los márgenes de intermediación son reducidos y el crédito se otorga en una o dos semanas, sin mayor investigación respecto a la capacidad de pago del deudor o su historial crediticio. El acreedor basa su decisión en dos factores: el monto del enganche, que le sirve de reserva para absorber los gastos de ejecución, y la eficiencia del régimen real de ejecución de la garantía en caso de incumplimiento.

Bajo estas condiciones, existe el crédito necesario para satisfacer la demanda de compra de casas a crédito, con tasas de interés más razonables que las que existen en México, lo que constituye un apoyo muy importante para la industria de la construcción, los adquirientes de vivienda a crédito, y, desde luego, para el desarrollo social y económico del país.

Las instituciones financieras, a la luz de la mala experiencia que han tenido en la recuperación, por la vía judicial, de su cartera vencida en los años recientes, no se muestran optimistas en cuanto al crecimiento de su cartera de crédito, manifestando una marcada preferencia a canalizar los recursos que captan en el mercado, hacia la compra de valores gubernamentales.

Esta situación apunta a que, de no tomarse las medidas necesarias, la atonía que se observa en el otorgamiento de crédito bancario desde hace ya varios años, se mantendrá por algún tiempo.

Los estudios realizados por la Comisión Redactora de la H. Cámara de Diputados, llevaron a la conclusión de que la actualización del régimen jurídico en materia de garantías debía reunir, al menos, las características siguientes.

- * Hacer accesible el crédito a los deudores, permitiendo su otorgamiento a todo tipo de acreedores, y sin dar preferencia en cierto tipo de operaciones a los acreedores institucionales.
- * La regulación debe ser sencilla y permitir al deudor otorgar en garantía cualquier bien mueble, con valor económico, que obre en su patrimonio o que vaya a ser adquirido por el deudor en el futuro, mediante procedimientos ágiles y de bajo costo.
- * Además, debe permitirse que la garantía real sobre un bien mueble, pueda extenderse a otros bienes, producto del bien originalmente dado en garantía, así como a cualquier bien o dinero que el acreditado reciba en pago por la venta del bien dado en garantía.
- * Resulta indispensable contar con mecanismos simples y baratos para el registro de las garantías, a fin de que los acreedores puedan informarse sobre las garantías preexistentes; tengan claridad y precisión acerca de su prelación respecto a todo tipo de acreedores, y puedan notificar por

esa vía a futuros acreedores acerca de las garantías constituidas a su favor.

* El régimen debe ofrecer a los acreedores mecanismos baratos, rápidos y confiables para hacer efectivas las garantías a su favor, en caso de que los deudores no paguen oportunamente, contando con la intervención expedita de las autoridades judiciales.

* Por encima de todo lo demás, los derechos del deudor ante los posibles abusos por parte del acreedor en la ejecución de las garantías, deben quedar suficientemente salvaguardados.

Por ello, dicha Comisión Redactora de la H. Cámara de Diputados, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboró a finales de 1999, el proyecto de iniciativa de Ley Federal de Garantías²⁸. Sus principales características, son las siguientes:

1. Se trata de una Ley Federal de carácter mercantil, por lo que aplica en toda la República.
2. Para alcanzar el propósito enunciado en los párrafos anteriores, se seleccionaron dos tipos de garantía en los cuales el acreedor no conserva la propiedad de los bienes objeto de la misma, que son el fideicomiso de garantía y la prenda sin desplazamiento de la posesión.

La garantía puede recaer sobre bienes muebles e inmuebles. Es decir, estas dos fórmulas de garantía permitirán operar todo tipo de créditos, sea que éstos se otorguen por intermediarios institucionales, o bien, por distribuidores de maquinaria, equipo de transporte o materias primas, etcétera.

²⁸ Para mayor información, consultar <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derpriv/cont/6/dtr/dtr1.htm>, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1409.html>, <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/version/2000/v29abril.html>.

3. El régimen legal vigente en materia de garantías reales no se modifica, de tal manera que queda al arbitrio de los contratantes, sujetarse a la nueva legislación, o bien, mantener sus operaciones bajo el régimen vigente.

Desde luego que se espera que las condiciones de aquellos créditos que se garanticen con base en esta legislación, por las ventajas que ello traerá consigo, tanto para los deudores como para los acreedores, serán más favorables que las aplicables a los créditos sujetos al viejo régimen; el cual, conviene insistir, no sufrirá modificación alguna.

4. Los deudores podrán ofrecer en garantía bienes muebles que obren en su patrimonio para recibir el crédito, los que adquieran en el futuro, los que sean producto de procesos de fabricación o transformación, e incluso los que reciban como producto de su venta.

Los deudores pueden dar en garantía todos los bienes que utilicen en la realización de su actividad preponderante o sólo parte de ellos. En el primer caso, conservarán la posibilidad de adquirir nuevos bienes y darlos en garantía a la persona que le proporcione los recursos necesarios para adquirir tales bienes y, de esta manera, aumentar su capacidad de producción; situación que en el régimen actual no se presenta.

5. Una vez constituida una garantía fiduciaria y cubiertos los costos relativos, el deudor quedará en posibilidad de utilizar la misma garantía en sucesivas operaciones de crédito, contratadas con el mismo u otros acreedores, sin necesidad de incurrir en nuevos gastos de constitución y registro de tales garantías.

6. Se establece un régimen especial en cuanto al tratamiento que se dará a los bienes objeto de las garantías en caso de que el deudor entre en procesos de concurso, suspensión de pagos o quiebra, a fin de que los mismos no puedan utilizarse como medios para dilatar la ejecución de las garantías ofrecidas.

7. Se prevé una serie muy amplia de disposiciones para asegurar que los deudores puedan hacer valer sus derechos frente a sus acreedores y defenderse de abusos potenciales de parte de éstos.

Así, se establece que, de hacerse efectivas las garantías, siempre se respetará el derecho de audiencia; el saldo remanente que, en su caso, obrare en contra del deudor dejará de ser exigible, y la suma del principal más los intereses no podrán exceder el valor de la garantía. Así mismo, se fijan los términos y condiciones conforme a los cuales el deudor podrá hacer uso de los bienes objeto de la garantía, emplearlos en la fabricación de otros bienes, recibir y utilizar los frutos y productos de tales bienes y venderlos a terceros en el curso normal de sus actividades preponderantes, sin necesidad de requerir la autorización del acreedor.

De igual manera, se prevén sanciones severas para aquellos acreedores que falseen la información sobre los saldos a cargo del deudor o se resistan a integrar a éste la plena disposición de los bienes dados en garantía una vez que el crédito haya sido liquidado.

También se contemplan sanciones para aquellas instituciones fiduciarias que no cumplan adecuadamente con su función.

8. Por último, se establecen normas procesales para la ejecución forzosa de la garantía, las cuales se caracterizan por asegurar un procedimiento justo y equitativo, en caso de existir controversias entre deudores y acreedores. En esencia, se ha buscado que estos procedimientos sean ágiles y puedan concluir en un tiempo breve en comparación con la situación actual.

Al efecto, se ha cuidado que el deudor pueda utilizar todos y cada uno de los medios de defensa legítimos en estos casos, pero eliminando cualquier posibilidad de que se haga abuso de los mencionados medios de defensa, con el único propósito de alargar indefinidamente tales procedimientos.

Uno de los efectos más negativos de la legislación actual, es que obliga a los acreedores a cargar tasas muy altas a todos los deudores, para compensar las pérdidas en que incurren por los créditos otorgados a deudores incumplidos, ante la imposibilidad de hacer efectivas las garantías rápidamente y gastando poco dinero.

Un régimen moderno de garantías como el planteado en esta nueva Ley, es menos favorable para los deudores morosos, pero se reduce el margen de intermediación que existe, hoy en día, en todas las operaciones de crédito.

Con esta Ley, se beneficia también a los deudores cumplidos, que son la inmensa mayoría, en la medida que el crédito fluya hacia ellos a costos más razonables, al reducirse el subsidio cruzado antes referido.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de no adecuarse el régimen legal en materia de garantías, el crédito no fluirá a costo razonable hacia la economía en general. Es decir, se mantendrá uno de los principales obstáculos que hoy impiden que el crédito contribuya plenamente al incremento de la producción y el empleo.

El esfuerzo de modernización de la legislación mexicana en materia de crédito y garantías que se pretende alcanzar con esta Ley, constituiría un claro mensaje hacia toda la sociedad en el sentido de que el Estado Mexicano avanza con paso firme hacia el perfeccionamiento del Estado de Derecho, con plena seguridad jurídica y respeto a los derechos de propiedad.

Esta Ley, de ser aprobada por el Poder Legislativo, representaría un gran beneficio para todos aquellos acreditados responsables que cumplen cabalmente con sus compromisos, los cuales son la inmensa mayoría, ya que el crédito en México sería más barato y su disponibilidad seguramente aumentaría.

La economía mexicana transita actualmente por una etapa muy importante. En el frente monetario, se ha logrado recuperar la tendencia descendente de la inflación y la confianza se ha fortalecido, lo cual se refleja en el comportamiento de los mercados de dinero, cambiario y bursátil. Estos resultados no son casuales, son

la consecuencia de los esfuerzos conjuntos por tener una economía más sólida y estable.

Conviene seguir en esa dirección. Más que motivo de complacencia, los logros mencionados deben entenderse como una señal para acelerar el paso. El desarrollo nacional depende de la aplicación decidida de políticas económicas coherentes; de la actividad empresarial eficiente; de la laboriosidad de la fuerza de trabajo; de la visión de los inversionistas; de la frugalidad de los ahorradores; y, en fin, de la existencia de un marco institucional que estimule y proteja la creatividad y el esfuerzo. Sólo así podrá conseguirse el crecimiento del ingreso y del bienestar que demanda la población.

CAPÍTULO TERCERO.
PROBLEMAS SOCIO-ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DE LAS
CAJAS DE AHORRO POPULAR.

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR.

