



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

**“EL COOPERATIVISMO COMO HERRAMIENTA DE INCLUSIÓN  
FINANCIERA EN MÉXICO (2001-2015)”**

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

**KARLA ALEJANDRA NAVARRO SEVERO**

ASESORA:

**LIC. ROSA MARÍA GARCÍA TORRES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX

MAYO DE 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

Al motor de mi vida, mi bella madre, por siempre darme las herramientas para disfrutar esta vida y por el ejemplo de ser, ante cualquier circunstancia, una luchadora incansable. Para ti todos mis logros y éxitos.

A mi padre, por ser ejemplo de que la voluntad existe y la perseverancia es una de las virtudes más importantes en esta vida. Nos falta mucha vida para compartir, estoy segura.

A mis hermanos Natalia y André, por quererme como soy a pesar de los pesares y dejarme guiarlos como su hermana mayor. Esto es por ustedes, pongo mi granito de arena para enseñarles que todo el esfuerzo en la actividad que sea que elijan, vale muchísimo la pena. Amen lo que hagan, siempre.

A mis abuelos: Alejandra, Alejandrina, Francisco y Santos, por ser un ejemplo de que lo más importante siempre es y será, la familia. Gracias por sus cuidados desde mi día 1 en este mundo y por estar siempre orgullosos de mí. El mejor y más grande legado que me dejan será esta familia a la que pertenezco.

A Omar, mi guardián, te agradezco tanto amor, el cual a lo largo de los años no hace más que crecer y crecer. Gracias por hacerme sentir segura, bella y siempre impulsarme a ser la mejor. Espero de todo corazón que la vida me siga dejando compartir más aventuras a tu lado. Te amo con el corazón.

A mis tíos Iván y Vero, gracias por cuidarme tanto, por ser como mis hermanos mayores, escucharme y ayudarme cuando lo necesito ha sido su papel y estoy infinitamente agradecida.

A mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México, por ponerme a prueba tantas veces y ofrecerme todo lo necesario para desarrollarme como mejor persona.

## ÍNDICE

---

Índice	1
Introducción	2
Justificación	4
Objetivo general	5
Objetivos particulares	5
<b>CAPÍTULO I Sistema Financiero Mexicano</b>	
I.I Marco teórico histórico	7
I.II Antecedentes del SFM	15
I.III Importancia de la Banca de Desarrollo	27
I.III Estructura del SFM	37
I.IV Autoridades y organismos reguladores	38
<b>CAPÍTULO II Inclusión Financiera</b>	
II.I Definición	46
II.II Organismos internacionales	49
II.III ¿Cómo incrementar la inclusión financiera?	52
II.IV Situación mundial	54
II.V Situación en México	57
II.VI Retos	61
II.VII Reforma financiera en México	64
<b>CAPÍTULO III Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo</b>	
III.I Teoría cooperativista	69
III.II Principios cooperativos	80
III.III Situación a nivel internacional	83
III.IV Desarrollo del sector en México	86
III.V Regulación	94
III.VI Apoyos gubernamentales	101
III.VII Desventajas	103
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFÍA	108

## INTRODUCCIÓN

---

A lo largo de la última década, el cooperativismo en México ha experimentado un mayor desarrollo derivado de los cambios en la legislación y del reconocimiento gubernamental como una herramienta para alcanzar una mayor inclusión financiera, sobre todo en la población que por distintas circunstancias no cuentan con acceso a los esquemas de ahorro y crédito tradicionales.

Las cooperativas de ahorro y préstamo operan bajo un esquema de prestación de servicios financieros para la captación de ahorros y otorgamiento de créditos, entre otros servicios, contando, de manera general, con tasas de interés activas por debajo de las ofrecidas en los esquemas tradicionales.

Al cierre del 2016, de conformidad con el padrón de registro del Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores, en México existían 765 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo registradas que atienden alrededor de 7'262,024 socios. De las cuales 152 sociedades se encuentran autorizadas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que de forma conjunta administran el 88% de los activos totales y el 81% de los socios. Por otro lado, existen 473 sociedades de nivel básico, las cuales no requieren la autorización de la Comisión dado su nivel de activos, las cuales representan el 2% del total de los activos del sector y el 4% de socios. Por último, aún existen 29 sociedades que están en proceso de autorización, representando un total del 4% de los activos y el 5% de los socios.

Considerando el amplio universo de entidades existentes, queda en evidencia que este tipo de entidades tienen tiempo en operación en el país, atendiendo a una población desatendida que requiere de financiamientos para sus actividades productivas.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

En este sentido, el presente trabajo pretende abordar, a lo largo de tres capítulos, el papel que ha tenido el cooperativismo en México, como una herramienta para lograr una mayor inclusión financiera en México.

Atendiendo a lo anterior, el primer capítulo tiene como objetivo realizar una síntesis e introducción de la estructura del sistema financiero mexicano, para denotar el contexto en el que se tienen que desenvolver las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

En el segundo capítulo, se pretende desarrollar la definición de la inclusión financiera, así como el papel que ha representado en los últimos años tanto a nivel internacional como nacional. Lo anterior, a fin de identificar qué aspectos señala la literatura que hay que atacar a fin de lograr una mayor penetración financiera.

Por último, en el tercer capítulo se expone específicamente lo que son las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sus ventajas, sus áreas de oportunidad y su desenvolvimiento en la última década en el país, a fin de denotar que en más de un sentido ataca las situaciones existentes para incrementar la inclusión financiera.

## JUSTIFICACIÓN

---

El sector bancario juega un papel muy importante en el sistema financiero de México. Según el boletín estadístico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a Agosto de 2016, el sector de banca múltiple se encuentra integrado por 47 instituciones, que representan un monto de activos totales por 8,134 mil millones de pesos. Es decir, representan alrededor del 50% de los activos totales del sistema financiero.

Dicho sistema financiero se encuentra constituido por la banca múltiple, banca de desarrollo, casas de bolsa, sociedades de inversión, uniones de crédito, Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Organizaciones Auxiliares del Crédito, Entidades de Ahorro y Crédito Popular y el Mercado de Valores. A pesar de la diversidad de servicios con diferentes características que se presentan, la banca múltiple absorbe la mayor parte de la participación en el sistema financiero.

Actualmente en nuestro país se denota una alta concentración de la banca, lo que disminuye la competencia, trayendo consigo que los precios se incrementen y el servicio sea de mala calidad. Esta situación se da principalmente por dos factores: las barreras a la entrada al sistema financiero, como requerimiento de capital, inversión en infraestructura y las economías de escala con las que los grupos alternativos, como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, es difícil competir.

A pesar de contar con recursos suficientes para proyectos de infraestructura, la banca comercial se ha instalado principalmente en las zonas urbanas. Según una presentación oficial de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores referente a la penetración del sistema financiero, las sucursales, cajeros automáticos y corresponsales bancarios crecieron en promedio 46% en el periodo del 2009 a marzo del 2015. A pesar de esta situación, el 87% de éstas figuras se encuentran en zonas urbanas de más de 50 mil personas, mientras que en las zonas rurales

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

tan solo la proporción es de 13%, refiriéndonos a zonas rurales a poblaciones con menos de 50 mil habitantes.

Esto significa que existe un porcentaje importante de la población que no cuenta con acceso o no utiliza los productos que ofrecen los bancos y otros intermediarios. Es por esto que la investigación se centrará en este tema, ya que reconocemos que el sector financiero es clave para el crecimiento de una economía hoy en día, sin dejar atrás a los sectores de los estratos socioeconómicos más bajos.

Según la Asociación de Bancos de México, la banca tiene tres funciones primordiales: administrar el ahorro, transformar el ahorro en créditos para apoyar los proyectos productivos y administrar el sistema de pagos que permite la liquidación de las operaciones comerciales. Sin embargo, dichas funciones han sido distorsionadas con el tiempo. Principalmente, y lo que a esta investigación le concierne, es el tema del ahorro, tanto de la administración como el papel de intermediario para canalizar los ahorros de los depositantes en proyectos productivos. Como mencionamos anteriormente, hay un sector significativo de la población que no cuenta con acceso a los servicios financieros, lo que implica que se pierden los recursos de cierta parte de la población al no poder depositarlos en una entidad financiera. Por otro lado, durante el desarrollo del trabajo se observara que la tendencia actual del otorgamiento de los créditos es canalizado a actividades de consumo y personales, es decir, no cumplen con una de las funciones primordiales que es de vital importancia para estimular la inversión principalmente de las pequeñas y medianas empresas, las cuales contribuyen una proporción importante al PIB y al empleo.

Ante esta situación, se han creado figuras para llenar los huecos que el sistema bancario tradicional no satisface. Algunas de las propuestas son las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO) y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP). Es por esto que enfocaremos nuestro análisis en las SCAP y



como contribuyen a cubrir la necesidad de los estratos de la población que son excluidos del sistema financiero.

## OBJETIVO GENERAL

---

El objetivo principal de este trabajo es fundamentar y valorar la existencia de esquemas alternativos, especialmente las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, para incrementar la inclusión financiera direccionado a los sectores de la población de bajos recursos, a partir de los avances de la economía social y la teoría de la economía de la empresa.

## OBJETIVOS PARTICULARES

---

Para alcanzar el objetivo general de la investigación se concretan los siguientes objetivos particulares.

- Determinar las deficiencias del sector bancario tradicional, para identificar teóricamente las carencias a cubrir y examinar por qué el sistema bancario no atiende completamente el mercado en ciertos sectores de la población.
- Evaluar las reformas al sistema financiero que se han puesto en marcha en la última década, con el fin de concluir cuáles han sido los resultados.
- Describir las características y estructura específica de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como su historia en el país y su comportamiento en la última década, tanto a nivel nacional como internacional.
- Con el caso de una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo en específico, se pretende ejemplificar empíricamente que dichas instituciones pueden cumplir con el enfoque social y financiero, cubriendo estratos de la sociedad que están insatisfechos, de manera autosuficiente.

## CAPÍTULO I SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

### I.1 MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO

---

El sistema financiero es un factor fundamental para el funcionamiento de la economía, al proporcionar el marco para el intercambio de bienes, servicios y capitales.

Es una organización que canaliza los excedentes de los recursos financieros existentes a las necesidades deficitarias de los agentes participantes en la economía.

Por lo tanto, es el mercado donde se consigue e invierte el dinero (se compra y se vende) a un plazo y tasa determinados a través de operadores bancarios, bursátiles u organizaciones auxiliares con los requisitos que marquen la leyes respectivas.

En otras palabras, el sistema financiero es el conjunto de instituciones, operaciones y regulaciones que se involucran en el proceso de contactar oferentes y demandantes de recursos en una economía<sup>1</sup>.

De acuerdo con Alfonso Ortega<sup>2</sup>, el sistema financiero se describe como “el conjunto de instituciones encargadas de proporcionar financiamiento profesional a las personas físicas y morales y a las actividades económicas del país. Se caracteriza por realizar una o varias de las actividades tendentes a la captación, administración, regulación, orientación y canalización de los recursos económicos de origen internacional y nacional.”

En este sentido, la función principal de un sistema financiero es canalizar los recursos de los agentes que están en posición factible de prestarlos o que desean

---

<sup>1</sup> Gamaliel A. Brito, Betel Becerril. Finanzas Bursátiles.

<sup>2</sup> Ortega Castro Alfonso, “Introducción a las finanzas”, México, 2002.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

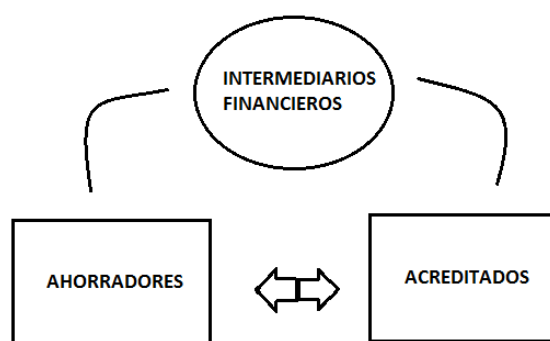
---

invertirlos, hacia los agentes que necesitan algún financiamiento, ya sea para inversión o consumo.

La importancia de cualquier sistema financiero radica en que permite llevar a cabo la captación de recursos económicos de algunas personas u organizaciones para colocarlo a disposición de otras empresas o instituciones gubernamentales que lo requieren para inversión.

No obstante, un financiamiento directo entre prestamistas y prestatarios no siempre se lleva a cabo debido a que los agentes deficitarios no pueden acceder fácilmente a los agentes con los recursos necesarios, o a que las expectativas de ahorro de los superavitarios no coinciden con las necesidades de financiamiento de los deficitarios. Derivado de ésta situación surgen los intermediarios financieros, los cuales son entidades que llevan a cabo el proceso de conducir los depósitos de sus clientes para prestarlos a otros con el objetivo de obtener una ganancia por el manejo de los recursos. Esta ganancia es el incentivo de los agentes que llevan a cabo actividades de intermediación en el mercado financiero.

Lo anteriormente descrito se puede visualizar en el diagrama que se presenta a continuación:



Los intermediarios financieros surgen para resolver esa dificultad, ya que pueden tener ahorros a corto plazo y prestar a largo plazo. Además, los intermediarios financieros, ayudan a los ahorradores proporcionándoles un sistema eficiente para investigar a un número grande de prestatarios potenciales, y en muchos casos

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

dichos intermediarios asumirán tramos del riesgo crediticio. Así mismo, ofrecen continuamente a los prestatarios, esquemas eficientes para localizar a nuevos ahorradores.

Adicionalmente, de acuerdo con Levine<sup>3</sup>, las funciones principales de un sistema financiero sano son:

- Facilitar el intercambio la cobertura y la diversificación de riesgos.
- Movilizar los ahorros
- Facilitar el intercambio de bienes y servicios

A grandes rasgos se puede decir que un sistema financiero debe cumplir con las siguientes funciones: captar recursos de las entidades que tienen excedentes y canalizarlos a quienes buscan financiamiento, establecer el marco normativo que proteja los ahorros de los inversionistas y promover el sano crecimiento de la economía.

En la medida en que es mayor la profundización financiera, es decir el grado de penetración de los servicios financieros en una economía, el uso de las formas crediticias aumenta, y el sistema económico adquiere una mayor capacidad para sostener el crecimiento económico.

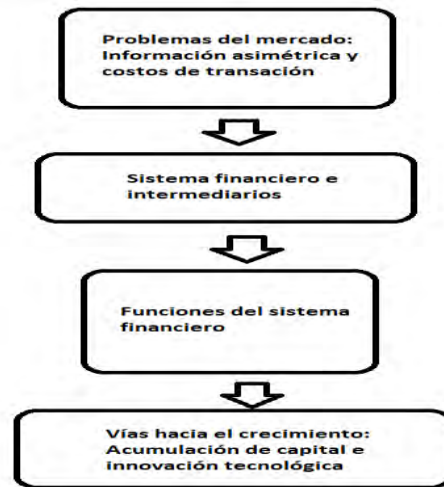
Diversos autores, entre algunos Levine y Schumpeter, reconocen la relación existente entre el crecimiento económico y el sistema financiero:

---

<sup>3</sup> LEVINE, "Financial development and Economic growth", 1997.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---



FUENTE: Levine, "Financial development and economic growth"

Siguiendo esta idea, un sistema financiero sólido ayuda a reducir los costos de transacción, es decir, soluciona problemas como la accesibilidad a los recursos y la liquidez, los cuales son obstáculos comunes a los que el público usuario del sistema financiero se enfrenta.

Una de las ventajas de un sistema crediticio desarrollado – afirma Kaldor – es financiar los rendimientos crecientes de una economía en expansión. Por su parte Schumpeter sostuvo que, sin el crédito, ni las formas monetarias que genera, no es posible imaginar una economía dinámica en constante crecimiento<sup>4</sup>.

Entre más alcance tengan los intermediarios financieros, significa que más personas tendrán acceso a sus servicios, y a su vez, esto se verá reflejado en un mayor volumen de operaciones, lo que se traduce en una disminución de costos ya que hay más personas dispuestas a colocar los recursos con los que cuenta y colocarlos en proyectos de inversión con necesidades de financiamiento. Este proceso es a lo que se le conoce como funcionamiento de las economías de escala.

---

<sup>4</sup> Francisco Vega, Gerardo Gamboa. El Mercado Mexicano de Dinero, Capitales y Productos Derivados.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

John Hicks<sup>5</sup> argumentó que un mercado innovador y capaz de mitigar los riesgos de liquidez fue el principal factor de la revolución industrial en Inglaterra, ya que el papel del sistema financiero fue facilitar la movilización de capital hacia las inversiones que se tradujeron en un avance tecnológico que promovió el crecimiento económico de toda la región y que hoy en día los coloca dentro de los países con mayor desarrollo.

No obstante, la liquidez que brindan los intermediarios financieros no es suficiente para preparar los proyectos de inversión, ya que la colocación de los recursos no asegura el éxito y el retorno de la inversión realizada. Es aquí donde el papel del intermediario es determinante, pues éstos se encuentran en la posición adecuada para conocer el perfil de los inversores demandantes de liquidez y así poder identificar a los individuos con más probabilidades de triunfar y de realizar un proyecto con mayor ganancia. Por lo anterior, el sistema financiero puede influir en la adquisición de información de primera mano para la toma de decisiones para la asignación de los recursos.

Las opiniones son divididas, lo que da pie al debate, ya que la cuestión se encuentra en definir la dirección de la causalidad, es decir, si el sistema financiero incentiva el crecimiento económico o, si es a partir de un crecimiento económico impulsado por distintos factores que el desarrollo financiero es posible.

No obstante de la controversia, este trabajo pretende realizarse sobre el supuesto de que el proceso de intermediación financiera desempeña un papel muy importante en la sociedad, reconociendo que el adecuado funcionamiento del sistema financiero de una nación, es decir el acceso a los servicios financieros, la competencia entre empresas proveedoras y un marco regulatorio eficiente, son factores imprescindibles para lograr el crecimiento a largo plazo, ya que además de fomentar un mayor ahorro, a su vez logra una mejor distribución y asignación de éstos recursos para fines productivos generadores de empleo y riqueza.

---

<sup>5</sup> HICKS, 1969

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

De este modo, la importancia del sistema financiero radica en que mediante sus instrumentos, existe una circulación de los activos, haciendo que la economía pueda circular sanamente dentro de un marco legal establecido que se basa en captar y administrar los activos, de tal manera que tanto personas físicas como morales, puedan tener la seguridad de que sus actividades financieras van a estar controladas por leyes que circulen de acuerdo con sus intereses.

Adicionalmente, otro factor que es importante mencionar, es el rol de las tecnologías financieras para reducir las asimetrías de información en el mercado. Éstas impiden la asignación eficiente de los recursos financieros y el seguimiento de los proyectos de inversión, por lo que un sistema financiero eficiente debiera facilitar la adopción de nuevas tecnologías.

### BANCA MÚLTIPLE

De acuerdo con la Asociación de Bancos de México, actualmente la banca tiene tres funciones primordiales:

1. Administrar el ahorro.
2. Transformar el ahorro en créditos para apoyar los proyectos productivos.
3. Administrar el sistema de pagos que permite la liquidación de las operaciones comerciales.

### Administración del Ahorro

En una economía siempre hay personas o empresas que por alguna razón tienen ingresos mayores a sus gastos generando así un excedente que ahorran para un consumo o inversión posterior. La administración de una parte importante de los ahorros de todas esas personas y empresas es responsabilidad de la banca; de ahí la relevancia de que los bancos asignen especial cuidado a quién le prestan, pues en última instancia no son sus recursos, si no los de la sociedad.

También por ello existen leyes y regulaciones que indican qué se puede hacer con ese dinero y autoridades que supervisan que se cumplan dichas disposiciones.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Adicionalmente, para proteger los recursos de los ahorradores, como en la mayoría de las naciones desarrolladas, existe un seguro de depósito que busca proteger a los pequeños ahorradores estableciendo un límite a la cobertura que ofrece, en este caso en México a partir de 2005 el equivalente a 300 mil UDIS; ya que se considera que quienes tienen mayores recursos tienen conocimientos para identificar el riesgo en qué incurren al confiar sus recursos a determinadas instituciones.

En el pasado no muy lejano, la banca fue el principal administrador de los ahorros de la sociedad; sin embargo, múltiples factores como la búsqueda de mayores rendimientos, la diversidad de necesidades y una mayor competencia favorecieron el surgimiento de nuevos instrumentos que gradualmente fueron desplazando a la banca como principal administrador del ahorro.

### **Crédito**

La Banca convierte la gran masa de pequeños ahorros, típicamente de corto plazo y adversos al riesgo, en crédito a distintos plazos y en instrumentos de inversión para otros agentes que toleran mayores niveles de riesgo.

Esta intermediación está sujeta a leyes, regulaciones y políticas que son supervisadas, tanto por las autoridades como por la alta dirección de las instituciones, para no poner en riesgo la estabilidad de las instituciones y en última instancia los recursos de la sociedad.

Existe una oferta de crédito que se canaliza de la siguiente manera:

Sector Público: Gobierno Federal, Entidades Paraestatales, Gobiernos Estatales y Municipales y sus Entidades.

Sector Privado: Personas, Empresas Grandes, Medianas y Pequeñas.

Adicional a las funciones de administrar el ahorro y asignar el crédito eficientemente, existe una tercera igualmente importante que consiste en facilitar



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

la liquidación de las obligaciones que se producen entre los agentes económicos, es decir, los bancos desempeñan un papel estratégico al permitir el flujo de los recursos financieros en todo el país al distribuir los billetes y monedas, al pagar los cheques que se emiten, al ofrecer el servicio de pago con tarjetas de débito y crédito, al procesar transferencias electrónicas de fondos, al ampliar la distribución de efectivo a través de los cajeros automáticos, entre otros.

Uno de los objetivos primordiales de la regulación financiera, y en particular la referente al sector bancario, es prevenir y corregir fallas de mercado, de tal forma que se procure la mayor eficiencia posible. Es decir, se busca que la regulación y el mercado actúen conjuntamente para dar la mayor certidumbre posible a los acreedores y garantizar el funcionamiento adecuado del sistema bancario, de tal manera que lo que resulte ineficiente o ponga en peligro la estabilidad del sistema por parte del mercado, sea prevenido o corregido por la regulación. Esta complementariedad entre mercado y regulación presupone que el primero reacciona ante cambios en los fundamentales de los bancos, que son indicativos de su riesgo, y que genera información útil a los agentes para la toma de decisiones. Esto es, el mercado disciplina a los bancos que tienen deficiencias o que representan un riesgo mayor.

Actualmente, las actividades realizadas por medio del sistema financiero mexicano han incrementado su peso en la economía del país en los últimos años. De acuerdo con cifras de la Comisión Nacional Bancaria<sup>6</sup> y de Valores en diciembre de 2013, el financiamiento interno, es decir, los créditos bancarios y no bancarios sin contar la emisión de deuda, tuvo un crecimiento de 5.5% real anual y representó 28.2% del PIB. No obstante, es importante conocer como se ha desarrollado el sistema financiero que actualmente conocemos.

---

<sup>6</sup> "Ahorro financiero y financiamiento en México", CNBV, 2013.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

La banca múltiple, la cual como ya mencionamos, tiene un peso muy relevante en el sistema financiero. Sin embargo, de acuerdo con Villafani y González Vega<sup>7</sup>, algunos factores como la contracción de las operaciones de cartera, la alta concentración del mismo sector, la ausencia de atención a sectores de menores ingresos y la internalización de la banca, han dado pie a que se desarrollen otras vías de financiamiento.

Suponiendo que la banca privada presentaba en realidad rasgos de concentración oligopólica, gozaba de ventajas supuestamente excesivas y controlaba al poder político, la solución a esos problemas no necesariamente consistía en la medida extrema de su estatización<sup>8</sup>.

El sector de servicios financieros podría beneficiarse de la reforma financiera, ya que se generaron incentivos para incrementar el financiamiento privado. Así como también podría haber un incremento en la demanda de créditos provocada por la derrama económica de la política fiscal expansionista del gobierno federal, si se aplica adecuadamente. Las mejoras y adecuaciones al marco legal que rige el sistema financiero pudieran ser un estimulante para que éste cumpla con su función de motor del desarrollo, toda vez que de acuerdo con autores como Kehoe y Ruhl<sup>9</sup>, indican que una de las limitantes para un mejor desempeño de la economía en México es la falta de adecuada regulación al sistema financiero.

### I.II ANTECEDENTES DEL SFM

---

La evolución del Sistema Financiero Mexicano comienza con la historia de la banca y el crédito. En México no podemos analizar como tal el Sistema Financiero de manera formal antes de la Conquista, ya que las transacciones se hacían por trueque, es decir que la economía de esa época radicaba en el pago en especie

---

<sup>7</sup> Villafani y González Vega, "Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: Una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance", Proyecto AFIRMA, México, 2006.