Las Cajas de Ahorro fueron instituciones financieras creadas —en sus orígenes— por los Municipios o los Gobiernos regionales, residiendo en éstos su ámbito de actuación. El principal objetivo de estas instituciones consistía en reunir los excedentes de pequeños ahorradores (individuos particulares y familias), remunerándolos con tipos de interés reales positivos. Los fondos depositados debían destinarse a otorgar préstamos —con menores costos que los ofrecidos por los Bancos comerciales— a los residentes del Municipio. Por imperativo legal, un importante porcentaje de los beneficios obtenidos debía reinvertirse en obras públicas de interés social para la comunidad. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la creciente competencia en el sector financiero ha provocado que, tanto las sociedades hipotecarias como las Cajas de Ahorro, hayan ido ampliando sus actividades para realizar prácticas que en un principio eran exclusivas del sistema bancario. La legislación ha sido reformada para permitir a estas instituciones ofrecer cuentas corrientes remuneradas, emitir talonarios de cheques, tarjetas de crédito, planes de pensiones y otros servicios financieros. De forma análoga, los Bancos han ido

invadiendo el territorio de las instituciones de ahorro, remunerando sus cuentas corrientes y ofreciendo servicios de hipotecas, cuentas de ahorro y cuentas de ahorro-vivienda.

Las Cajas de Ahorro han sido promovidas por personalidades o instituciones locales, en algunas ocasiones, y en otras, por los miembros de las organizaciones católicas, para luchar contra la usura que sufrían los menesterosos y los pequeños agricultores en las épocas de malas cosechas, cuando caían en manos de los prestamistas y banqueros privados. El origen de estas entidades son los Montes de Piedad.

En efecto, existen precedentes de la creación de las Cajas de Ahorro desde el siglo XVI. Toda vez que los sectores más pobres de la población, para poder subsistir, recurrían a los prestamistas que les cobraban altos intereses, y muchas de esas deudas terminaban por pagarse en especie, despojándolos de todos sus bienes; algunos pensadores católicos crearon los Montes de Piedad que eran casas que se dedicaban a otorgar préstamos a cambio de una prenda y con un interés más bajo que cualquier otro particular. Con estas medidas, la población más pobre se benefició; posteriormente, se crearon las Cajas de Ahorro, las cuales servían para que las personas de bajos recursos salvaguardaran sus bienes en diversas sociedades, que se encargaban de realizar préstamos, y de los réditos que éstas cobraban, se pagaba un interés a los ahorradores.

Con el tiempo, las Cajas de Ahorro Popular se fueron convirtiendo en verdaderas instituciones financieras, sobre todo en el viejo continente; concretamente en España, país donde han tenido un verdadero auge y un sentido de obra social, puesto que han apoyado a fortalecer su economía.

Las Cajas de Ahorro españolas no tienen accionistas y son entidades sin ánimo de lucro. La normatividad española estableció, en correspondencia con su vocación social, que deben destinar una parte importante de sus excedentes a la realización de obras sociales. Así pues, las Cajas de Ahorro españolas son fundaciones de carácter privado, no son empresas públicas capitalizadas por parte del Estado.

3.2. DIFERENCIA ENTRE LAS CAJAS DE AHORRO Y LOS MICROCRÉDITOS.

Con anterioridad, he mencionado la importancia del ahorro para la economía del país; sin embargo, como ya también lo he manifestado, el crédito es un tema que va a la par del ahorro popular, ya que también es una fuente de financiamiento que deja intereses que benefician a los involucrados, obviamente no para quien recibe el préstamo, ya que éste tan sólo se ve beneficiado de la liquidez inmediata del dinero que no tenía al momento del préstamo, pero que lo requería. Por lo que aclararé, de manera más exacta, la diferencia de estos conceptos financieros, así como su interacción, que es la más importante de todas en el movimiento financiero.

Una Caja de Ahorro es una entidad de crédito plena, con libertad y equiparación operativa completa al resto de los organismos que integran el sistema financiero mexicano. Está constituida como una fundación de naturaleza privada, con finalidad social y actuación bajo criterios de mercado, aunque revirtiendo un importante porcentaje de los beneficios obtenidos a la comunidad, a través de su obra social, y se especializa en la canalización del ahorro popular, estimulándolo mediante atractivos intereses y bajos costos por la administración de los recursos.

Por otra parte, el microcrédito, no es más que un préstamo otorgado a una persona que regularmente no tiene acceso a los servicios financieros que ofrecen las grandes instituciones bancarias, ya que son préstamos con atractivas formas de pago y sin solicitar tantos requisitos que de manera ordinaria solicitaría una institución bancaria; por lo que este servicio sólo es otorgado por sociedades muy limitadas o grupos especiales, y, en algunos casos, por algunas instituciones crediticias reconocidas.

En este orden de ideas, las Cajas de Ahorro y los microcréditos presentan varias diferencias; sin embargo, ambos atienden a los sectores más vulnerables de la sociedad, al brindar sus servicios financieros a clientes de escasos recursos. Asimismo, dichos conceptos han estado muy ligados desde el siglo XVI, época en que aparecieron las primeras Cajas de Ahorro en apoyo a la existencia de los Montes de Piedad, ya que los microcréditos permitieron que las personas con ingresos limitados pudieran salir de sus apuros económicos.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo y de acuerdo a la evolución que han presentado las Cajas de Ahorro Popular, sus actividades financieras han aumentando progresivamente, incorporando servicios y nuevos productos para satisfacer las necesidades financieras que los clientes demandan con el crecimiento del país.

Esta evolución ha ido acompañada de la continua modificación del marco legal, en la que progresivamente se está erosionando el perfil social y se refuerza su dimensión financiera, asimilando la capacidad operativa de los Bancos.

El concepto clave de las microfinanzas es el acceso a los servicios financieros de las personas y colectivos tradicionalmente excluidos de éstos. Por ello, los nuevos pensadores cambiaron las reglas del juego financiero. Si los Bancos reservaban los créditos para aquellas personas con suficientes recursos; ahora, los “microbancos” los otorgarían a personas sin aval. Si anteriormente, en algunos países,

los sujetos de crédito sólo podían ser varones, las entidades microfinancieras basaron su estrategia en las mujeres. Esta gran revolución en los servicios financieros de muchos países en vías de desarrollo, recoge en cierto modo los logros que obtuvieron muchas Cajas de Ahorro en algunos países europeos hace más de cien años.

Sin embargo, desde el ámbito de las Cajas de Ahorro resulta imposible no reconocer como familiares la mayoría de los principios del microcrédito. Propiamente, las Cajas de Ahorro tuvieron que luchar desde sus orígenes contra la usura instalada en los países europeos, de la misma manera que las entidades microfinancieras lo han tenido que hacer en los países en vías de desarrollo. Y para hacerlo, unas y otras se han basado en los mismos elementos: proximidad a las necesidades del cliente, integración de su medio territorial y representar una alternativa viable a la exclusión financiera de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Los servicios que proporcionan tanto las Cajas de Ahorro como los microcréditos, son servicios financieros enfocados a un sector de la población; los cuales, con el apoyo que en verdad se requiere, pueden ser una fuerte arma para el desarrollo nacional, que permitirían un equilibrado reparto de dividendos para todos los participantes dentro de este círculo: ahorro- inversión-crédito.

Por lo que podríamos concluir que, los microcréditos, al igual que las actividades de las Cajas de Ahorro, están dirigidos a un sector muy específico de la población, el sector más desprotegido y que no cuenta con capitales fijos para acceder a los servicios ofrecidos por los Grupos Financieros. Por ello, son muy importantes para el fomento de la cultura financiera en nuestro país, ya que actualmente la pobreza abarca a más del 40% de la población, por lo que es un campo poco explorado por las Instituciones Financieras.

3.3. CONFLICTO PENAL ENTRE LOS AHORRADORES DE LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DERIVADO DEL PRESUNTO LAVADO DE DINERO.

Desde hace ya tiempo, sobre todo con la privatización de la Banca, otros medios de ahorro han cobrado mayor fuerza en el territorio nacional como las famosas pirámides, cajas, tandas, etcétera; que son formas de ahorro y préstamo que siempre han existido y existirán. Sin embargo, por la deficiente (y en algunos casos, nula) legislación que regulaba a estas formas independientes de las instituciones de crédito autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se cometieron, a partir de 1999, muchos fraudes y lavado de dinero. Hechos ilícitos que se atribuyeron a la operación irregular, principalmente, de algunas Cajas de Ahorro Popular que se establecieron a lo largo y ancho del territorio nacional, las cuales siempre habían ofrecido mayores rendimientos que cualquier institución de crédito autorizada, por las pequeñas cantidades aportadas.

Miles de pequeños ahorradores en diversas entidades federativas sufrieron quebrantos patrimoniales, debido a las irregularidades con las que operaron diversas organizaciones de Cajas de Ahorro Populares. El cálculo total de este fraude, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ascendió a 100 millones de dólares y afectó a más de 40, 000 personas. Al Señor José Ocampo Verdugo, apodado el “Rey de las Cajas Populares”, se atribuyó gran parte de la responsabilidad de estos fraudes millonarios, lo que propició su encarcelamiento, a finales de año de 1999, y la intervención oficial de la cooperativa sonoreense El Arbolito. Suceso que atrajo la atención pública por las irregularidades en la operación de este tipo de instancias financieras informales, panorama que se complicó aún más cuando estas organizaciones fueron utilizadas para lavar dinero procedente de las actividades del narcotráfico.

Pero, no obstante que las primeras conclusiones de la Procuraduría General de la República asumían que era un asunto de fraude y lavado de dinero, a finales del 2001, también se abrió una línea de investigación contra los funcionarios activos del Partido Revolucionario Institucional, principalmente sobre Francisco Labastida Ochoa; ya que Eduardo Mendoza Ayala, legislador en aquel entonces del Partido Acción Nacional, afirmó que recursos provenientes de estas Cajas fueron aplicados a la campaña política de Labastida Ochoa.

Los representantes de las familias estafadas dijeron que después de que la Procuraduría General de la República incautó y aseguró los bienes de las Cajas de Ahorro que manejaba el Señor Ocampo Verdugo e intervinieron sus cuentas, extrañamente fueron liberadas algunas de éstas, y hasta donde se sabe, 5,000 millones de pesos se aportaron a la campaña proselitista de Labastida Ochoa.

Pese a que aún no se ha esclarecido por completo el destino de estos recursos, sin embargo, con la efectiva presión que han ejercido los grupos de ahorradores afectados por la insolvencia de las Cajas de Ahorro Popular ante los miembros del Congreso de la Unión, han demostrado dos cosas: que efectivamente las Cámaras del Poder Legislativo comenzaron a ser consideradas por los ciudadanos como efectivos factores en la toma de decisiones públicas, y que los legisladores han demostrado sensibilidad a las nuevas funciones que les toca desempeñar en el equilibrio de poder en nuestro país.

De este modo, los tres partidos más importantes en nuestro país, se vieron en la necesidad de elaborar diversos estudios en el tema del ahorro y crédito popular. De estos análisis, se pudo concluir que era forzoso legislar para que los sistemas de ahorro popular operen con eficiencia y lograr el resarcimiento de lo que perdieron los ahorradores afectados.