<sup>8</sup> Turrent Díaz, Eduardo "Estatización bancaria en México. Antecedentes, causa y consecuencias", México, CEEY, 2009

<sup>9</sup> Kehoe y Ruhl, "Why have economic reforms in Mexico not generated growth?", Journal of Economic Literature, 2010.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

entre los mercaderes. Entre los aztecas no se permitía la concentración de la riqueza, ya que se distribuía en la población a través de festividades<sup>10</sup>. Los comerciantes realizaban transacciones con otros pueblos, fundamentalmente por mandato del emperador, pues en esta época el Estado desempeñaba un papel absoluto en la economía.

### EPOCA COLONIAL

A principios de la época colonial (1521-1810), se caracterizó por el reparto de las encomiendas y los cargos públicos, así como la acumulación de riqueza de los conquistadores por medio de la esclavización de los indígenas.

Posteriormente en México surgen la hacienda, el peonaje (servidumbre impuesta en el Virreinato en la Nueva España a los indígenas), el latifundio (explotación agraria de gran extensión), los comerciantes y hacendados; se consolidó la fuerza política y económica de la Iglesia católica que actúa como principal prestamista para financiar diversas actividades de la economía, a través de la aplicación de la “Real Cédula sobre Enajenación de Bienes y Cobro de Capitales de Capellanías y Obras Pías para la Consolidación de Vales Reales”, con el fin de tomar como préstamo los recursos que se obtuvieran de la venta de los bienes de la Iglesia y su capital líquido.

En el siglo XVIII, la dinastía de los Borbones ocupó la corona española, los cuales se encontraban influenciados por las ideas de la Ilustración de autores tales como Hobbes, Voltaire y Rousseau. Es en este tenor, que dicha monarquía llevaría a la práctica dichas ideas, tratando de modificar la forma de gobernar, estableciendo las denominadas “Reformas Borbónicas”. Su aplicación generó algunas transformaciones económicas pues impulsaban el libre comercio, que en un principio provocaron malestar en gran parte de los sectores sociales ya que atentaban contra los intereses de particulares. Sin embargo, se incentivó el desarrollo económico, la abolición de privilegios feudales y se modernizó el

---

<sup>10</sup> Eduardo Villegas Hernández, Rosa María Ortega. Sistema Financiero de México.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Estado.<sup>11</sup> Al fortalecer el control político y económico de la Corona en la Nueva España se fomentó la minería y el comercio, creando instituciones de crédito especializadas para sustituir a la Iglesia y reducir importancia a los comerciantes, tales como fue el Monte de Piedad, institución de crédito prendario fundado en 1775. Creado con el propósito de ayudar a quienes lo requerían ofreciendo operaciones de empeño y préstamo de dinero, convirtiéndose posteriormente en un Banco de Emisión, el cual debido a las depresiones económicas que en general se suscitaron terminaron por colocar en crisis a esta institución.

Tal como se comentaba anteriormente, la nueva monarquía impulso la política de fomento a la minería, lo que tuvo como consecuencia la creación del Banco de Avío de Minas (antecesor del primer banco del México Independiente, el Banco de Avío), en 1784, que fue el primer banco refaccionario de América.

### EPOCA INDEPENDIENTE

En el México independiente, por iniciativa de Lucas Alamán y autorizado por el entonces presidente Anastasio Bustamante, se estableció el Banco de Avío (1830), con el fin de realizar préstamos para la compra de maquinaria y así fomentar la industria textil. Sin embargo solo tuvo una duración de 12 años, decretando la desaparición por el presidente Santa Anna, quien argumentaba que ya no contaba con suficientes recursos y que el propósito de su creación ya había sido rebasado pues la industria textil ya no necesitaba financiamiento.

En 1837, se creó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, con la finalidad de retirar de la circulación las monedas de este metal debido a que alcanzo una circulación excesiva en parte porque eran fácilmente falsificadas, dejándose en circulación las monedas de oro y plata, de acuerdo con Osorno Corres<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> DELGADO de Cantú, Gloria, "Historia de México, Volumen I", Pearson Educación, México, 2002.

<sup>12</sup> OSORNIO Corres, Francisco Javier, "Sistema Bancario Nacional y Banco de México".

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Posteriormente se crearon la Caja de Ahorros del Nacional Monte de Piedad en 1849 y se redactó el Código de Comercio en 1854. Y es bajo este contexto legal que durante el imperio de Maximiliano, se creó el Banco de Londres, México y Sudamérica en 1864. El cual era una institución de capital inglés, sucursal del London Bank of Mexico and South America Limited, recibía depósitos, otorgaba créditos, emitía billetes y proporcionaba servicios al comercio exterior y su principal aportación, la introducción de la emisión de billetes de banco. A pesar de que a lo largo de los años esta institución sufrió diversas transformaciones, actualmente se le conoce como Grupo Financiero Santander Serfin.

A partir de 1875 se crearon diversas instituciones con facultades para emitir billetes tales como el Banco de Santa Eulalia, Banco Mexicano y el Banco Minero de Chihuahua.

En 1882 inició operaciones el Banco Nacional Mexicano, que desde sus inicios estuvo vinculado con las finanzas del gobierno ya que firmaron diversos convenios para que éste fuera proveedor de recursos del gobierno, obligándose a realizar todas sus operaciones a través del Banco Nacional Mexicano. Adicionalmente se creó el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, al cual se le otorgó la concesión para otorgar créditos hipotecarios y el Banco Mercantil Mexicano. Éste último justificando la creación de un banco con capital nacional que no exportara los rendimientos al exterior. A razón de la fundación de estas instituciones, hubo una expansión crediticia y por tanto, una disminución en las tasas de interés, tanto para particulares como para el gobierno.

Durante 1884 se presentó una crisis financiera internacional, en donde los ingresos gubernamentales disminuyeron y por tanto el endeudamiento con el Banco Nacional Mexicano se agravó aún más. Esta situación dio como origen a un nuevo Código de Comercio, en el cual se diseñó una regulación más definida para el sistema bancario, limitando la emisión de billetes de acuerdo al capital del banco, publicar su información financiera y se estableció la figura de supervisores.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Sin embargo, de acuerdo con Díaz Zermeño<sup>13</sup>, bajo el contexto jurídico que significaba la promulgación del Código de Comercio de 1884, se concedió la concesión para que se fusionaran el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, originando la creación del Banco Nacional de México (Banamex), con ciertos privilegios ya que restringió la entrada de nuevos bancos e impuso límites a los ya existentes, pues fungía como principal operador de la Tesorería y del servicio de deuda pública tanto interna como externa. Lo anterior tuvo como consecuencia, la reacción negativa de las demás entidades bancarias, ya que reclamaban que hubiera competencia bancaria, y por otro lado, los estados reclamaban su soberanía.

Finalmente, ante la reacción antes comentada, se derogó el Código de Comercio de 1884, por lo que en 1897, se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, en esta nueva ley se fijaron las bases generales para la creación de nuevos bancos, se estableció el primer sistema administrativo de regulación y supervisión permanente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo, se impusieron a los bancos limitaciones en cuanto a las reservas que debían mantener y apertura de sucursales. En este contexto jurídico, las instituciones de crédito se clasificaron de la siguiente manera<sup>14</sup>:

- Bancos de emisión
- Bancos hipotecarios (créditos a largo plazo)
- Bancos refaccionarios (créditos a mediano plazo)

Hasta poco antes de que la Revolución comenzara, la estructura bancaria del país quedó conformada por 24 bancos de emisión, 2 bancos hipotecarios y 5 bancos refaccionarios.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz la banca y el crédito tuvieron un crecimiento importante, debido a la modernización industrial que mejoró la economía del país

---

<sup>13</sup> Díaz Zermeño, Hector, "México del triunfo de la república al Porfiriato", p.p. 208

<sup>14</sup> Francisco Vega, Gerardo Gamboa. El Mercado Mexicano de Dinero, Capitales y Productos Derivados.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

ya que se monetarizó la vida económica, favoreciendo el empleo del billete. Asimismo se observó una correlación entre los capitales principalmente extranjeros y el desarrollo de la banca, industria y comercio, impulsado diversos sectores económicos, productivos y distributivos.

El propósito de las autoridades gubernamentales fue articular un sistema de banca especializada más desarrollado y eficiente que apoyara la intensa actividad económica que vivió el país a partir de 1894. Era necesario atender la demanda crediticia de todos aquellos sectores que requerían capital para la expansión o modernización de sus empresas o de sus haciendas, lo que significaba el otorgamiento de grandes préstamos y con mayores plazos de vencimiento. Sin embargo, la regulación no surtió todos los efectos deseados, por lo que la Secretaría de Hacienda tuvo que realizar en 1907 cambios en la legislación.

### ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA.

A principios de los años de la Revolución, existía desconfianza entre la población para el uso del papel moneda, debido a las numerosas emisiones de billetes por los distintos bandos, por ejemplo, en 1916 existían 21 diferentes tipos de billetes.

Ya en el poder, Venustiano Carranza, creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito en 1915 con el fin de verificar que los bancos cumplieran con la obligación legal de tener en efectivo por lo menos el 50% de los billetes que habían emitido, así como determinar el modo de lograr la unificación de la emisión de billetes. En septiembre de 1916, el gobierno declaró inconstitucionales las concesiones de los bancos de emisión, fijando un plazo para que los bancos igualaran sus reservas de acuerdo a lo que habían emitido en papel, es bajo este contexto que se da la llamada “incautación de los bancos”, pues de no lograr la condición establecida por el gobierno, éste último procedería a su liquidación. A pesar de este decreto, la liquidación de los bancos de emisión fue mucho más compleja, pudiendo proceder hasta que se comenzó a plantear un nuevo sistema financiero con base en el patrón oro.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Con la promulgación de la Constitución a principios de 1917, el Estado se reservó exclusivamente la acuñación de moneda y emisión de billetes, estableciéndose en el artículo 28.

A pesar de que la economía nacional se encontraba en recuperación, la situación de la banca en México no era sólida, ya que el crédito bancario se había reducido sustancialmente, por lo que se llevó a la práctica un amplio programa de reforma, que perseguía principalmente cuatro objetivos:

1. Expedir una legislación adecuada para influir favorablemente en la economía del país.
2. Reanimación de los bancos existentes.
3. Que el Banco único de Emisión no solo se estableciera como un órgano creador de moneda, sino que también controlara la moneda y crédito, conectándolo con los distintos bancos privados.
4. Crear instituciones bancarias que destinaran el crédito a actividades productivas, es decir, con carácter social.

En este sentido, en 1925 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancario (sustituyendo a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897), que en buena medida logró poner fin a las diferencias existentes entre el gobierno y los privados. En esta nueva ley se incluyeron siete tipos de instituciones:

- Banco Único de Emisión y Comisión Monetaria
- Bancos Hipotecarios
- Bancos Refaccionarios
- Bancos Agrícolas
- Bancos Industriales
- Bancos de Depósito y Descuento
- Bancos de Fideicomiso.



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

En ese mismo año, se fundó el Banco de México, del cual empezaron a circular poco a poco sus billetes, asegurándose hasta 1935 el carácter de moneda principal, y así recuperando la confianza del público.

Posteriormente, se fundaron diversos bancos, con el objetivo de crear una banca social, situación que será discutida más adelante en el apartado “Banca de Desarrollo” por considerarse de trascendencia para el tema que nos ocupa.

En 1928 se creó la Asociación de Banqueros de México, A.C. y la Comisión Nacional Bancaria, que más adelante sería la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con el fin de vigilar y supervisar al sistema bancario recién formulado.

Cabe señalar, que si bien el Sistema Financiero Mexicano se comenzaba a fortalecer, en su gran mayoría y en sectores claves para la economía, se trataba de capital extranjero. Por lo que con la Gran Depresión de 1929, esta inversión se vendría abajo, evidenciando la falta de capital nacional, así como la importancia de la intervención del Estado en las posibilidades de crecimiento económico, ya que cada vez tenía más responsabilidades para conducir el desarrollo del país. Como consecuencia del contexto económico que se vivía a nivel mundial, la moneda de plata y el peso mexicano sufrieron una fuerte devaluación.

La balanza de pagos de México se encontraba en déficit, por lo que al seguirse devaluando el peso ante el dólar, las importaciones se vieron limitadas, estimulando así el esquema de “sustitución de importaciones”.