La economía del país exige que se tomen las medidas que garanticen la viabilidad de los sistemas de ahorro, con fundamento en los párrafos sexto y séptimo

del Artículo 25 Constitucional; los cuales señalan que bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Derivado de lo anterior, se promulgó el 4 de junio del 2001 la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la cual tiene por objeto regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular realicen, a fin de lograr su sano y equilibrado desarrollo.

Asimismo, se creó el Fideicomiso para la compensación a los ahorradores defraudados, garantizando la absoluta transparencia y la existencia de los controles adecuados para su operación.

De esta forma, los legisladores han creado una serie de mecanismos jurídicos con el objeto de garantizar la solvencia e integridad de estas instituciones; evitar que los recursos del público puedan ser empleados en operaciones que los dictados de la razón o la experiencia califican como de muy alto riesgo; y que el servicio que prestan a los usuarios sea más eficiente, al no distraer recursos materiales, informáticos y humanos, en fines u objetivos distintos para los que fueron autorizadas.

Algunas de las acciones que tienen prohibidas estas instituciones, son:

- Dar en garantía sus propiedades;
- Dar en garantía los títulos de crédito que emitan, acepten o conserven en tesorería;
- Operar con los títulos representativos de su capital;
- Celebrar operaciones y otorgar servicios en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa del mercado;

- Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de la institución, sus funcionarios o empleados;
- Aceptar o pagar documentos, certificar cheques en descubierto, salvo los casos de apertura de crédito;
- Otorgar fianzas o cauciones;
- Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones que permitan las leyes;
- Participar en sociedades que no sean de responsabilidad limitada; y
- Explotar por su cuenta establecimientos mercantiles o industriales o fincas rústicas.

Estas prohibiciones permiten que las sociedades financieras no pongan en riesgo el capital que las personas depositan en sus manos, y así puedan hacer frente a la demanda de este capital más los intereses correspondientes; ya que no olvidemos que ambas partes buscan esa finalidad, la de obtener un mayor rendimiento por el depósito de sus valores y la certeza de que serán devueltos esos fondos en cuanto sean requeridos.

Las leyes del sistema financiero vigentes tienden a limitar o prohibir aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o falta de liquidez, garantizando de esta manera el interés público. Sin embargo, cuando los sujetos no respetan las normas de carácter general, impersonal y abstracto; entonces, el Estado, a través de la autoridad sancionadora, que generalmente coincide con la autoridad supervisora: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, interviene para hacer respetar la norma violada.

3.4. COMPARACIÓN DE LOS NIVELES DE CAPTACIÓN DE AHORRO ENTRE LA BANCA MÚLTIPLE Y LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS.

Dentro de este contexto, podemos afirmar que los niveles de captación entre la Banca Múltiple y las Cajas de Ahorro son muy distintos, ya que durante los últimos diez años, las Cajas de Ahorro, Sociedades Cooperativas, Cajas Solidarias y Populares, siempre han mantenido un promedio de captación del 1% de los recursos que maneja la Banca Múltiple, en términos monetarios; pero cabe señalar que estas sociedades y asociaciones atienden aproximadamente a 2.3 millones de personas, lo que representa un 35% de la clientela que tiene la Banca Múltiple. Por lo tanto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha estimado que las Cajas de Ahorro tienen un potencial de 20 millones de personas, con lo que se incrementaría a un 60% el nivel de captación que hoy día mantienen.

Este comparativo sólo lo podemos realizar durante los últimos diez años, a partir nuevamente de la privatización de la Banca, ya que anteriormente los préstamos y ahorros eran captados en su mayoría por los Bancos del Gobierno.

La diferencia de captación entre la Banca Múltiple y las Cajas de Ahorro, como se observa, es demasiado marcada, pero esto se debe a la orientación de la clientela que tienen los Bancos y las Cajas, ya que las Cajas de Ahorro Popular, como su nombre lo indica, atienden a ese sector tan desprotegido por el Gobierno, que es la clase baja y media baja, personas que sólo pueden ahorrar, en promedio, el equivalente a un salario mínimo de manera semanal; lo que implica para una institución bancaria el abrir una cuenta que no deja ningún tipo de rendimiento, ya que el aperturar, administrar, emitir estados de cuenta, brindar acceso a la banca electrónica y brindar servicios diversos a estos clientes, implican más pérdidas que ganancias, es decir, todo obedece al principio de “costo-beneficio”, y en estos casos, el costo es mayor que el beneficio. Para los Bancos, sólo resulta atractivo administrar cuentas de clientes en que el “costo-beneficio” deje utilidad para su empresa, ya que, como es

bien sabido, el objeto de una sociedad anónima, siempre ha sido el ánimo de lucro, y no el ánimo de ayudar a quienes lo necesitan.

Pero este principio ya no es cierto del todo, pues hace algunos años diversos Bancos empezaron a diseñar estrategias para poder captar a esos bajos sectores de la población, para que en cuestión de volumen, es decir, para que el beneficio pueda verse en cuentas muy pequeñas, se requiere de un número de clientes determinado, les dejen ganancias a las instituciones financieras. Tal fue el caso del Banco Internacional S. A., que por el año de 1997, lanzó una campaña de spots para la apertura de cuentas y préstamos personales, dirigido especialmente para un sector de la población: para personas que con tan sólo una pequeña cantidad podían abrir una cuenta bancaria y ganar intereses, con el cobro de comisiones más bajas; sin embargo, con el tiempo esto sólo ocasionó gastos a esta institución, así como el crecimiento de la cartera vencida, por lo que la idea no fue muy redituable, ya que se hizo de manera equivocada.

Actualmente, existe un pequeño Banco, que con el apoyo de miles de tiendas que son de los mismos dueños, está captando a ese sector tan grande de la población, pero por ser de nueva creación, apenas está dando a conocer sus productos y servicios; además de que no tiene la experiencia en el ámbito bancario necesaria, como para poder ser un verdadero campo de inversión o ahorro. Me refiero al Banco Azteca, propiedad del Señor Salinas Pliego, quien con sus ya famosas tiendas Elektra, orienta el sentido de la banca al menudeo, en una forma atractiva de captación de clientes; ya que su verdadera fuerza reside en su casi nula cartera vencida, al vender productos mediante pagos en parcialidades, pero que por cada colonia tiene un cobrador dentro de esta circunscripción territorial, que de manera oportuna siempre realiza los cobros atrasados. Política ésta, que le va a ayudar en forma notable, al impulso de su nuevo Banco.

Sin embargo, el Banco Azteca amenaza la sobrevivencia de más de 2,500 organizaciones de ahorro y crédito popular, ya que el gran respaldo económico con el

que hoy cuenta, le permite ofrecer una amplia gama de servicios para sus clientes, por el número de sucursales con las que cuenta y los amplios horarios con los que hoy funciona; lo que implica, en términos generales, una nueva idea acerca del ahorro, incrementando estos niveles de captación que para todos es benéfico, ya que se trata de un Banco mexicano que deja rendimientos y genera fuentes de empleo en nuestro país.

En consecuencia, podemos afirmar que los niveles de captación dependen, tanto de los atractivos planes y programas que diseñen los organismos financieros como del nivel de ingreso per cápita de los ciudadanos, ambos elementos apoyados por una cultura de ahorro que deben inculcar los organismos gubernamentales y las instituciones privadas.

A manera de conclusión sobre el referido fraude a los ahorradores populares, podemos decir que el Estado está en un punto de conocimiento sobre este tema, puesto que jamás se había puesto la atención debida al pequeño ahorrador y la manera en que invertía su dinero; ya que un sector aislado parecía no tener fuerza. Sin embargo, hemos podido apreciar que, en grupo, el dinero que se manejó y se maneja, es muy grande; tan es así que puede poner en desequilibrio no sólo la estabilidad económica, sino también la estabilidad social y política del país.

3.4.1. DIFERENCIAS ENTRE LAS TASAS ACTIVA Y PASIVA EN LA BANCA Y EN LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR.

Éste es uno de los indicadores más importantes para apreciar las diferencias entre la Banca Comercial y las Cajas de Ahorro; ya que las diferencias entre lo que las Instituciones Crediticias dan como intereses por los depósitos y lo que cobran por los créditos, es sumamente grande. Por lo tanto, debemos distinguir adecuadamente estos dos tipos de tasas.

La tasa activa es el tipo de interés que las Instituciones de Crédito cobran por los créditos que otorgan, y la tasa pasiva es el tipo de interés que pagan por los depósitos efectuados por los ahorradores.

La gran diferencia entre ambas tasas, son los puntos que por capital otorgan cada una de ellas, ya que las instituciones otorgan menores beneficios por los ahorros, y exigen altos intereses por los préstamos.

La tasa activa, por lo regular, se cobra conforme a las variaciones inflacionarias, que cubra las ganancias a los prestadores de estos créditos; sin embargo, dejan en completo estado de indefensión a los deudores, tal y como se mostró en la devaluación de finales de 1994, ya que las personas que habían solicitado un crédito bancario les fue materialmente imposible cubrir dicho adeudo, pues las tasas de interés se dispararon. Tan grave fue la variación, que en los años posteriores a las instituciones de crédito fue imposible otorgar un crédito, y a las personas que requerían de liquidez inmediata, les fue imposible adquirir un crédito, dada la mala experiencia de la devaluación.

3.4.2. GRADOS DE CAPITALIZACIÓN DE LA BANCA Y DE LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR.

Este tema es sumamente importante, toda vez que de aquí deriva el problema enfrentado por los ahorradores de las Cajas de Ahorro Popular que en algunos años perdieron todos sus ahorros. Pero, ¿qué significa la capitalización? Simplemente, es el grado de inversión frente a los riesgos asumidos por las instituciones de crédito o las Cajas de Ahorro. Es decir, las instituciones crediticias tienen la obligación, por mandato de Ley, de tener reservas, para que puedan devolver los recursos captados mediante instrumentos de ahorro e inversiones líquidas.

Como lo mencioné, de aquí derivó el quebranto a los ahorradores de las Cajas de Ahorro de cada entidad federativa, ya que al no existir disposición alguna con relación a las reservas, nunca se pudieron subsanar los fraudulentos préstamos para poder reintegrar los recursos al público inversionista; sin embargo, ahora esto sí fue contemplado por los legisladores, por lo que se han hecho suficientes modificaciones para poder evitar, al máximo, cualquier situación que provoque un riesgo al público ahorrador.