En 1932 se promulgó la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y se realizaron modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, una de las cuales conllevó a que en 1934 se retiraran algunos bancos privados, ya que debían invertir su capital y depósitos en valores mexicanos a fin de que no aumentara el tipo de interés. Sin así determinarlo, se mexicanizó la banca. La economía lentamente fue recuperándose, gracias a las exportaciones y al gasto del gobierno para estimular la productividad de los recursos existentes.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

De acuerdo con Carlos Tello<sup>15</sup>, a partir de 1937 hasta 1952, se pusieron en práctica políticas desarrollistas y anti cíclicas para hacer frente a la recesión económica y el impacto de la segunda guerra mundial, que sienta las bases para el crecimiento acelerado de la economía en nuestro país, ya que en el periodo de 1940 a 1954, el PIB creció a una tasa media anual de 6% y el PIB por persona, un poco más de 3%, en gran medida gracias a la influencia del Estado.

En 1941, se modificó nuevamente la Ley Orgánica del Banco de México, con el fin de dar un enfoque de operación discrecional a la institución, así como la erradicación de cualquier límite a la expansión monetaria, ya que debido al conflicto bélico que se vivía en ese periodo a nivel mundial, México fue refugio de capitales provenientes del exterior.

La estructura del sistema financiero con dichas modificaciones se conformó de la siguiente manera:

- Bancos de depósito o comerciales (Corto plazo)
- Bancos de inversión (Largo plazo)
- Instituciones de ahorro y fiduciarias
- Organizaciones auxiliares de crédito, que incluyeron los almacenes generales de depósito, las cámaras de compensación, las bolsas de valores y a las uniones de crédito.
- Bancos de desarrollo

Asimismo, se otorgaron amplias facultades a la figura de sociedad financiera y bajo dicho marco regulatorio, basado en el principio de especialización de las instituciones financieras, este tipo de instituciones, orientadas al fomento industrial se duplicaron, pasando de 36 en 1941 a 84 en 1945.<sup>16</sup> Por la rentabilidad y éxito de estas entidades, el gobierno las incorporó en el régimen de encaje legal.

---

<sup>15</sup> Tello, Carlos, "Estado y desarrollo económico: México 1920-2006", UNAM-Facultad de Economía.

<sup>16</sup> Turrent, Eduardo, "Historia sintética de la banca en México", Banco de México, 2007.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

<b>Financiamiento concedido por el sistema bancario</b>					
		A empresa y particulares			Al gobierno federal
		Industria	Agricultura	Comercio	
1959	100.0	48.4	15.2	22.8	13.6
1964	100.0	52.3	12.5	17.9	17.3
1970	100.0	47.8	9.1	18.9	24.2

Fuente: Tello, Carlos, "Estado y desarrollo económico, México 1920-2006", UNAM, 2008

Durante las próximas dos décadas, el sistema financiero mexicano se encaminó a evolucionar al esquema de banca universal o banca múltiple, que ya operaba en algunos de los países más adelantados en materia financiera. Bajo la operación de este tipo de entidades, se proponía proporcionar la totalidad de los servicios financieros en una sola institución o consorcio. Es así como los grandes bancos de depósito y descuento, poco a poco fueron adquiriendo o estableciendo subsidiarias para contar con hipotecarias, compañía de seguros, afianzadoras, arrendadoras, entre otras y así poder operar como un grupo, sin que la autoridad en materia financiera emitiera una normatividad para este tipo de instituciones.<sup>17</sup>

Es hasta 1970 cuando la legislación se actualiza a fin de reconocer la existencia de estas agrupaciones financieras, sustituyendo la banca especializada incentivada por la Ley Bancaria de 1941, a la banca múltiple antes descrita. En esta reforma se define como tal el concepto de grupo financiero y establece los requisitos para ser considerada y reconocida. Con las modificaciones realizadas se pretendía asegurar el financiamiento a mayores plazos para los sectores productivos, asignación eficiente del crédito, homogeneizar el régimen de encaje legal, incrementar la oferta de productos y mantener un mejor control y vigilancia de las instituciones financieras.<sup>18</sup> Sin embargo, todo este proceso trajo como consecuencia la concentración de recursos en un reducido grupo de instituciones. Cabe señalar que para 1980, ya existían en México 32 bancos múltiples.

---

<sup>17</sup> Turrent, Eduardo, "México: la accidentada senda hacia la banca universal. Experiencia de un siglo, 1907-2007", Revista Análisis Económico, 2º cuatrimestre 2008.

<sup>18</sup> Clavellina Miller, José L., "Crédito bancario y crecimiento económico en México", Economía informa, núm. 378.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

No obstante, a finales de la década de los setenta, la actividad económica en el país disminuyó su crecimiento, provocando desequilibrios en la economía, la inflación llegó a dos dígitos, el déficit comercial no era sostenible y se profundizó aún más con la caída internacional de los precios del petróleo, así como el incremento de las tasas de interés internacionales. Ante este contexto, las finanzas de las instituciones financieras se vieron debilitadas, el modelo de crecimiento que unos años antes había hecho crecer la economía del país se había agotado. Durante el sexenio de Echeverría (1970-1976), se optó por ampliar la participación del Estado en la economía y con esto un aumento en el gasto público, sin embargo no existió una reforma fiscal que lo respaldara, traduciéndose en un déficit, al que no se pudo hacer frente debido a la gran dependencia que existía entre el gobierno y el sector financiero privado. Éstos últimos se encontraban temerosos de los cambios institucionales, así como restringidos por la baja demanda interna que existía bajo las condiciones que imperaban, aunado al panorama de la economía a nivel internacional.

La deuda externa impagable, devaluaciones, inflación, abatimiento de las reservas del Banco de México frente a la dolarización y la fuga de capitales, tuvieron como consecuencia una quiebra en las finanzas públicas. Al respecto, el presidente en turno, José López Portillo, en septiembre de 1982 anunció la nacionalización de la banca privada. De acuerdo con Sánchez Aguilar,<sup>19</sup> se expropiaron 59 entidades, permitiendo al Estado poder controlar más del 66% de la actividad económica.

Del proceso de restructuración bancaria, comenzado después de la nacionalización, se destaca que se realizó bajo la estrategia de que coexistieran instituciones de cobertura local o multiregional. Para 1985, se redujo el volumen de instituciones, reduciéndose a 6 con cobertura nacional, 8 con cobertura multiregional y 6 de cobertura local.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Sánchez Aguilar, Luis, "Nacionalización de la banca en México, Hacia la superación de la crisis", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1982.

<sup>20</sup> Asociación de Bancos de México, "La Banca en México".

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Sin embargo, a partir de finales de 1988, ante la evidente desintermediación bancaria que se comenzaba a experimentar, se puso en práctica una reforma financiera que desembocó en el restablecimiento del régimen mixto para la prestación de banca y crédito, con el fin de modernizar las instituciones bancarias y consolidar el sistema financiero mexicano, así como fortalecer el capital a través de la participación de terceros. Esta privatización se realizó en un periodo corto de 13 meses impulsada por el presidente en mando, Carlos Salinas de Gortari, a fin de no otorgar ventajas a los bancos que se privatizaran inicialmente, comenzando así a reconstituirse los grandes grupos financieros rápidamente, ya que una vez consolidada la privatización, las autoridades otorgaron concesiones para la creación de nuevos bancos.

Sin embargo, esta reprivatización no pudo consolidarse sin la entrada amplia de capital extranjero, para finales de 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio, argumentando el Ejecutivo en mando, la necesaria restauración de un sector bancario eficiente. Adicionalmente, en 1998, el presidente Ernesto Zedillo modificó la Ley de Instituciones de Crédito, permitiendo que el 100% de las acciones pudieran estar en manos de extranjeros. En su momento, no hubo oposición a los cambios legislativos, sin considerar que éstos permitirían la entrada de capital extranjero sin restricciones y que en el ámbito de la supervisión y vigilancia, México aún no contaba con la capacidad para llevarla a cabo eficientemente.

Tal como se desarrolla a lo largo del presente apartado, y para efectos de la presente investigación se determina que a lo largo de la consolidación del sistema financiero mexicano, la banca múltiple ha monopolizado las actividades de intermediación financiera, desplazando a las pequeñas instituciones que también pueden prestar estos servicios, lo que ha implicado que lleguen a tener un gran control sobre la economía nacional. Cabe señalar, que un banco de propiedad extranjera no puede retornar el 100% de sus utilidades a su matriz, ya que no puede disminuir su capital por debajo de las exigencias de la legislación mexicana. No obstante, esta situación no implica que la banca múltiple se alinee a los

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

intereses en común del Estado y aún más importante, la Sociedad, en sectores productivos, de baja rentabilidad o difícil acceso, es decir es una banca que no cumple con su responsabilidad social del país en el que opera.

Actualmente, al cierre de 2015, existen 44 entidades de banca múltiple operando en el país, con activos que ascienden a \$7,700 mmdp. Adicionalmente, de acuerdo con cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cartera se concentra en la tenencia de valores del gobierno y crédito al consumo. Cabe señalar que el 85% de los activos de la banca múltiple se encuentran en poder de extranjeros, lo que refuerza lo descrito en el párrafo anterior, sin que esto signifique que la banca en manos de nacionales sí cumpla con un papel social.

### I.III IMPORTANCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO 1970-1982

---

En México, al igual que en otros países, la banca de desarrollo fue creada para proveer servicios financieros en los sectores prioritarios para el desarrollo integral de la nación, y cuya propiedad es del gobierno.

Durante la década de los 40's, la banca de desarrollo tuvo un auge muy importante, ya que fue motor del proceso de industrialización, fuertemente influido en ideas keynesianas, quien promovía la idea de que el gobierno fungiera como promotor del crecimiento y desarrollo económico, participando activamente en la economía.

El Banco de México y Nacional Financiera, fomentaron el financiamiento del exterior y la actividad económica a través de fideicomisos. El sector de la banca especializada empezó a conformar grupos financieros, aun cuando por ley eran entidades diferentes. Además de acumular el capital financiero, también el capital industrial. El sector perjudicado fue la agricultura.

Durante los años del desarrollo estabilizador y hasta la nacionalización de los bancos en 1982, la actividad bancaria era una actividad protegida, especialmente

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

en la medida en el que el banco central garantizaba una colocación rentable a una parte creciente de los activos bancarios. Es decir las actividades de los bancos se realizaban en un contexto de condiciones estables y con un riesgo mínimo. El periodo que abarca de 1940 hasta 1960 representó un periodo de auge para la banca de desarrollo, ya que el financiamiento creció a una tasa del 6% aproximadamente.

Posteriormente, se fueron creando diversos bancos especializados en sectores que el gobierno consideraba claves para la industrialización tales como el Banco Nacional de Pequeño Comercio en 1943, Banco Nacional del Ejército y la Armada en 1946, Banco Nacional de Transportes y Financiera Nacional Azucarera en 1953 y Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura, la Mediana y Pequeña industria y la construcción de Vivienda en 1954.

A principios de los años setenta, la banca de desarrollo jugó un papel protagónico en la expansión del sistema financiero ya que participaba con más de la mitad de los activos totales del sistema, asumiendo los riesgos que la empresa privada no podía conseguir directamente, para fungir como fuente de financiamiento en sectores como el agrícola e industrial, tal como se puede observar en el cuadro siguiente:

Activos de instituciones financieras (% del financiamiento total)

	1940	1945	1950	1955
Banco de México	50.3	39.3	33.2	27.1
Nacional Financiera	0.9	6.5	7.5	7.9
Bancos agrícolas	-	1.4	6.5	8.7
Otros bancos del gobierno	3.7	4.1	7.2	9.3
Participación del financiamiento total	54.9	51.3	54.4	53.0

Fuente: Tello, Carlos, "Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006"

El primer antecedente de la banca de desarrollo fueron las llamadas instituciones nacionales de crédito, las cuales fueron separadas de la banca privada por la Ley General de Instituciones de Crédito expedida en 1932. Fue a partir de esta ley que

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

comenzó la creación de instituciones como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933, hoy BANOBRAS), Nacional Financiera en 1934, el Banco Nacional de Comercio Exterior en 1937 y el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, lo anterior fue promovido por el gobierno federal con el incentivo de proveer servicios financieros en los sectores prioritarios para el desarrollo de México, y que por tratarse de inversiones a largo plazo con menores rendimientos, la banca privada no tenía incentivos para colocar sus recursos en dichos proyectos.