3.4.2.1. FORTALECIMIENTO DE LA CAPITALIZACIÓN DE LA BANCA.

El 29 de abril de 2004, se aprobó el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de introducir acciones correctivas tempranas para proteger los intereses del público ahorrador y el sistema de pagos ante un posible descenso en los niveles de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple. Las principales medidas adoptadas fueron:

- Definir de manera más precisa las acciones correctivas que deben aplicarse en función del índice de capitalización alcanzado por las Instituciones de Banca Múltiple.
- Facultar a la autoridad para actuar de manera prudencial y establecer las medidas correctivas mínimas , según los niveles de capitalización registrados por los Bancos.

Además, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá establecer otras medidas adicionales, según el ritmo de deterioro de los Bancos.

3.4.2.2. IMPLANTACIÓN DEL NUEVO PROGRAMA AL QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.

Uno de los grandes logros de la presente administración, es la implantación del Nuevo Programa a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en sustitución del Programa de Capitalización y Compra de Cartera que, en su oportunidad, estableció el extinto Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Como consecuencia de lo anterior, se obtienen los siguientes beneficios:

- ✓ Se dio cumplimiento a la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- ✓ Se recuperó, en beneficio del fisco, un monto de más de la mitad de las obligaciones de pago originales del Programa de Capitalización y Compra de Cartera. En efecto, de un valor actual de 223 mil millones de pesos, se recuperaron 116 mil millones. Esta última cifra incluye la recuperación de cartera, las pérdidas compartidas que aportan los Bancos y 9.5 mil millones de pesos que éstos abonan por concepto de créditos relacionados.
- ✓ Se obtuvo el consentimiento de las Instituciones de Crédito para que se realicen revisiones de gestión, de legalidad y de identidad de objeto, existencia y legitimidad; lo cual, podría disminuir aún más el monto de las obligaciones de pago.
- ✓ Se atendió la problemática derivada de las observaciones formuladas por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de las Cuentas Públicas de 1999 a 2002.

3.4.3. DIFERENCIA ENTRE LOS BANCOS, LAS UNIONES DE CRÉDITO, LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO Y LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR.

Es importante indicar las diferencias que presentan estas cuatro entidades, ya que todas realizan una tarea importante dentro de la economía nacional, pues permiten la afluencia de capitales dentro del sistema financiero mexicano; por lo que, a continuación, haré un pequeño esbozo de estas personas morales.

3.4.3.1. UNIONES DE CRÉDITO.

Son sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para servir a sus socios mediante la obtención y canalización de recursos financieros, satisfacer las necesidades productivas de insumos de sus agremiados y hacer más eficientes sus procesos organizativos y administrativos.

Estas organizaciones gozan de autorización para operar en las ramas económicas en que se ubiquen las actividades de sus socios, quienes pueden ser personas físicas o morales, mismas que para la transmisión de sus acciones requieren la autorización del consejo de administración de la sociedad.

Dichas sociedades pueden negociar mejores condiciones crediticias con los Bancos y obtener crédito con mayor oportunidad; contribuir a la capitalización de sus asociados; resolver problemas por la falta de garantías, etcétera.

Así, las Uniones de Crédito son intermediarios financieros no bancarios que, de conformidad con la exposición de motivos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, fueron creadas con el objeto de llevar el crédito a los estratos de la población que, por falta de garantías y recursos, no son sujetos de

crédito bancario. En reformas posteriores a dicha Ley, se les autorizó para realizar las operaciones de captación de recursos.

A diferencia de los Bancos y de las Cajas de Ahorro Popular, su ámbito es restringido, ya que este tipo de sociedades sólo pueden colocar créditos entre sus socios y no en el público en general; lo que hace su círculo sumamente cerrado, pero muy seguro, ya que hay una mejor transparencia en el manejo de sus créditos y sus tasas de interés.

3.4.3.2. SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO.

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo son sociedades de responsabilidad limitada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de capital variable (se integra por partes sociales), no lucrativas, de duración definida, en la que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la captación de recursos, exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando obligada la sociedad a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos, se hará únicamente entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

Al igual que las Uniones de Crédito, su ámbito para la colocación de crédito, se reduce entre sus propios miembros; lo que también hace que dichas sociedades sólo sean responsables de los recursos de sus propios socios, siendo dicha responsabilidad, limitada.

3.4.3.3. BANCOS.

Las instituciones bancarias privadas, son sociedades anónimas, con la finalidad primordial de obtener un lucro, las cuales tiene un ámbito mucho más amplio

que las sociedades anteriormente señaladas, ya que la colocación y captación de recursos puede ser de cualquier tipo de persona física o moral que llegue a solicitar de sus servicios; lo que hace que no importando la finalidad de un proyecto, ya sea para beneficio colectivo o particular, los Bancos sólo basan sus préstamos en la liquidez con la que puedan tener los acreditados.

Cabe señalar que existen otras instituciones bancarias como las Sociedades Nacionales de Crédito, que constituyen la Banca de Desarrollo, cuyo fin inmediato no es el lucro, sino de índole social.

3.4.3.4. CAJAS DE AHORRO POPULAR.

Estas instituciones, a diferencia de las anteriores, tienen una finalidad social muy distinta, ya que únicamente se dirigen al ahorro popular, es decir, a un sector muy desprotegido de la sociedad; su círculo de clientela es más amplio que las Sociedades Cooperativas y que las Uniones de Crédito, pero no tan amplia como la de los Bancos.

La existencia de las Cajas de Ahorro Popular, permite que un sector de la población que obtiene ingresos escasos participe en la economía nacional con sus ahorros. Asimismo, les permite acceder a los servicios crediticios, los cuales son más caros con los Bancos que con estas Cajas; lo que propicia que la gente de escasos recursos pueda solventar necesidades básicas, ayudándolos con la obtención de bienes duraderos, ya que con los Bancos tendrían que satisfacer una serie de requisitos que, por su nivel económico, jamás sería posible.

Las Cajas de Ahorro Popular, vienen a contrariar las ideas neoliberales, ya que mientras los grandes pensadores de esta corriente económica afirman que los capitales deben estar libres, sin la tutela gubernamental, y sólo lo que importa es la

finalidad de lucro; las Cajas de Ahorro Popular tienen una función social, independientemente de que los socios tengan como fin el lucro.

CAPÍTULO CUARTO.

PROSPECTIVA DE LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL.

4.1. ANÁLISIS DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.

La actual Ley de Ahorro y Crédito Popular²⁹ es el resultado del trabajo conjunto de los Diputados y Senadores de la República y los representantes de los organismos dedicados a esta actividad, así como de los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del Patronato del Ahorro Nacional, actualmente BANSEFI, y, por supuesto, de la ciudadanía. La creación de esta Ley obedece a un sinnúmero de problemas que surgieron a finales de los años noventa por la falta de normatividad acerca del funcionamiento de las famosas Cajas de Ahorro, lo que provocó que miles de personas fuesen defraudadas patrimonialmente; miles de personas en todo el país sufrieron la pérdida de todos sus ahorros frente a un grupo de

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de Junio del 2001.

personas que operaban sin ningún tipo de restricción ni supervisión por parte del Estado.

Esta Ley tiene dos finalidades primordiales: la primera de ellas, y por la cual fue promulgada, es la de crear una serie de reglas y mecanismos para que las instituciones y organizaciones que funjan como Cajas de Ahorro Popular, estén sujetas en su operación a una inspección mucho más certera por parte del Gobierno, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; evitando de esta forma que se vuelva a poner en riesgo los recursos de los ahorradores. La segunda finalidad, también muy importante, dado que el ahorro juega un papel importante en el desarrollo económico de la nación, es la de fortalecer la actividad de ahorro y crédito popular, y promover el desarrollo ordenado de la misma. Con ello, habrá más oportunidades para el ahorrador y para quien desee solicitar un préstamo, de manera que la operación de estas sociedades resulte atractiva para ambas partes; es decir, que dejen un interés seguro para el ahorrador, y cobren intereses con bajas tasas para quienes necesitan de liquidez.

La Ley establece los términos en que habrán de organizarse y funcionar las entidades, así como sus federaciones y confederaciones. También establece la forma en que se efectuará la supervisión de estos intermediarios y cómo funcionará el seguro de depósito que protegerá los ahorros.

La Ley prevé que las organizaciones se puedan transformar en alguna de las siguientes figuras jurídicas:

- SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO.
- SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES.

En términos generales, a estos dos tipos de instituciones se les llama Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Al invertir en una Cooperativa, el ahorrador se convierte en socio de la misma, con voz y voto, con derecho a participar en los órganos de gobierno de la sociedad cooperativa, de manera que puede tomar sus propias decisiones sobre el destino de sus ahorros, siendo más transparente dicho proceso.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares podrán integrarse a una FEDERACIÓN, y éstas a su vez, en una CONFEDERACIÓN; lo cual, viéndolo desde el punto de vista macro, permite que todos los partícipes tengan una mayor expansión y no sólo concretarse en proyectos pequeños.

Una vez autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares, podrán realizar las siguientes actividades:

- Recibir depósitos de ahorro.
- Recibir préstamos de las Federaciones a las que pertenecen.
- Operar títulos de crédito.
- Negociar contratos de financiamiento con socios y clientes.
- Dar préstamos a sus socios y clientes.
- Recibir o mandar órdenes de pago.
- Expedir y operar tarjetas de débito y de crédito.
- Recibir pagos de servicios como agua, teléfono, etc.

Con estas actividades supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, operan dichas Sociedades como Instituciones Financieras, lo cual les permite ponerse a la par de las Instituciones Financieras importantes, ya que, como sabemos, actualmente la Banca está acaparada en su mayor número por inversionistas extranjeros, lo cual implica que las ganancias se transfieren al exterior; a contrario

sensu, las Sociedades de Ahorro Popular, harían que las ganancias se quedaran en el país, impulsando el desarrollo nacional.

Cabe resaltar que las Sociedades antes referidas, también podrán crear y administrar los siguientes Fondos:

- Fondos de Reserva: Sirven para enfrentar una posible pérdida o restituir algún faltante de la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o de la Sociedad Financiera Popular.
- Fondos de Obra Social: Sirven para realizar obras sociales; y, en caso de las Cooperativas, para el pago de gastos médicos, pensiones y retiros de los socios, primas de antigüedad, gastos funerarios, subsidios por incapacidad, becas educativas para los socios y sus hijos, guarderías infantiles; así como para organizar actividades culturales y recreativas.

Asimismo, la Ley exige la creación de un Fondo de Protección que procurará recuperar los depósitos de los ahorradores en caso de cierre. Si esto ocurriese, las Federaciones se agruparán en Confederaciones y éstas manejarán un Fondo de Protección para los depósitos de los ahorradores hasta por un monto equivalente de 4,000 a 10,000 unidades de inversión³⁰.

Además, se contempla la creación de un sistema de prevención o alerta temprana que permita identificar la comisión de un delito, anomalías en el manejo del dinero o cualquier actividad que ponga en riesgo los intereses de los ahorradores y de sus socios, o que pudiese afectar la solvencia de cualquier Entidad de Ahorro y Préstamo.

³⁰ El valor de la Unidad de Inversión al 28 de Noviembre de 2005, es de 3.606095 moneda nacional.

4.1.1. SANCIONES.

Para aquellas personas que realicen alguno de los actos prohibidos por la Ley, se les impondrá una multa de 1,000 a 5,000 días de salario.

En cuanto a los delitos, se aplicará una pena de 6 meses a 10 años de cárcel y una multa de hasta 5,000 días de salario a quienes causen un daño económico a algún socio o cliente por fraude, uso indebido de información o por cualquier otro tipo de delito. Estas sanciones incluyen a los administradores, gerentes, socios, etc.

Bajo el amparo de esta Ley, se le brinda a la población que no ha tenido acceso a los servicios de la Banca Comercial, una opción de ahorro y préstamo estable, confiable y de acuerdo a sus necesidades.

4.1.2. ACTIVIDADES PARA APEGARSE A LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.

Las Cajas Populares y las Sociedades que desean continuar ofreciendo los servicios de ahorro, deberán solicitar su autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El Gobierno Federal está apoyando a las Cajas y Sociedades existentes para que puedan cumplir con la nueva normatividad y obtengan su autorización. Es importante su participación en estos proyectos, pues recibirán capacitación y asesoría especializada en áreas clave para su desempeño.

Para obtener su autorización deberán pertenecer a una Federación autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; o, en caso de que decidan no pertenecer a alguna, deberán contratar los servicios de un Comité de Supervisión.

4.2. ANÁLISIS DE LA LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE SOCIEDADES Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO Y DE APOYO A SUS AHORRADORES.

Este Fideicomiso fue aprobado por el Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 2000, con un monto de 2, 285 millones de pesos para resarcir el daño de a los miles de ahorradores defraudados.

Sin embargo, no subsana por completo el daño sufrido por todos y cada uno de los defraudados, toda vez que establece una serie de mecanismos que sólo apoya de una manera ínfima.

Por otra parte, esta Ley trata de fortalecer el esquema financiero de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Cooperativas de Ahorro y Préstamo para que cumplan con los requisitos que establece esta Ley, con el objeto de fomentar la cultura del ahorro popular; además de apoyar a los ahorradores de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo que se encuentren en estado de insolvencia comprobada.

Para cumplir con los compromisos arriba señalados, la Ley crea un Fondo, el cual fue severamente criticado en su oportunidad, ya que como pasó con el famoso “Error de Diciembre”, finalmente queda cubierto, en su mayoría, por las aportaciones del Gobierno Federal, obviamente, con cargo a los recursos de todos y cada uno de los contribuyentes de la República, dejando impunes a los diversos sujetos que intervinieron en este fraude. El manejo de este Fondo corresponde a un comité, el cual administrará y tratará de resarcir a los ahorradores.

Sin embargo, esta Ley no resuelve el problema de una manera eficaz, ya que presenta diversos problemas, los cuales se podrían enumerar en los siguientes:

1.- El Fondo está integrado, en su mayoría, por recursos públicos.

2.- Los ahorradores defraudados no recibirán los intereses generados desde la fecha en que realizaron el depósito y hasta su disposición, ya que renuncian desde un principio a recibirlos; e, incluso, sólo recibirán hasta el 70% de su ahorro neto.

3.- No dispone nada acerca del dinero incautado por la Procuraduría General de la República, ya que si bien es cierto que el Fondo creado está integrado por una aportación federal, también es cierto que jamás se menciona si esta aportación conlleva lo recuperado por la Procuraduría General de la República.

En definitiva, esta Ley sólo trató de paliar la problemática económica y, sobre todo, política, que ocasionó el fraude de las Cajas de Ahorro, ya que los defraudados ejercieron una presión muy fuerte para obtener el capital perdido; de tal manera, que sólo surgió como una solución inmediata para acallar a los múltiples defraudados, por lo que no solucionó por completo el problema dadas las deficiencias ya puntualizadas con antelación.

4.3. LAS CAJAS DE AHORRO COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO INDUSTRIAL.

Partiendo de la idea de que el desarrollo económico sólo puede alcanzarse en la medida en que se producen bienes y servicios, y que quien los produce es el sector industrial y comercial, es preciso señalar que el ahorro es uno de los principales insumos del fomento industrial.

En efecto, la política de fomento industrial está determinada por un conjunto de acciones que ayudan al sector industrial y comercial a producir y generar más riqueza y, por ende, producción y empleo.

Dentro de las principales medidas están, sin duda, los servicios financieros, que se proporcionan precisamente por la acumulación de capitales. Una de las formas de captación más importantes es el ahorro. El ahorro popular si bien ha sido subestimado por su cuantía mínima individualizada, es a menudo superior por cuanto hace a su cuantía generalizada; lo que permite destinar mayores recursos al fomento de otras actividades que, a su vez, generan riqueza, a la par de que desarrollan al sector económicamente más débil.

Luego entonces, el ahorro popular tiene una doble función en el desarrollo industrial: Por una parte, destina capitales para la gran industria y, por la otra, contribuye al desarrollo de las actividades comerciales y empresariales de los micros y pequeños negocios que forman parte, muchas veces, de los sectores económicamente más débiles.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, el crédito desempeña una función importante en el desarrollo de las empresas, ya que, al no contar con liquidez momentánea, éstas se allegan de capital mediante recursos de terceros; ya sea porque las compañías con las que se surten de materias primas les brinden una línea de crédito por el consumo de sus productos o mediante las instituciones financieras.

Esto es sumamente común con las empresas de grandes dimensiones, empresas en donde sus bienes no capitales tales como bienes inmuebles o inversiones avalan fácilmente sus adeudos; sin embargo, la perspectiva que tienen la micro y pequeña empresa se entorna difícil, al no contar con inversionistas importantes ni con los bienes suficientes que garanticen el pago de una obligación; lo cual impide allegarse de recursos mediante un crédito, retrasando la creación de nuevos empleos y el desarrollo de este sector tan débil de la empresa.

En este orden de ideas, las Cajas de Ahorro Popular desempeñan una función importante, ya que al otorgar una línea de crédito a las micro y pequeñas empresas, fomentan el auge de este tipo de negocios, lo que permite allegarse de la infraestructura necesaria que permitiría una competencia con las empresas de su mismo ramo, ya sea nacionales o internacionales; ya que, desde el punto de vista global, ya no existe el modelo antiguo de competencia entre empresas nacionales, sino un nivel de competencia más complejo, ya que las inversiones no son más de monopolio nacional, sino que se trata de una mezcla de inversiones de diversas nacionalidades, lo que implica una constante lucha por la tecnología y el conocimiento.

Como clara evidencia de la función que desempeñan las Cajas de Ahorro Popular dentro de un sistema financiero, durante el 2003, en México, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones al marco jurídico de las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular, entre las que destacan:

- Permitir, de manera temporal, que las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Uniones de Crédito que pretendan transformarse en Entidades de Ahorro y Crédito Popular, puedan distribuir y pagar remesas de dinero y otros productos, servicios o programas gubernamentales, mediante depósito en cuenta o pago en ventanilla a favor de un socio o tercero, así como recibir créditos de fideicomisos públicos.
- Eliminar la necesidad de que se disuelvan y liquiden las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Uniones de Crédito, cuyas autorizaciones para operar sean revocadas al transformarse en Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Con estas reformas, y con el fomento de esta cultura financiera, la cartera de crédito de las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAPS), han mantenido una tendencia al crecimiento en los últimos tres años; y, al mes de marzo de 2004, la

cartera total se incrementó 27.9 %, es decir, 5.3 puntos porcentuales más con respecto al mes de marzo de 2003.

4.4. VINCULACIÓN ENTRE EL DESARROLLO DE LAS CAJAS DE AHORRO Y EL DESARROLLO NACIONAL.

Como sabemos, el desarrollo nacional se mide no sólo por los indicadores económicos tales como el Producto Interno Bruto, la Balanza de Pagos, la Tasa de Empleo, y, por supuesto, la Tasa de Inversión; sino también por la Calidad de Vida del pueblo en general.

En este orden de ideas, la vinculación entre el ahorro y el desarrollo es básica, y el ahorro popular es uno de los principales mecanismos promotores de la vida económica nacional. Baste señalar que el ahorro informal (tandas, pirámides, autofinanciamientos, etc.), es igual o mayor al ahorro formal, tanto de la Banca Múltiple como el de las Cajas de Ahorro y otros auxiliares del crédito.

Por ello, es fundamental contar con un marco jurídico eficiente, práctico y seguro que permita formalizar y captar ese ahorro informal popular, e incluirlo dentro de los factores que fomentan el desarrollo.

Durante años, el ahorro informal floreció precisamente por no contar con instrumentos jurídicos propios y, sobre todo, por no ofrecer las condiciones de inmediatez, flexibilidad y adaptación a los requerimientos de aquellas personas que menos recursos poseen.

Las Cajas de Ahorro Popular vienen a constituir el intento más serio del Gobierno por brindar opciones seguras y ciertas de formalización del ahorro popular para sumarlo al desarrollo del país.

Ahora bien, las Cajas de Ahorro de qué manera promueven el desarrollo nacional; es fácil contestar esto, ya que al disponer los usuarios de los servicios financieros de los instrumentos donde puedan depositar con toda confianza sus ahorros, y no sólo esto, sino que además les ofrezcan el pago de una buena tasa de interés, es fácil que el ahorro se promueva.

Con el fomento de instrumentos crediticios por parte de las Cajas de Ahorro que tengan un sustento legal y financiero lo suficientemente fuerte como para evitar a toda costa un riesgo, se puede lograr el otorgamiento de créditos a los sectores medios, la creación de nuevos empleos y la instalación de pequeñas y medianas empresas, las cuales promoverán, en un futuro mediano, la inversión extranjera, haciendo una sinergia muy fuerte para todos los sectores de la población; logrando con esto, un desarrollo, el cual podría convertirse en sustentable, siempre y cuando las Cajas de Ahorro se acoplen a los requerimientos que los cambios bancarios exigen.