En los años setenta y mediados de los ochenta, la banca de desarrollo tenía asignado un papel prioritario en el financiamiento al sector público, a las empresas paraestatales y a los grandes grupos privados, lo que en realidad suponía un mecanismo extrapresupuestario para financiar el gasto de inversión en un entorno de fuerte intervencionismo estatal en la actividad económica. La recuperación de la cartera era baja y las instituciones de fomento operaban con altos costos. En ese entorno, a mediados de los setenta se estableció el concepto de intermediación financiera como mecanismo de control presupuestario para estas instituciones, al considerarse que, tarde o temprano, contribuiría al déficit público (Dicha intermediación se define como el total de sus recursos otorgados a los sectores privado y social).

La dinámica evolución de la banca privada, durante los setenta, pudo haber contribuido al estancamiento de la banca de desarrollo, comenzando a desplazarla en importancia. Considérese en primer lugar que la formalización de los Grupos Financieros fue reconocida en 1970, dentro de un muy importante grupo de reformas financieras. Posteriormente, se dio un paso todavía más relevante en esta trayectoria permitiendo la constitución, a partir de 1974, de los bancos múltiples. Así, en ese año desapareció el concepto que había regido durante décadas de un sistema de banca especializada, abriendo la posibilidad de ofrecer servicios diversos de depósito, ahorro, hipotecarios o fiduciarios. De esta manera,



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

en 1976 se formaron los primeros bancos múltiples y se configuraron distintos modelos de banca privada. En 1980 existían ya 36 bancos múltiples constituidos.

La banca de desarrollo mexicana ha sido promotora decidida del ahorro y la inversión, del desarrollo del sistema financiero, del crecimiento de la planta industrial y de proyectos de gran impacto regional, así como de las grandes obras de infraestructura, y de las empresas y sectores claves para el desarrollo nacional. Para 1970 el déficit económico alcanzó el 3% como proporción del PIB y la inflación el 4.7%, era el comienzo de una espiral que no se detendría durante la siguiente década. Si bien durante los años setenta el crecimiento económico anual fue permaneció en niveles similares al del periodo estabilizador, ello se dio con una inflación mayor: para 1980 la variación anual de precios superaba el 30% y el débito externo rondaba los 50 mil millones de dólares. Lo anterior provocó inestabilidad macroeconómica. La elevada inflación, el bajo nivel de ahorro interno y la especulación financiera condujeron a un estancamiento de la banca de desarrollo debido a una reducción del número de clientes, así como de un decremento en el financiamiento de proyectos de largo plazo. Derivado de lo anterior, se terminó con el compromiso primario de promover el desarrollo de las pequeñas empresas y la función de la banca de desarrollo se concentró en el financiamiento del sector público, de las empresas paraestatales y grandes grupos privados.

La década de los ochenta fue un periodo de dificultades para nuestro país, ya que se dieron fenómenos como la devaluación de la moneda, los altos pagos de intereses de la deuda externa, los desequilibrios en la balanza comercial, las elevadas tasas de inflación, entre otros, que acompañaron las crisis económicas recurrentes en México.

El sistema financiero mexicano no se desenvuelve bajo mercados eficientes, competitivos y completos, es decir, con información completa, costos de transacción mínimos e instrumentos y títulos necesarios para lograr mayor cobertura a fin de que el riesgo en que incurren tanto los inversionistas como los

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

ahorradores sea menor y al mismo tiempo logren optimizar los recursos invertidos. Es sólo en este contexto donde “no es necesaria la intervención del gobierno e instituciones financieras para mejorar la distribución del crédito”.<sup>21</sup>

Sin embargo, ante la presencia de las “fallas en el mercado”, se obstaculiza la formación del ahorro para los individuos y por lo tanto, se excluye a los sectores de bajos ingresos en la asignación y distribución del crédito, excluyéndolos también de contar con los recursos necesarios para emprender proyectos productivos. “La carencia de mecanismos para captar el ahorro de estratos sociales de ingresos medios y bajos y segmentaciones del mercado que excluyen del crédito a los pequeños empresarios y las pequeñas empresas, reprime la actividad económica.”<sup>22</sup>

Es en este sentido, que la banca de desarrollo se presenta como una alternativa para que los sectores y agentes que son excluidos del sistema bancario tradicional, puedan acceder a algún mecanismo de financiamiento alternativo y así promover el desarrollo y crecimiento económico en un sentido más equitativo.

Es así como el Banco de México describe a la Banca de Desarrollo: “instituciones que ejercen el servicio de banca y crédito a largo plazo con sujeción a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, para promover y financiar sectores que le son encomendados en sus leyes orgánicas de dichas instituciones”.<sup>23</sup>

Las Instituciones de Banca de Desarrollo forman parte del Sistema Bancario Mexicano, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas instituciones son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, cuyo objetivo fundamental es el de facilitar el

---

<sup>21</sup> (Milne, 1999)

<sup>22</sup> Ortiz, Cabello, de Jesús, “Banca de desarrollo –microfinanzas-, banca social y mercados incompletos”, Núm. 56, Análisis Económico, 2009.

<sup>23</sup> [www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario](http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario)

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

acceso al financiamiento a personas físicas y morales; así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas. Cabe mencionar que en el desempeño de sus funciones, la Banca de Desarrollo deberá preservar y mantener su capital garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.

Por último, en la actualidad existen seis instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo, con un amplio espectro en cuanto a los sectores de atención: pequeña y mediana empresa, obra pública, apoyo al comercio exterior, vivienda y promoción del ahorro y crédito popular. Estas instituciones son:

1. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)
2. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)
3. Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)
4. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)
5. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)
6. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO)

Si bien observamos que la Banca de Desarrollo tuvo un papel muy importante para la industrialización de nuestro país durante el periodo del “desarrollo estabilizador”, siendo utilizado por el Estado como una herramienta de política pública para la consecución de sus objetivos, en las últimas dos décadas los destinatarios del financiamiento se han modificado, ya que han disminuido los otorgados al sector público, canalizándolos al sector privado. Sin embargo a su vez, el volumen de operaciones ha disminuido casi un 50%.

Actualmente, se ha dotado de una nueva estrategia para la intervención de algunas de las instituciones como lo son la SHF y BANSEFI, dándoles el mandato de fomentar la creación de mercados y su adecuado funcionamiento, ya sea completándolos o mediante la corrección de externalidades. De acuerdo con la

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

CEPAL<sup>24</sup>, las instituciones de la banca de desarrollo se ajustan más al concepto de Agencias de Desarrollo, es decir, a grandes rasgos se trata de instituciones con el objetivo de ampliar el acceso a los servicios financieros para ciertos sectores que no son atendidos por los grandes intermediarios financieros, con fondos que vienen del presupuesto público sin captar ahorros, pudiendo financiar la asistencia técnica para promover el desarrollo de los mercados.

Es en este sentido, que la Banca de Desarrollo es importante para el tema que nos concierne, específicamente el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.F., mismo que se retomará más adelante a fin de observar su participación en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

### I.IV El Ahorro y el Crédito en México

---

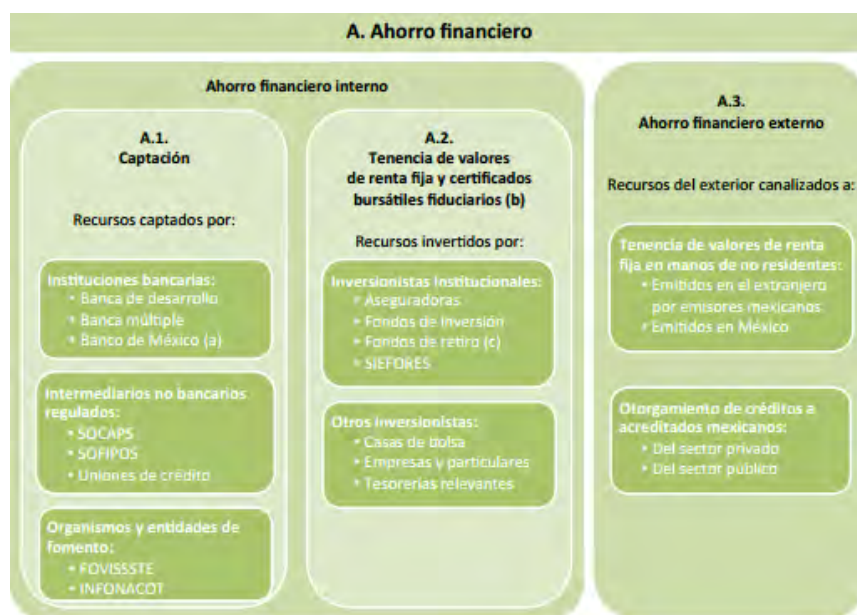
Tal como se comentó en la primera sección, el ahorro de una nación puede llegar a ser vital para el crecimiento económico, siempre y cuando los recursos disponibles, sean utilizados eficientemente para la inversión en actividades productivas.

El ahorro financiero se entiende como el saldo de los activos financieros y de los valores en manos de personas físicas y morales, que son intermediados a través de entidades financieras en México. Este a su vez se divide en ahorro financiero interno y ahorro financiero externo. El ahorro interno se integra de 3 componentes y el externo de un solo componente, tal como se observa a continuación:

---

<sup>24</sup> CEPAL, "Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México), Serie Financiamiento del Desarrollo No. 208, 2009.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)



Fuente: Estudio “Ahorro Financiero y el financiamiento en México”, Junio 2015, CNBV.

Para efectos del presente trabajo, el componente en que se enfocará este análisis será el señalado en el numeral 1: captación, ya que es en este en el que contribuyen la Banca Múltiple, Banca de Desarrollo, Sociedades Financieras Populares, Uniones de Crédito, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las contribuciones de INFONAVIT Y FOVIISTE.

No obstante, los dos componentes restantes del ahorro interno lo integran tanto inversionistas institucionales o públicos, como privados. Mientras que el ahorro externo se integra por los créditos y valores emitidos en el exterior y en México que se encuentran en manos de no residentes.

De acuerdo con el estudio de “Ahorro financiero y financiamiento en México”, con cifras al mes de junio de 2015 y elaborado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el ahorro financiero total llegó a representar el 95.7% del PIB, representando la captación el 29.7%. Sin embargo cabe destacar, que la tasa de crecimiento de junio 2014 - junio 2015, la cual fue de un 5.5%, mientras que para el mismo periodo 2013-2014 fue de 10.0%.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

A continuación se presenta una tabla sobre el comportamiento del componente del ahorro que nos atañe al tema.

Concepto	Millones de pesos	Estructura	Tasa de crecimiento anual	
			Jun 2015 Jun 2014	Jun 2014 Jun 2013
<b>Captación de intermediarios</b>	5,330,395	100.0%	5.5%	10.0%
<b>Banca múltiple y banca de desarrollo</b>	3,969,213	74.5%	9.2%	8.2%
<b>SOCAP'S y SOFIPOS</b>	93,978	1.8%	5.7%	21.6%
<b>Uniones de crédito</b>	27,472	0.5%	-6.9%	11.0%
<b>Banco de México</b>	319,754	6.0%	-24.9%	37.9%
<b>INFONAVIT</b>	782,144	14.7%	6.3%	5.9%
<b>FOVISSSTE</b>	137,835	2.6%	0.4%	6.0%

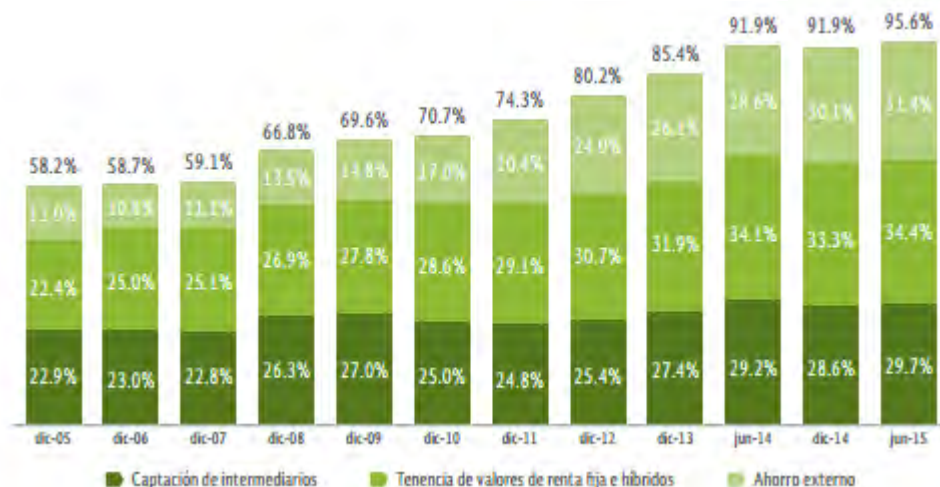
Fuente: Estudio "Ahorro Financiero y el financiamiento en México", Junio 2015, CNBV.