Con lo anterior, se han gestionado diversas modificaciones en los marcos regulatorios, a fin de fortalecer el ahorro popular dentro de nuestro país. Por ello, durante el 2004, se continuó con el mejoramiento del marco institucional y regulatorio de los intermediarios financieros que promueven las actividades de ahorro y crédito popular, para convertirlos en una vía importante de canalización de recursos hacia los sectores de menores ingresos y a las micro y pequeñas empresas, antes sin acceso al sector financiero.

4.5. IMPORTANCIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, EN EL DESARROLLO DEL AHORRO POPULAR.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006³¹ establece, dentro del marco de la política económica, como objetivo de la presente administración: promover un crecimiento con calidad de la economía, que permita crear los empleos que

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Mayo de 2001.

demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo durante los próximos años; así como abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores; que avance en la igualdad de oportunidades y permita contar con recursos suficientes, para canalizarlos y combatir los rezagos, además de financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

- Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito; en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos; que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él.
- Que, ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano.
- Para lograr el crecimiento sostenido y dinámico, el gobierno promoverá un marco regulatorio claro; mantendrá finanzas públicas sanas; promoverá el fortalecimiento del círculo virtuoso ahorro-inversión y reactivará la banca de desarrollo.
- Asegurará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, impulsará la banca social; establecerá programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo

económico; ampliará la infraestructura digital para llegar hasta los grupos más rezagados del desarrollo.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 reconoce que las últimas crisis dejaron un ahorro insuficiente, un alto costo fiscal del rescate bancario y un excesivo consumo del ahorro de los mexicanos por parte del Gobierno. En consecuencia, el crédito sigue siendo caro y escaso, persiste la falta de competitividad y la fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios.

Por su parte, la transición demográfica impone la necesidad de financiar los grandes pasivos que derivan del envejecimiento de la fuerza de trabajo, traducido en un acelerado crecimiento de la población de jóvenes y de ancianos, demandantes de educación y empleo, así como de pensiones y salud. La inversión en capital humano en México, es insuficiente y se encuentra por debajo de la realizada por las economías con un nivel de desarrollo similar.

El sistema financiero mexicano no ha sido capaz de canalizar el ahorro hacia el financiamiento, y numerosos proyectos socialmente rentables no han podido arrancar por la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos.

Los fuertes desajustes y desequilibrios económicos de la década de los noventa, el rezago estructural y operativo de los intermediarios, así como la falta de un marco normativo adecuado, impidieron una mayor profundización financiera. El común denominador en las crisis recurrentes observadas durante las últimas décadas, fue la muy débil formación de ahorro interno, que ha mantenido elevadas las tasas de interés reales y ha restringido la contribución del sistema financiero al desarrollo. La nueva dinámica del país demanda también la reforma del sistema financiero para fomentar el ahorro, particularmente el de largo plazo y el popular. Una reforma financiera apropiada debe además mejorar los incentivos tanto de los intermediarios financieros como de los usuarios.

En tal virtud, dentro de las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 y que atañen al Banco Nacional de Servicios Financieros, destacan las siguientes:

“E) Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.”

La promoción del ahorro y el financiamiento es de suma importancia para alcanzar los objetivos económicos trazados. Es necesario fortalecer a los intermediarios no bancarios y abrir el espectro de posibilidades para que el ahorrador o el acreditado tengan acceso a una gama más amplia de instrumentos financieros. Lo anterior, permitirá una sana competencia en el sistema financiero mexicano, así como la obtención de mejores rendimientos y servicios para los usuarios.

“F) Crear la banca social.”

La nueva Banca social tendrá dos lineamientos esenciales. En primer término, ordenar el sector de ahorro y crédito popular, dotándolo de un marco normativo adecuado que le dé transparencia y seguridad; así como formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector y establecer los criterios contables similares a los del resto de los intermediarios.

Con esta iniciativa, se busca evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros. Para lo cual, se impulsará la creación de un seguro de depósito que garantice los recursos ahorrados en el sistema de ahorro y crédito popular. Para alcanzar una mayor eficiencia y economías de escala, se promoverá, sin descuidar sus funciones, la transformación de instituciones relacionadas, a fin de aprovechar las posibilidades de apoyo al sector.

El segundo lineamiento, consiste en estimular los proyectos productivos viables, a fin de aprovechar el potencial brindado por el entusiasmo y las ideas

creativas de personas que carecen de apoyo financiero. Para ello, se destinarán recursos mediante microcréditos que impulsen las ideas productivas y emprendedoras de los mexicanos que deseen mejorar su economía. Los proyectos productivos viables que surjan como iniciativa de las personas, familias o comunidades contarán con financiamiento accesible. Cabe destacar que este programa dará incentivos a la formalidad comercial y fiscal de los negocios que sean apoyados.

“G) Reactivar la banca de desarrollo.”

Se establecerán las bases para que la Banca de Desarrollo cumpla con su función de proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por las imperfecciones del mercado no son atendidos por los intermediarios financieros privados. En este orden de ideas, la Banca de Desarrollo resulta fundamental para garantizar un adecuado servicio a la empresa pequeña y mediana en sus necesidades de desarrollo de tecnología, inversión y comercio exterior. A fin de garantizar esta función, se adoptarán políticas para elevar la eficiencia de estas instituciones de crédito, así como para transparentar su función. Resulta crucial también vincular sus actividades con las de otras entidades que influyen en las estrategias de desarrollo y competitividad.

La nueva Banca de Desarrollo contará con una administración sustentada en criterios de honradez y altos estándares de buen gobierno, que garanticen la canalización eficiente de recursos y esfuerzos hacia actividades con una elevada rentabilidad social. Además, se incrementará su capacidad de operación y se ampliará su cobertura, privilegiando la unión de esfuerzos con la Banca Comercial para optimizar la asignación de crédito.

A fin de dotar a la Banca de Desarrollo de una mayor capacidad de respuesta, se establecerán directrices para que cada institución pueda aprobar sus propios presupuestos generales, de acuerdo con los parámetros presupuestales de la administración pública federal y las necesidades reales de cada sector que se apoya. En este sentido, se fortalecerán los consejos directivos de cada institución, dotándolos

de un régimen más robusto de atribuciones y responsabilidades, que haga más eficiente el uso de los recursos y mejore la administración de riesgos.

Para el sector rural, se crearán esquemas financieros que incluyan criterios de conservación y que estimulen el desarrollo de actividades alternativas que promuevan la creación de un mayor valor agregado en el sector. Se integrarán todos los esfuerzos y programas existentes, con el fin de optimizar su potencial de financiamiento y evitar la dispersión en sus objetivos de fomento. Las diferentes instituciones financieras de la administración pública federal deberán desarrollar acciones conjuntas para crear los incentivos que el sector rural mexicano requiere, garantizando una oferta de financiamiento con tasas y condiciones accesibles y competitivas que permitan aprovechar el potencial de desarrollo rural.

Asimismo, se creará una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por los intermediarios financieros. Dicha entidad será la encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los sectores que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda

4.6. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2002 – 2006.

Es muy importante puntualizar que el actual gobierno ha tratado también de impulsar el ahorro interno, así como proponer diversos programas clave para el desarrollo nacional, entre ellos está el programa de marras.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006³² establece los principales lineamientos y estrategias de la política de hacienda pública

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Noviembre de 2002.

necesarios para fortalecer las fuentes permanentes de financiamiento; y, de esta forma, coadyuvar a lograr un mayor desarrollo de nuestra Nación. El Programa pretende expandir la capacidad potencial de crecimiento del país y, al mismo tiempo, garantizar un entorno estable a través de una conducción responsable de la política económica. Su finalidad última es contribuir a una prosperidad económica general que contribuya a reducir la pobreza, cree empleos y mejore salarios dentro de un marco sustentable.

El pilar fundamental del Programa consiste en el impulso a la inversión a través del aumento permanente de los recursos disponibles para su financiamiento. Ello requiere de establecer un entorno legal y económico que promueva la canalización de los recursos ahorrados hacia los proyectos de inversión más productivos y de un fortalecimiento del ahorro público.

La parte financiera del programa económico es indispensable para lograr sus objetivos; pero no es suficiente, también es necesario avanzar en la instrumentación de la agenda de reformas estructurales contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006. Al abrir nuevas oportunidades de inversión y al establecer un entorno económico que promueva una mayor y más competitiva inserción del sector privado en las actividades productivas del país, las reformas estructurales acrecentarán la disponibilidad de recursos, propiciarán que se asignen con mayor eficiencia y resultarán en mayores y mejores fuentes de empleos.

También es pertinente recordar que el crecimiento económico es el resultado de millones de decisiones individuales por parte de personas que buscan, en un ambiente competitivo, mejorar su bienestar personal. Por ello, una tarea fundamental del Gobierno consiste en limitar y reducir las eventualidades que enfrentan los actores económicos en el devenir de sus acciones cotidianas. Cuando las únicas eventualidades están relacionadas con la evolución de los mercados y no con crisis monetarias y fiscales, ni con cambios abruptos en las políticas públicas, y cuando los actores económicos no enfrentan grandes cantidades de trámites burocráticos, entonces su contribución al bienestar económico de la sociedad es mayor.

De esta forma, el Gobierno debe tener como prioridad fundamental establecer los incentivos correctos para promover una economía activa y en crecimiento. Lograr lo anterior, sin embargo, no es tarea fácil. Requiere que los diversos grupos que conforman el complejo mosaico político y social de nuestro país concuerden en una plataforma económica básica que propicie la iniciativa individual en un entorno con regulaciones mínimas y que garantice la estabilidad macroeconómica.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) tiene como objetivo propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes para sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). En este sentido, el Programa que aquí se analiza pretende expandir la capacidad potencial de crecimiento del país y, al mismo tiempo, garantizar un entorno económico estable a través de una conducción responsable de la política económica. Esto con la finalidad de abatir la pobreza, reducir las diferencias económicas regionales y aumentar la competitividad del país, elementos imprescindibles para lograr que el desarrollo sea un proceso incluyente y sustentable.

En dicho Plan, se plantean diversas estrategias, entre las más importantes, y de las que es prioridad señalar para el desarrollo del presente trabajo, es la de implementar políticas orientadas a fortalecer el ahorro interno de la economía y, al mismo tiempo, a modernizar y consolidar el sistema financiero.