Tal como se observa en la tabla anterior, el ritmo de crecimiento de las SOCAP'S y SOFIPOS ha disminuido su ritmo de crecimiento. Sin embargo más adelante se expondrán las razones de la importancia de estas instituciones, a pesar de la contribución tan pequeña en términos relativos.

Ahora bien, el nivel de ahorro en México ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, tal como se observa en el gráfico siguiente, sin que esto se refleje en un crecimiento sostenido en México. Lo anterior, refuerza lo señalado previamente, ya que uno de los factores podría ser que los intermediarios financieros no colocan el ahorro generado en los eslabones productivos de la economía, y en su defecto se están dirigiendo a la tenencia de valores y financiamiento de actividades de consumo.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

**Ahorro financiero como porcentaje del PIB**



Fuente: Estudio “Ahorro Financiero y el financiamiento en México”, Junio 2015, CNBV.

Por su parte, el financiamiento se entiende como los saldos de la cartera de crédito otorgada por los intermediarios financieros residentes en México a los sectores privado y público; la deuda en circulación en el mercado de valores nacional; y el fondeo recibido del exterior. En este sentido, el financiamiento se estructura en cuatro componentes, tres internos y uno externo, tal como se observa en el siguiente esquema:



Fuente: Estudio “Ahorro Financiero y su intermediación en México (2000-2010)”, CNBV.

No obstante, de acuerdo con estadísticas del Banco Mundial, en áreas rurales, sólo el 6% tiene acceso a los servicios financieros. Ésta situación se debe a la

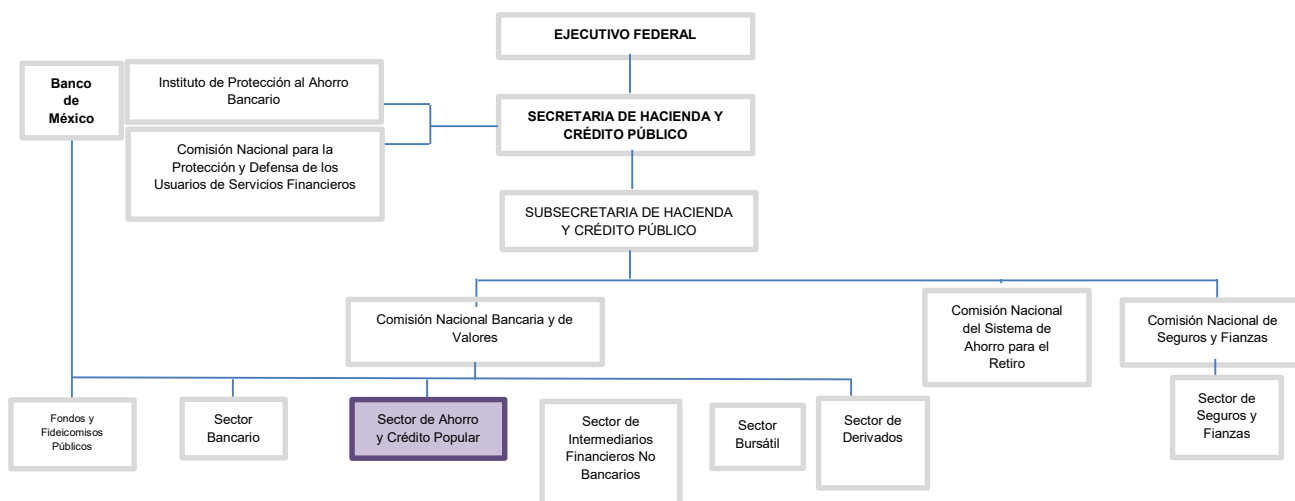
## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

falta de conocimiento respecto a los productos y beneficios financieros, así como a una red de acceso inadecuada, especialmente en estas áreas.

### I.III Estructura del SFM

El sistema financiero Mexicano se define como “aquel que agrupa diversas instituciones u organismos interrelacionados que se caracterizan por realizar una o varias de las actividades tendientes a la captación, administración, regulación, orientación y canalización de los recursos económicos de origen nacional como internacional”<sup>25</sup>.

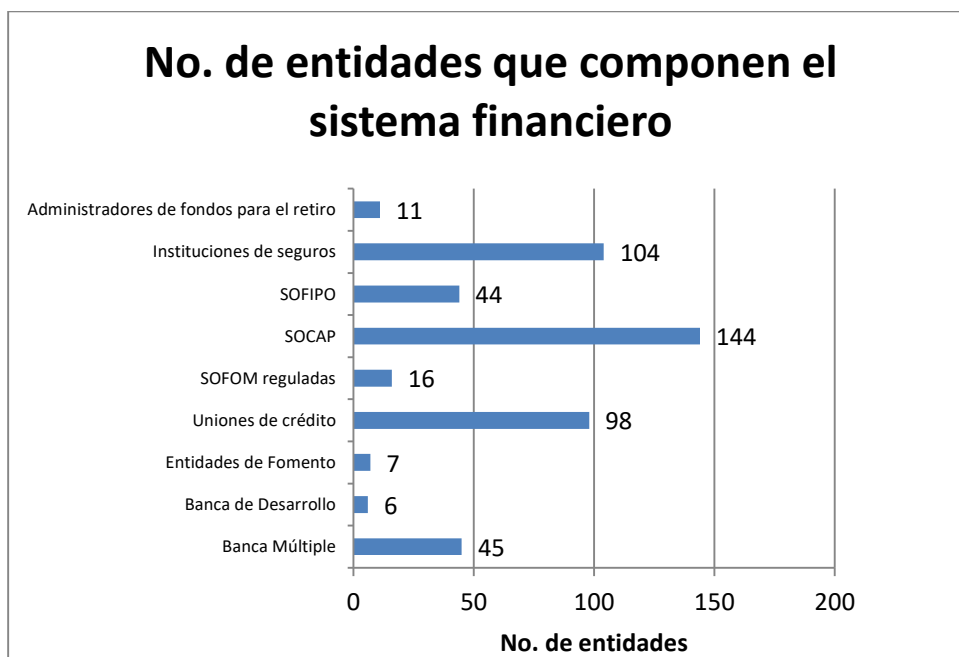
La supervisión y regulación del Sistema Financiero Mexicano descansa principalmente en tres organismos descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo siguiente:



En este sentido, se presenta a continuación el número de entidades que conformaban el sistema financiero con cifras a junio de 2015:

<sup>25</sup> ORTEGA Castro, Alfonso, “Introducción a las finanzas”, McGraw Hill, México, 2002.





Fuente: Datos obtenidos del Reporte de Inclusión financiera 2015.

#### I.IV AUTORIDADES Y ORGANISMOS REGULADORES

---

Tal como se observó en el gráfico anterior, las dependencias públicas que trabajan conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que tienen por objeto la supervisión y regulación de las entidades que forman parte del sistema financiero, así como la protección de los usuarios de servicios financieros son las siguientes: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Son instituciones públicas que reglamentan y supervisan las operaciones y las actividades financieras que se llevan a cabo en nuestro país y por otro lado, definen y ponen en práctica las políticas monetarias y financieras fijadas por el gobierno.

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Es la autoridad máxima del Sistema Financiero Mexicano que ejerce sus funciones de supervisión y control por medio de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las comisiones nacionales correspondientes. De acuerdo con al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos relacionados con el sistema financiero:

1. Manejar la deuda pública de la federación y del Gobierno del Distrito Federal;
2. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
3. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
4. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

En materia bancaria y bursátil se apoya en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

## BANCO DE MÉXICO

Es el Banco Central del Estado Mexicano. Es un organismo autónomo por disposición constitucional, tanto en sus funciones, como en su administración. Con fundamento en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos...*“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.*

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

...

*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.”*

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley del Banco de México, dicho órgano desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Es decir, su finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad de precios.

### COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, en términos de la Ley que rige dicho Organismo.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue promulgada en abril de 1995, en donde se concentraron las funciones de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores. De acuerdo con el artículo 2° de la citada Ley, esta Comisión tendrá por objeto: *“supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta Ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.”*

Algunas de las funciones que se le atribuyeron a este organismo, se enlistan a continuación:

- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera;
- Autorizar la constitución y operación de aquellas entidades que señalan las leyes y, en su caso, acordar la revocación de dichas autorizaciones, así como determinar el capital mínimo y los requerimientos de capitalización a los que deberán sujetarse las entidades conforme lo señalen las leyes.
- Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley;
- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros, indicadores de solvencia, estabilidad y liquidez, así como realizar y difundir estudios y estimaciones de escenarios de mercados que permitan la comparabilidad de información.

También es facultad de la CNBV, emitir regulación prudencial que coadyuve al sano desarrollo del sistema financiero, buscando limitar el exceso en la toma de riesgos, y así lograr una estabilidad en el sistema en general.

## COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de supervisar que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones de Seguros y Fianzas, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

## COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Asesora, protege y defiende los intereses de los usuarios de cualquier tipo de servicios financieros en la República Mexicana, de acuerdo con lo que se indica en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

La protección y defensa que esta Ley encomienda a la CONDUSEF, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

La CONDUSEF procurará el establecimiento de programas educativos, y de otra índole en materia de cultura financiera, para lo cual los elaborará y propondrá a las autoridades competentes.

Acorde con el Decreto del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, tendrá autonomía técnica y jurídica para dictar sus resoluciones y laudos, facultades de autoridad para imponer las sanciones correspondientes.

## INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

La Ley para la Protección del Ahorro Bancario fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1999. En ella, se presenta un seguro de depósitos explícito y limitado, a cargo del organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, creado por virtud de las disposiciones de dicha Ley, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

El principal objetivo de esta institución es *“establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.”*

Esta Ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes.

Con base en el artículo 68 de la LPAB, para la consecución de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

- Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las Instituciones, con los límites y condiciones que se establecen en la presente Ley;
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones, con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las Instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto.
- Otorgar financiamiento a las Instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

recuperación de los Bienes, y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones

- Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar los Bienes o darlos en administración

Cabe señalar que como resultado de la Reforma Financiera de 2014, se fortaleció el sistema de protección al ahorro con el objetivo de hacer más eficientes los procedimientos de Resoluciones Bancarias. Es decir que el IPAB únicamente es responsable de pagar obligaciones garantizadas que se hayan adquirido con alguna institución de banca múltiple.

### COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DEL AHORRO PARA EL RETIRO

Protege el interés de los trabajadores, asegurando una administración eficiente y transparente de su ahorro, que favorezca un retiro digno y coadyuve al desarrollo económico del país. Como lo indica en su artículo 2°, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

*“La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley.”*

De acuerdo con el artículo 5°, la CONSAR tendrá las facultades siguientes:

I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento;

II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito esta facultad se aplicará en lo conducente.

III. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión que este apartado se refiere, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión.



## II INCLUSIÓN FINANCIERA

---

De acuerdo con el organismo internacional, Centro de Inclusión Financiera, (CFI, por sus siglas en inglés), la inclusión financiera se define como: *“...un estado en el cual todas las personas que puedan utilizar servicios financieros de calidad tengan acceso a ellos, que estos tengan precios asequibles, sean proveídos de una manera conveniente y con dignidad para con sus clientes. Los servicios financieros son proveídos por una amplia serie de proveedores, la mayoría de estos privados y pueden llegar a todos quienes los puedan utilizar incluidos las personas discapacitadas, las personas de bajos ingresos, las personas que habitan áreas rurales y otras personas que se encuentran en estado de exclusión.”*

La Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés) y el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP, por sus siglas en inglés) consideran la siguiente definición de inclusión financiera: *“se refiere a una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos actualmente excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a los siguientes servicios financieros provistos por las instituciones formales: crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), pagos y seguros”. Y por acceso efectivo deberemos entender lo siguiente: “implica prestación del servicio conveniente y responsable, a un costo que el cliente puede asumir y sostenible para el que lo provee, que tenga como resultado que los clientes excluidos utilicen los servicios financieros formales en lugar de las opciones informales existentes”.*

Un término importante en esta última definición es “instituciones formales”. En este sentido, la GPFI se refiere a prestadores de servicios financieros legalmente reconocidos y que por lo tanto se encuentren sujetos a algún tipo de supervisión.

Otro de los organismos más involucrados en el tema de inclusión financiera en el mundo es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

(OCDE) por medio del subgrupo Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en inglés) creado a mitad del 2008. El INFE define la inclusión financiera como *“el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad mediante la aplicación de enfoques innovadores hechos a la medida, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera con el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social”*.