Se procura acrecentar la capacidad de ahorro de la economía, pero también se buscará mejorar los canales mediante los cuales el ahorro se traduce en inversión. Así, los recursos ahorrados por las familias y por las empresas, serán destinados de una manera eficiente y oportuna al financiamiento de los proyectos de inversión más rentables. Es importante reconocer que uno de los principales determinantes para alcanzar un crecimiento sostenido es contar con una fuente de recursos estable y de largo plazo. Pero también es cierto que el crecimiento económico

y una mejor distribución del ingreso constituyen el principal impulsor del ahorro interno. Por lo tanto, es indispensable entrar en este círculo virtuoso.

El Programa plantea acciones concretas que son esenciales para materializar el impulso al ahorro interno. Por una parte, se contempla la promoción del ahorro privado con particular atención en las medidas que fomenten el ahorro de largo plazo y el popular, y por otra, la disciplina fiscal será indispensable para aumentar el ahorro público.

Se promueven esquemas de regulación y supervisión eficientes, de manera que se garanticen niveles adecuados de capitalización de las instituciones financieras y se proteja el patrimonio de los ahorradores. Asimismo, se buscará consolidar los sistemas de pensiones creando incentivos para incrementar las aportaciones voluntarias.

Adicionalmente, se establecerán las condiciones necesarias para que la banca comercial vuelva a apuntalar el crecimiento de la economía, sin que ello implique descuidar la promoción que se requiere para robustecer la participación de los intermediarios no bancarios en el financiamiento del desarrollo. La Banca de Desarrollo impulsará los proyectos más rentables desde un punto de vista social, siguiendo criterios de eficiencia en la asignación oportuna de los recursos crediticios; de tal forma que su labor de fomento de las actividades productivas sea sostenible en el tiempo.

Por último, es imprescindible que el sistema financiero del país ofrezca una amplia gama de servicios e instrumentos al alcance de todos los sectores de la sociedad y, en particular, que sean accesibles para las empresas pequeñas y medianas y asequibles a los estratos de la población de menores ingresos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El ahorro popular está conformado principalmente por los ingresos de los sectores socialmente débiles y que son excluidos de los servicios que ofrece la Banca tradicional.

Lo anterior, pareciera ser una paradoja si consideramos que en principio los sectores pobres carecen de capacidad de ahorro, en virtud de que consumen todos sus ingresos. Sin embargo, el sector popular no solamente está conformado por las clases de poder adquisitivo bajo, sino también por el medio bajo y medio de la sociedad, que con menores sacrificios pueden abstenerse de realizar ciertos gastos para canalizar ese ingreso residual al ahorro.

SEGUNDA.- Las Cajas de Ahorro Popular, son actualmente entidades financieras cuyo funcionamiento obedece a la necesidad de los sectores populares de invertir sus ahorros en instrumentos que resulten atractivos, ya que cobran mínimas

comisiones a cambio de un listado de servicios financieros que no sólo se limitan al ahorro, sino también al crédito, pago de nómina, tarjetas de débito, etcétera.

TERCERA.- Hasta antes de la promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, no existía un marco normativo que regulara y vigilara el funcionamiento de las Cajas de Ahorro en México; situación que originó el conflicto penal entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en contra de algunos titulares de las Cajas de Ahorro Popular por presuntas actividades de lavado de dinero, lo que ocasionó la intervención y confiscación de sus activos y el consecuente daño y no pago a los ahorradores.

CUARTA.- Por lo anterior, la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular vino a colmar ciertas lagunas jurídicas en la materia, especialmente por cuanto hace a la supervisión, registro y control de las operaciones de las Cajas de Ahorro Popular..

QUINTA.- En el ámbito internacional, el ahorro popular ha sido muy importante como simiente de la Banca tradicional, tal es el caso del Banco español Bilbao Vizcaya que con sus capítulos nacionales en América latina y el resto del mundo, inició como una Caja de Ahorro Popular. Las experiencias en la India de las Cajas de Ahorro Popular, también se han tomado como ejemplo en diversos países subdesarrollados para el fomento industrial y comercial de las regiones más necesitadas. En México, hasta hace poco, sólo el 60% de los Municipios del país contaba con una sucursal bancaria, por lo que es evidente que los vacíos de la infraestructura financiera en un país tan grande como el nuestro, son cubiertos por los actores que surgen espontáneamente.

SEXTA.- La Banca tradicional tiene en las Cajas de Ahorro Popular a uno de sus más importantes competidores. En tanto la Banca tradicional no desarrolle instrumentos más baratos, flexibles y ofrezca mejores rendimientos y servicios para el sector popular, es de predecirse la preferencia de este sector por aquella opción financiera. Un ejemplo claro es el Banco Azteca, que no obstante cobrar intereses muy

altos en sus préstamos y compras a crédito, está captando la demanda del sector popular en este tipo de servicios.

SÉPTIMA.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, implementados por el actual Presidente Vicente Fox, definen la política pública de la presente administración que vincula los servicios financieros con el desarrollo. El ahorro es una parte de la estrategia del financiamiento de la inversión para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable de nuestro país. Dichos instrumentos consideran a las fuentes externas de ahorro como complemento, no como sustituto del ahorro interno a largo plazo. Por ello, durante la presente administración, el ahorro interno se ha consolidado como una fuente primaria del financiamiento y, a su vez, el ahorro popular como parte principal del ahorro interno.

OCTAVA.- En este contexto, la creación del Fidecomiso que administrará el Fondo para el fortalecimiento de las Cajas de Ahorro Popular, es una innovación de suma importancia para la protección de los ahorradores. En efecto, se trata de un Fondo de garantía ante la eventualidad de la quiebra o insolvencia de las Cajas de Ahorro; que han dejado el régimen de Sociedad Cooperativa para convertirse en sociedades de capitales, bajo la forma societaria de sociedad anónima.

NOVENA.- Para fortalecer a los sistemas financieros, es fundamental una supervisión confiable, un sólido nivel de capitalización y, sobre todo, el desarrollo de una cultura de medición y administración de riesgos en los diversos niveles de las instituciones. Esto último se conoce como autorregulación.

Lo anterior, tiene como propósito evitar que una institución financiera llegue a un grado de insolvencia tal, que pierda una cantidad mayor a su capital social, afectando el patrimonio de los depositantes. Lo cual, se logrará por tres vías, a saber:

1º. Asegurándose que las instituciones conozcan la magnitud y efecto de los riesgos en que incurren; además de que cuenten con la capacidad de limitarlos, usando sistemas para el manejo de riesgos. Estos sistemas deberán operar en los diversos niveles de la organización.

2º. Que el capital con que cuente la institución, sea suficiente para cubrir los riesgos en que se incurren, según lo indiquen los sistemas para ello establecidos.

3º. Que una estrecha y adecuada supervisión, permita intervenir a las instituciones antes que éstas hayan perdido todo su capital social.

DÉCIMA.- En México, se han logrado avances sustanciales en materia de supervisión y control. Se ha mejorado el marco institucional, con la finalidad de evitar el posible conflicto de intereses entre las autoridades regulatorias.

Con el establecimiento del IPAB, se creó un marco normativo claro para las acciones de apoyo y saneamiento de las instituciones que enfrenten problemas financieros, así como para la enajenación de los activos.

La regulación se está reorientando cada vez más a la administración de riesgos, habiéndose implantado este concepto ya en las operaciones derivadas. En un futuro cercano, se extenderá este concepto a otros riesgos, tales como los de las tasas de interés, la posición cambiaria e, incluso, al crédito.

Todavía se encuentran a discusión en el Congreso de la Unión medidas como la autonomía técnica de la CNBV, que permitirían una más eficaz supervisión de los intermediarios.

Igualmente, están siendo revisadas las reglas de capitalización, a fin de que puedan cumplir con los estándares internacionales. Se buscará la convergencia entre las reglas de capitalización y el programa de reducción a la cobertura de

depósitos, principalmente en lo referente a los impuestos diferidos, valuación de activos y provisionamiento.

En suma, aunque aún falta mucho por avanzar, se está caminando rápidamente hacia la reestructuración de un marco normativo más claro, que brinde certidumbre al conjunto de los participantes.

UNDÉCIMA.- En el contexto de la protección a los depositantes, las medidas para mejorar la transparencia en la operación de los mercados adquieren particular relevancia. La calidad y la oportunidad de la información con la que cuentan los distintos participantes, es fundamental para tomar decisiones eficientes. Aún más, en la medida que el ahorrador dispone de más opciones para destinar sus recursos, sus requerimientos de información se vuelven mayores.

La transparencia no sólo implica que el público sepa más sobre el funcionamiento de los emisores e intermediarios. También significa que la información con la que los intermediarios toman sus propias decisiones, sea de calidad. Por eso, la transparencia requiere de la cooperación de todos los actores, como las instituciones financieras internacionales, los gobiernos, los intermediarios financieros y los propios usuarios.

Así, en la medida en que exista un marco jurídico transparente y eficaz para las transacciones financieras y crediticias, en que se disponga de mejor información y certidumbre en relación con estadísticas clave para evaluar los riesgos que se asumen, los intermediarios financieros tendrán mayores elementos de juicio para tomar decisiones de negocios sin incurrir en riesgos inadecuados. Para este efecto, es de suma importancia que se establezcan instituciones especializadas para recopilar y distribuir información relevante, como es el caso de los llamados “buró de crédito”.

Igualmente, en tanto existan regulaciones claras para la revelación de información al público y se brinde una mayor relevancia a las agencias calificadoras,

los solicitantes de crédito, ahorradores e inversionistas podrán discriminar más fácilmente entre los diversos emisores y las instituciones financieras, y así cuidar su patrimonio.

En México, se han alcanzado progresos sustanciales en estas materias. Por un lado, se han impuesto sanciones más severas para los llamados delitos de cuello blanco, también se elaboró una novedosa y especializada Ley de Garantías (aún no aprobada) y una Ley de Concursos Mercantiles,³³ que pretende salvaguardar tanto los derechos de los acreedores como de los deudores, así como reducir los tiempos de resolución jurídica.

Asimismo, se ha generado una mayor transparencia en la difusión de la información por parte de las entidades públicas. Actualmente, el Banco de México, como entidad autónoma, y el IPAB, están obligados a emitir reportes periódicos sobre su gestión y resultados. Además, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han mejorado la cantidad, la calidad y la oportunidad de la información que brindan al público.

Todas estas acciones permiten que los participantes de los mercados cuenten con un marco normativo más transparente y dispongan de la información necesaria para administrar mejor su patrimonio.