La inclusión financiera es un tema que ha alcanzado gran relevancia en todo el mundo en los últimos años. Como ejemplo, uno de los diecisiete objetivos para lograr un desarrollo sostenible, establecido por el Banco Mundial en septiembre de 2015 y acordado para conseguirse en 2030, es la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Cabe señalar que esta nueva agenda fue producto de los resultados obtenidos del establecimiento de “Los objetivos del milenio” en 2000, ya que aunque los resultados fueron alentadores, el desarrollo fue desigual en el mundo, por lo que el Banco Mundial se vio en la necesidad de reestructurar dicho proyecto que buscaba completar dichos objetivos en 2015.

En este sentido, el Banco Mundial busca lograr la prosperidad en todos los países mediante un crecimiento sostenible e inclusivo, indicando que éste solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de ingresos, garantizando que hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a servicios básicos, haciendo hincapié en nuevas tecnologías y servicios financieros.

Asimismo, este organismo internacional reconoce la importancia vital de la inclusión financiera como herramienta indispensable para la consecución de la reducción de la pobreza. Es en este tenor de ideas que el presidente del Banco

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Mundial, Jim Yong Kim, hizo un llamado para “para lograr el acceso universal a servicios financieros antes de 2020”.

En el libro “Los portafolios de los pobres”<sup>26</sup> los autores señalan que cualquier política que tenga como objetivo combatir la desigualdad y pobreza, y lograr un desarrollo social debe apostar por la inclusión financiera. En este mismo texto, los autores señalan que a partir de un estudio realizado a personas de bajos recursos en Bangladesh, Sudáfrica e India, se demostró que este grupo social a pesar de que tienen ingresos que justo cubren lo esencial, sí ahorran. Adicionalmente, se identificó que uno de los beneficios directos de una penetración financiera a sectores de bajos ingresos es que utilizan los ahorros o préstamos a su alcance para acelerar su consumo o hacer cara a situaciones extraordinarias como inversiones en hogares, problemas de salud, inversión en la educación y casi siempre pagan sus deudas. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este sector ha sido excluido financieramente por considerarse deudores de alto riesgo y poco rentables, limitando así su crecimiento y cayendo en un círculo vicioso. Adicionalmente, algunas de las barreras que se presentan para entrar al sistema financiero son las altas cuotas por tenencia de cuenta, las distancias a las que se encuentran los intermediarios financieros y la falta de productos apropiados, que son resultado de las fallas del mercado tales como información imperfecta, mercados no competitivos y falta de estructura física.

En este sentido, es importante señalar que apostar a la inclusión financiera debe ser ocupación del gobierno a fin de desarrollar mercados financieros nacionales, reduciendo así la dependencia a mercados internacionales, los cuales muchas veces son el origen de las crisis e inestabilidad de la economía.

En conclusión, una mayor inclusión financiera no es el fin, sino el medio para fomentar el crecimiento económico, reducir la informalidad y luchar contra la

---

<sup>26</sup> Collins, Murdoch, Rutherford y Ruthven, 2009.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

pobreza, más allá del crecimiento económico, éste constituye una forma de desarrollo social.

De acuerdo con una encuesta realizada en 2011 por el Centro de Inclusión Financiera, en donde se encuestan a 301 participantes del mercado financiero, la visión para alcanzar un estado óptimo de la inclusión financiera descansa principalmente en 5 pilares:

1. Una gama completa de productos
2. Que sean proporcionados con calidad
3. Que se presten a todos aquellos que puedan hacer uso de los servicios
4. A través de un mercado diverso y competitivo
5. Dirigido a una clientela informada

En este sentido, se concluye que existen siete puntos de acción a fin de alcanzar la visión que se establece en los 5 pilares anteriormente señalados, aplicándose como una estrategia de puntos de acción combinados, de acuerdo a lo siguiente:

- Educación financiera
- Gama de productos, entendiendo las necesidades del cliente
- Canales de entrega mejorados por la tecnología
- Burós de crédito
- Protección al cliente
- Desarrollo de la capacidad institucional
- Un marco regulatorio sólido

## II.II ORGANISMOS INTERNACIONALES

---

Tal como hemos señalado hasta el momento, existen diferentes organismos internacionales que han sumado esfuerzos con el fin de lograr llevar productos financieros al mayor número de personas posibles.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

El Banco Mundial, a través del Marco de Apoyo a la Inclusión Financiera (FISF, por sus siglas en inglés) fue creado en el año 2013 con el fin de acelerar la inclusión financiera a través del logro de metas y compromisos nacionales. Es decir, el objetivo es apoyar a que los países desarrollen estrategias nacionales, que constituya un marco para utilizar reformas estructurales y que éstas sean implementadas de manera efectiva e integral, logrando esto a través de estudios realizados a nivel mundial que ayuden a crear políticas para catalizar el desarrollo económico. Hasta el momento este programa ha trabajado con algunos países de Sudáfrica como Mozambique, Ruanda, Etiopía, Zambia así como Indonesia, Vietnam y Paquistán.

Asimismo, existe el anteriormente señalado Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP, por sus siglas en inglés), creado en el año de 1995. Dicho organismo se trata de una alianza mundial de 34 organizaciones líderes que buscan promover la inclusión financiera a través de investigaciones de cambio y una interacción real con los proveedores de servicios financieros que tienen un impacto en la creación de política, y así estar en la posibilidad de ampliar la inclusión. En el año 2000, lanza la plataforma denominada “Microfinance Gateway”, en donde se puede encontrar información, casos de estudio y capacitación de la inclusión financiera y las microfinanzas.

La Alianza mundial para la inclusión financiera, (GPFI, por sus siglas en inglés) fue una plataforma creada en 2010 por los países que pertenecen al G20, como producto de reconocer que la inclusión financiera es un tema muy importante para el desarrollo. Para lograr los objetivos de esta agrupación, la participación de la Alianza para la Inclusión Financiera, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres y la Corporación Internacional de Finanzas ha sido de vital importancia. No obstante, existen otras asociaciones involucrados como la OCDE, Banco Mundial, entre otros. El plan de acción se basa en producir análisis con el fin de realizar recomendaciones para la elaboración de políticas que mejoren la inclusión

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

financiera. Asimismo, considerando que se han incorporado varias instituciones, se busca facilitar la coordinación eficiente de los actores en el tema, supervisando el progreso de los objetivos fijados y la continuidad de la inclusión financiera como propósito en el mundo.

Las áreas de acción del plan son:

- Las pequeñas y medianas empresas ( PYMES)
- Reglamentos y normas
- Protección financiera del consumidor y la educación financiera
- Mercado y sistema de pagos

Otro de los organismos involucrados en este tema es la Alianza para la Inclusión Financiera creada en 2008, que al igual que otras organizaciones, el objetivo es aprender de las áreas de oportunidad que existen para incrementar la inclusión financiera y así poder formular políticas financieras para los países en vías de desarrollo, ya que de acuerdo con datos de la misma Alianza, alrededor del 90% de las personas sin acceso a servicios financieros viven en países en vías de desarrollo. Esta institución trabaja con base en iniciativas regionales, siendo actualmente África, América Latina y el Caribe y las Islas del Pacífico.

Como resultado del trabajo de la Alianza para la Inclusión Financiera, en 2011 se elaboró la denominada “Declaración Maya” en el Foro de Política Global llevada a cabo en la Riviera Maya. Se considera que es el primer conjunto global de compromisos que pueden ser medidos para concretar resultados en vías de lograr una mayor inclusión financiera para los países en desarrollo.

Asimismo, existen otras instituciones como el Centro para la inclusión financiera ACCIÓN, mismo que se fundó en 1961 para fortalecer a los pobres dotándolos del conocimiento y las herramientas que necesitan para mejorar sus vidas. Comenzó como una iniciativa de desarrollo comunitario de base en 22 barrios pobres de

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Venezuela y actualmente es una de las organizaciones de microfinanzas más importantes del mundo, con una red de socios prestamistas que se extiende por América Latina, África, Asia y Estados Unidos.

### II.III ¿CÓMO INCREMENTAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA?

---

En este sentido, los estudios realizados a nivel global sobre el tema han concluido que una política que busca remover las barreras existentes a la inclusión financiera puede incluir acciones tales como otorgar licencias de operación a corresponsales bancarios y no bancarios, instruir a los bancos a implementar cuentas de bajo costo y promover la innovación y uso de tecnologías.

Sin embargo también existen otras formas en las que el gobierno puede incentivar el uso de cuentas y esto es por medio de la digitalización de los salarios o subsidios, es decir en vez de entregarlos en efectivo, depositarlos a una cuenta, ya que a nivel mundial el 20% de la gente sin acceso a servicios financieros recibe su salario o subsidio en efectivo.

Un área de oportunidad que atacar a fin de lograr una mayor penetración financiera se encuentra en el sector agricultor, ya que de acuerdo con cifras de Global Findex Database, en los países en vías de desarrollo el 23% de los adultos sin cuentas bancarias reciben el pago de la venta de productos derivados de la agricultura en efectivo. Si bien, aquí el problema se presenta en los productos que se venden a menudeo, pero por el lado de los vendedores por mayoreo a supermercados, restaurantes, entre otros, pueden influenciar la forma en que se otorgan dichos pagos.

Asimismo, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, alrededor de 230 millones de personas son migrantes, y en la gran mayoría de las veces el motivo es buscar un mejor trabajo a fin de dar una mejor calidad de vida a la familia que se quedó por

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

medio de envíos de remesas. Según el “Libro de datos sobre migración y remesas 2016”<sup>27</sup> en este año los migrantes internacionales enviarán 601 mil millones de dólares a sus países de origen, de los cuales aproximadamente dos terceras partes corresponden a países en vías de desarrollo.

En este sentido, las formas existentes para recibir y enviar remesas son variadas, ya sea desde servicios pago electrónico hasta envíos con familiares o amigos, sin embargo dos tercios de dichas transferencias son pagadas en efectivo al momento de recibirlas. Es por eso que este tema representa también una oportunidad de expansión de la inclusión financiera. Durante los últimos años, el costo de los envíos ha presentado una disminución, toda vez que el uso de tecnología ha hecho que se creen formas más baratas, rápidas y seguras, y que por lo tanto mayores agentes se incorporen a la industria del envío de remesas.

Cabe destacar que en la gran mayoría de las veces, las familias que hacen uso del envío de remesas son de bajos recursos, por lo que realizar estas operaciones a través de un intermediario financiero puede ser el único y primer contacto con los servicios financieros. Es por eso que es de vital importancia que si el envío de remesas se realiza a través de algún intermediario financiero, éste cuente con un producto adecuado que permita e incentive el ahorro y satisfaga las necesidades del cliente, lo cual muchas veces representa problemas para dicho intermediario. Al respecto, el Fondo Multilateral de Inversiones, (miembro del Banco Interamericano de Desarrollo) ha desarrollado estrategias sobre los retos que se identifican, de acuerdo a lo que se indica a continuación:

<b>Reto</b>	<b>Estrategia</b>
Diseño de productos de ahorro para clientes de remesas de bajos ingresos que incentiven su uso continuo a lo largo del tiempo y que promuevan el uso de las cuentas para realizar pagos y transacciones.	-Promover la participación de comunidades y redes sociales -Identificar los productos con etiquetas que reflejen la contabilidad mental de los clientes -Enviar recordatorios y comunicarse con

---

<sup>27</sup>Publicación de la Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo del Banco Mundial, 2015.



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>regularidad con los clientes</li> <li>-Automatizar los hábitos de ahorro</li> <li>-Ofrecer recompensas y “hacer entretenido” el ahorro</li> </ul>
Ayudar a los clientes de remesas a efectuar cambios duraderos en la forma en que administran sus recursos a fin de crear más oportunidades para el ahorro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ayudar a que los clientes establezcan metas de ahorro concretas</li> <li>-Incorporar estrategias de educación financiera vinculada con oportunidades concretas de ahorro</li> <li>-Integrar instrumentos para el manejo de presupuestos de hogar en los productos y servicios a fin de mejorar la gestión financiera en el corto plazo</li> </ul>
Mantener activas las cuentas acercando a los clientes la habilidad de realizar transacciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ayudar a que los clientes establezcan metas de ahorro concretas</li> <li>-Incorporar estrategias de educación financiera vinculada con oportunidades concretas de ahorro</li> <li>-Integrar instrumentos para el manejo de presupuestos de hogar en los productos y servicios a fin de mejorar la gestión financiera en el corto plazo</li> </ul>
Establecer servicios de ahorro para los clientes de remesas que sean sostenibles para la institución desde el punto de vista financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tener en cuenta el ingreso y las características del cliente en el momento de fijar el precio de las cuentas</li> <li>-Ofrecer productos asociados de seguro y crédito</li> <li>-Estudiar la apertura de nuevos mercados entre los remitentes de remesas</li> </ul>

Fuente: “El ahorro inclusivo para los clientes de remesas, un marco conceptual práctico”, Fondo Multilateral de Inversiones - BID, 2014.