DUODÉCIMA.- Es indispensable recordar que los grandes desequilibrios macroeconómicos como los que padecemos en la década pasada (no sólo en México, sino también en América Latina, Europa y Asia), afectan a todo el sistema financiero internacional y ponen en riesgo los ahorros y el patrimonio que con tanto trabajo han logrado obtener los ciudadanos.

Por esto, el mantenimiento de finanzas públicas sanas, el combate permanente a la inflación y la aplicación de políticas de cambio estructural, contribuyen

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Mayo del 2000.

a garantizar la estabilidad y a aumentar la competitividad de las economías. El hecho de que hace poco tiempo la prestigiada calificadora de valores Moody's, haya elevado el grado de certidumbre de los instrumentos de la deuda soberana de nuestro país, implica un reconocimiento a las favorables perspectivas de la comunidad internacional en torno a la evolución de la economía mexicana. Así, en la medida en que se aplican políticas responsables, se disminuye el riesgo de crisis y se protege, de manera indirecta, el patrimonio de los ahorradores.

En un entorno de globalización y creciente evolución de los mercados y productos financieros, es fundamental adecuar nuestras instituciones, nuestras normas jurídicas y nuestras propias actitudes, a fin de tomar las decisiones más responsables y eficaces respecto a nuestro patrimonio.

La reducción de la garantía generalizada por parte del erario a los ahorradores de las instituciones de crédito, es solamente una de las múltiples medidas que se están tomando para adaptar nuestro sistema financiero a la competencia internacional.

La administración de riesgos, una mejor capitalización de las instituciones, una mayor supervisión e información, un considerable aumento en la transparencia, la modernización del marco legal y una mayor injerencia de los "burós de crédito" y de las agencias calificadoras, serán las armas que los inversionistas tendrán para cuidar responsablemente su patrimonio. Sólo así, el ahorrador pequeño mantendrá su protección total.

DECIMOTERCERA.- El reto consiste en continuar promoviendo y estableciendo los elementos necesarios como los que se acaban de mencionar, no sólo para dar certidumbre a los ahorradores, sino para que se pueda desarrollar un sistema financiero más vigoroso, que participe y promueva más activamente el crecimiento de nuestro México.

Mientras avancemos con decisión, responsabilidad y visión de futuro en estas tareas, se tendrán las condiciones idóneas para convertir en oportunidades los riesgos de la globalización.

El futuro de las Cajas de Ahorro depende, en sumo grado, de una suficiente regulación que sea lo bastante clara y precisa, para evitar cualquier menoscabo en el patrimonio de los ahorradores.

PROPUESTAS.

Por lo anterior, propongo los puntos abajo listados para contribuir a la generación del ahorro, y, por ende, a la expansión de las Cajas de Ahorro Popular como una opción eficaz dentro del mercado financiero. Estas mejoras están relacionadas directamente con cada uno de los procesos del ahorro vistos con antelación, por lo que los señalo de la siguiente manera:

PRIMERA.- En la generación del ahorro popular, se deberá:

- Continuar mejorando la estabilidad macroeconómica, política y social (el ahorro es una decisión que, a menudo, se basa en el grado de confianza que tienen los agentes económicos en un país).
- Implementar las medidas necesarias para el saneamiento de las finanzas públicas, con el fin de aumentar el ahorro corriente y la capacidad de financiamiento de las entidades federativas en obras sociales y de infraestructura.

- Estimular el desarrollo y la integración de los mercados financieros regionales, para potencializar el mercado regional de recursos de largo plazo para la inversión y el desarrollo.
- Administrar prudentemente el endeudamiento externo, con criterios de rentabilidad social y económico-financieros.
- Buscar un uso productivo de las remesas laborales mediante los instrumentos que estimulen el ahorro y la inversión.

SEGUNDA.- En la intermediación del ahorro popular, es menester:

- Concluir las reformas de primera generación e impulsar las reformas de segunda generación, para modernizar los sistemas financieros (governabilidad corporativa, transparencia, información y manejo de riesgos).
- Continuar fortaleciendo la supervisión y regulación de los mercados financieros.
- Estimular la integración y convergencia de los mercados financieros regionales (uniformidad, estandarización e integración).
- Mejorar la gestión de los agentes que actúan en los mercados financieros (formación, mejores prácticas administrativas y tecnológicas, calidad del servicio, administración de los riesgos, control del gasto, eficiencia, rentabilidad).
- Fomentar la innovación financiera (Ingenierías financieras para desarrollar nuevos instrumentos para los inversionistas y profundizar los sistemas financieros).

TERCERA.- En la inversión del ahorro, podemos hacer lo siguiente:

- Mejorar la eficiencia y calidad de la inversión: Estabilidad macroeconómica, Estado de Derecho, marco institucional, infraestructura, giro de la política económica para dar confianza a los inversionistas y administración de los recursos externos (invertir en capital físico y humano).
- Impulsar el espíritu emprendedor y la innovación empresarial (capital de riesgo, educación orientada a la productividad, proyectos y estudios de inversión, investigación y desarrollo para mejorar productos, procesos y estrategias).
- Fomentar agrupamientos productivos regionales: turismo, agro negocios, pesca, silvicultura, textiles y prendas, electrónica, software y hardware, según los recursos de cada entidad federativa.
- Modernizar la logística comercial y promover servicios integrales de exportación (información, asistencia técnica, asesoría, capacitación, comercio electrónico y relaciones empresariales internacionales).
- Incorporar tecnología de producción e información de punta para aprovechar las oportunidades de mercado, servir al cliente, manejar los riesgos y ser más eficientes en la producción.
- Aprovechar la disponibilidad de las fuentes de financiamiento para optimizar las diferentes modalidades (i.e. asociaciones públicas o privadas).
- Fomentar la agrupación entre las Cajas de Ahorro Popular, para lograr su fortalecimiento gremial.

CUARTA.- Debe fomentarse la participación de las Cajas de Ahorro en el mercado financiero nacional, de modo que cubran aquellos nichos que no son atendidos por la Banca tradicional y se constituya en el principal mecanismo para

incluir, en la formalidad, a todas aquellas figuras irregulares de ahorro popular que, hoy por hoy, operan en México y que no tienen ninguna regulación ni supervisión.

Por ejemplo, otorgar deducciones fiscales cuando inviertan en el desarrollo rural, en aquellas otras áreas necesitadas de capitales o en aquellos lugares que no son atendidos por ninguna institución financiera, ya sea por razones económicas, geográficas o sociales.

Otro mecanismo público a favor del fomento de las Cajas de Ahorro es el otorgar condiciones de seguridad pública y jurídica mínimas en los lugares donde operan, garantizando el respecto al Estado de Derecho.

QUINTA.- La reglamentación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular es una urgencia que no puede postergarse, toda vez que deja áreas sin regulación específica, sobre todo, aquéllas que tienen que ver con los procedimientos y requisitos de funcionamiento y operación. No se justifica que a casi cinco años de publicada la Ley, el Ejecutivo Federal no haya hecho lo propio con su reglamento.

SEXTA.- Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, trataron al ahorro como una de las más importantes cuentas nacionales y en sus respectivos contenidos abordaron al ahorro popular. Sin embargo, consideramos que ambos instrumentos debieron detallar las estrategias y las instituciones responsables para fomentar este tipo de ahorro. En efecto, su importancia es tal, que propongo que la planeación estratégica gubernamental en esta materia debe dedicar apartados especializados, ponderando la función de los principales agentes económicos como el de las Cajas de Ahorro Popular, diferenciando los instrumentos utilizados. Por ello, el presente trabajo tiene la finalidad de aportar sus conclusiones y propuestas en la próxima convocatoria del año 2006 para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pues estoy convencido de que el ahorro popular es uno de los mecanismos más importantes para detonar el desarrollo nacional.

En un futuro inmediato, consideramos que el ahorro popular puede ser un instrumento importante para el desarrollo nacional, lo que implicaría un reto bastante fuerte para las Cajas de Ahorro Popular. Un reto que estoy seguro, puede ser alcanzado, siempre y cuando converjan los puntos señalados con antelación.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *Elementos de Teoría Económica*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo I, A-B, 20ª edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981.

CARVALLO YÁÑEZ, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, **Derecho Bancario y Contratos de Crédito**, 15ª edición, Editorial Harla, México, 2002.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, **Tratado de Derecho Bancario y Bursátil**, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

DE PINA VARA, Rafael, **Diccionario de Derecho**, Editorial Porrúa, México, 1998.

DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, **Teoría Económica. Nociones Elementales**, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**, 50ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

HERREJÓN SILVA, Hermilo, **El Servicio de la Banca y Crédito**, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

IBARRA HERNÁNDEZ, Armando, **Diccionario Bancario y Bursátil**, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

MENDOZA MARTELL, Pablo E. y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo, **Lecciones de Derecho Bancario**, Textos Jurídicos Bancomer, México, 2003.

MORINEAU IDUARTE, Marta e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, **Derecho Romano**, Editorial Oxford, 4ª edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1998.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, **Compendio de Derecho Civil**, Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 1996.

ENCICLOPEDIAS.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía. Dirección de Víctor de Santo, Editorial, Buenos Aires, Argentina, 1996,

Diccionario de la Lengua Española Larousse, Editorial Larousse Planeta S.A., México, 1994.

Diccionario Enciclopédico Larousse Ilustrado, Tomo II, Editorial Larousse Planeta S.A., México, 2001.

Diccionario Enciclopédico Norma, Editorial Norma S.A. de C.V, México, 1991.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I. Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1986.

Enciclopedia Encarta 2003, Compact Disc I y II, Editorial MSN México, México, 2003.

CIBERESPACIO.

www.condusef.gob.mx

www.eluniversal.com.mx

www.comacrep.org.mx

www.bansefi.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.lagrilla.com.mx

www.mexicolegal.com.mx

www.edomexico.gob.mx

www.sinfronteras.org.mx

www.economia.gob.mx

www.sedesol.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.compite.org.mx
www.soyentrepreneur.com
www.caixaontinyent.es
www.mipueblo.es
www.es.wikipedia.org
www.eclac.cl
www.cnbv.gob.mx
www.ceca.es
www.cajaespana.es
www.gva.es
www.efemeridesvenezolanas.com
www.fpcmac.org.pe
www.savings-banks-events.org
www.did.qc.ca
www.uniapravi.org.pe
www.cortesclm.es
www.ivie.es
www.bde.es
www.dissident-media.org
www.summit-americas.org
www.angelfire.com
www.lexnova.es
www.abm.org.mx
www.librys.com