Para efectos de la presente investigación, algunos de los retos se retomarán en el estudio del papel que juegan las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en México, y como se han implementado las estrategias en estas instituciones.

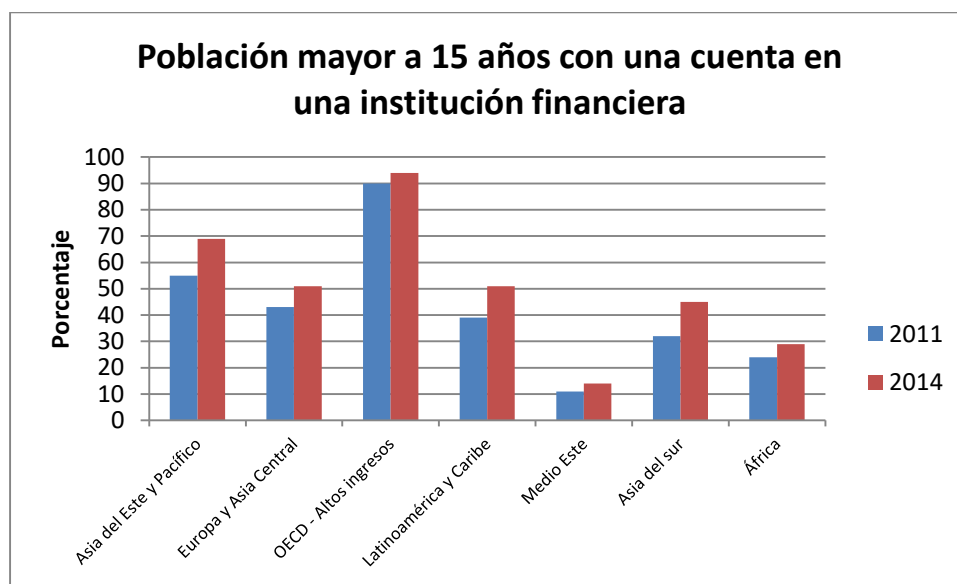
### II.IV SITUACIÓN MUNDIAL

De acuerdo con la base de datos global Findex del Banco Mundial, al cierre de 2014, el 62% de la población adulta tiene una cuenta, ya sea en el banco, institución financiera o proveedor de pagos móvil, mientras que en 2011 esta cifra ascendía a 51%. A pesar de encontrarse por debajo del promedio mundial, manteniendo un 51% en 2014 y 39% en 2011, América Latina y el Caribe tuvieron

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

un incremento relativo un poco mayor, situación que es alentadora. Cabe señalar que el conocer el número de cuentas que posee la población es un indicador importante de la inclusión financiera toda vez que una cuenta hace más fácil y asequible el pagar las cuentas, recibir pagos y/o remesas, puede alentar el ahorro y abre la posibilidad a conseguir un crédito.

A continuación se muestra una radiografía de las tendencias de crecimiento respecto a tenencia de una cuenta en alguna institución financiera en la población mayor a 15 años en las distintas regiones del mundo:

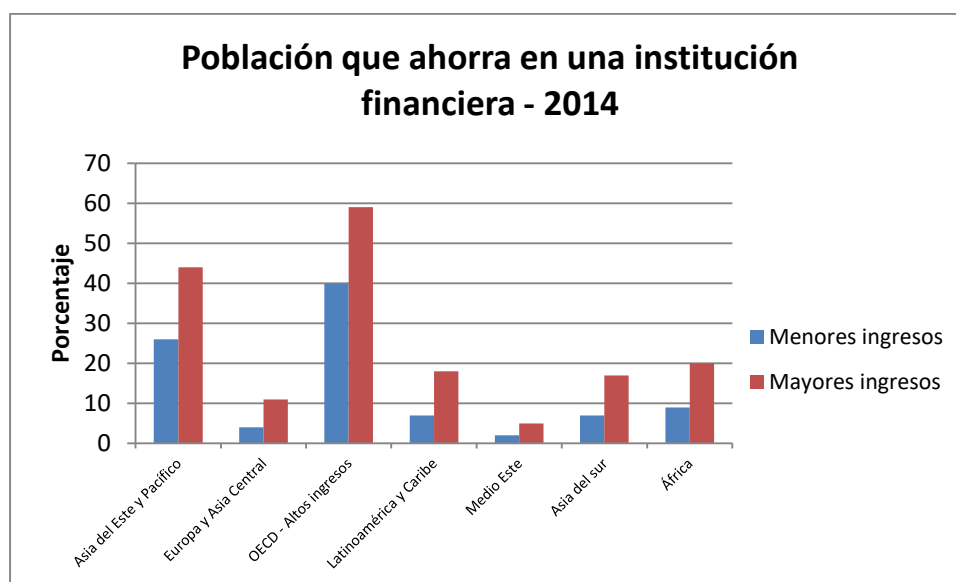


Fuente: Global Findex Database, Banco Mundial, 2014.

Este indicador muestra el avance que se ha tenido en la cobertura y profundización de la inclusión financiera. No obstante es importante señalar que existe una diferencia entre inclusión financiera y acceso a la financiación, ya que la primera se enfoca en el uso de los servicios financieros, puesto que también existen personas que cuentan con acceso a los servicios financieros pero no los utilizan.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

Sin embargo, a pesar de los resultados observados en un periodo de tres años, las brechas continúan. Particularmente en los sectores más pobres, es en donde se observan brechas mucho mayores, ya que en el sector de la población más pobre en países en vías de desarrollo, el 54% no cuentan con ningún producto o servicio financiero, comparado contra el 40% de la población con mayores ingresos.

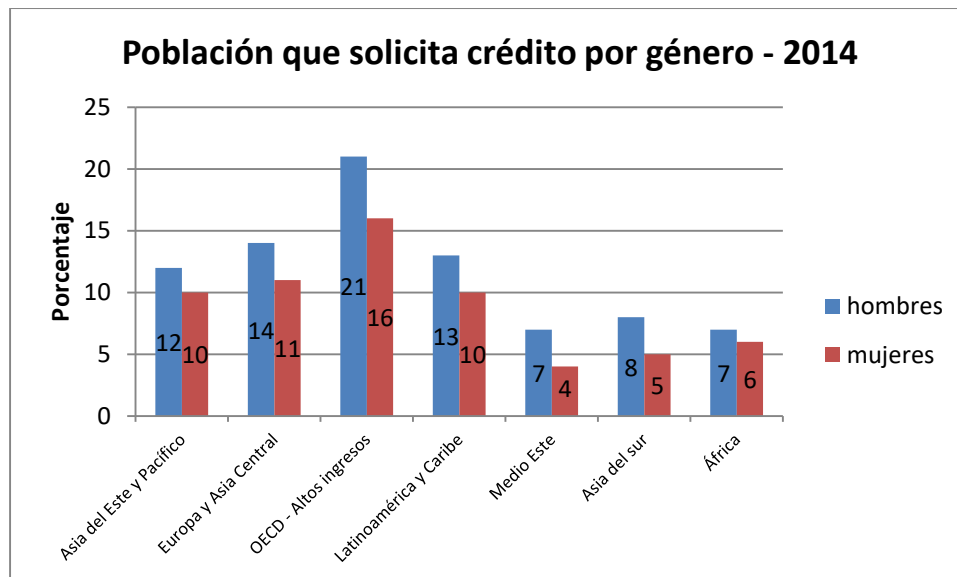


Fuente: Global Findex Database, Banco Mundial, 2014.

Otro sector en el que la exclusión financiera es más marcada es en las mujeres. El porcentaje de mujeres que poseía una cuenta en 2011 era de 47, mientras que en los hombres era de 54, es decir que existe una brecha de 7 puntos porcentuales. Tres años después, aunque ambos grupos incrementaron dicho indicador, la diferencia porcentual persiste en los mismos 7 puntos. Al tener menor acceso a mecanismos seguros de ahorro, hay mayores posibilidades de que las mujeres usen métodos informales, tales como tandas, préstamos familiares o en una simple alcancía, que implica mayores riesgos y muchas veces es más caro.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

A continuación se presenta un gráfico donde se observa el porcentaje de hombres y mujeres que solicitan un crédito en una institución financiera, considerando los resultados del estudio realizado por el Banco Mundial en 2014.



Fuente: Global Findex Database, Banco Mundial, 2014.

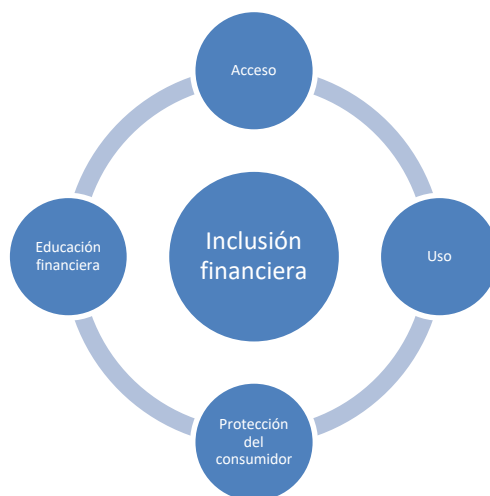
### II.V SITUACIÓN EN MÉXICO

En México, la CNBV recoge la definición de inclusión financiera en los mismos términos que los organismos internacionales antes señalados, haciendo énfasis en cuatro componentes fundamentales<sup>28</sup>:

<sup>28</sup> <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx>, consultada el 18 de enero de 2016.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---



**Acceso:** Se refiere a la penetración del sistema financiero en cuanto a la infraestructura disponible para ofrecer servicios y productos financieros.

**Uso:** Se refiere a la adquisición o contratación, por parte de la población, de uno o más productos o servicios financieros, así como a la frecuencia con que son utilizados.

**Protección y defensa al consumidor:** Se refiere a que los productos y servicios financieros, nuevos o ya existentes, se encuentren bajo un marco que garantice como mínimo la transparencia de información, el trato justo y mecanismos efectivos para la atención de quejas y asesoría de los clientes contra prácticas desleales y abusivas, así como la efectividad del marco regulatorio para favorecer la inclusión de la población objetivo y el resguardo de los datos personales de los usuarios.

**Educación financiera:** Se refiere a las acciones para que la población adquiera aptitudes, habilidades y conocimientos para estar en posibilidad de efectuar un correcto manejo y planeación de sus finanzas personales.

A fin de ejemplificar la situación en México de cada uno de los componentes de la inclusión financiera, antes señalados, se señala lo siguiente:

De conformidad con el Reporte de Inclusión Financiera más reciente, con cifras a junio de 2015, elaborado por la CNBV, se identifica que:

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

- Por cada 10,000 adultos, existen 10.1 puntos de acceso en donde se pueden hacer retiros y depósitos. Mientras que en 2013, existían 9.9 puntos.
- El 68.9% de los municipios del país cuentan con al menos un punto de acceso para realizar retiros y depósitos.
- El 97% de la población adulta, habita en uno de los municipios señalados en el punto anterior.

Ahora bien, respecto al uso de los servicios financieros, los indicadores que señala el mismo reporte son los siguientes:

- 11,854 contratos de depósitos por cada 10,000 habitantes, incluyendo la banca y las entidades de ahorro y crédito popular, contra 10,899 que se reportaron en diciembre de 2013.
- 6,110 productos de crédito y 3,168 tarjetas de crédito por cada 10,000 habitantes.

Adicionalmente, la Encuesta Global Findex mostró un incremento en el porcentaje de adultos con una cuenta de 12 puntos porcentuales, pasando de 27% a 39%.

Respecto a la protección y defensa del consumidor, se destaca que de enero a junio de 2015, se realizaron en promedio 89 asesorías, controversias y dictámenes por cada 10,000 adultos.

En México, según cifras proporcionadas en el Foro Internacional de Inclusión Financiera, celebrado el pasado 26 de junio de 2014, el acceso al sistema financiero es un problema real que afecta el desarrollo de las personas. Sólo 12% de los mexicanos de escasos recursos tiene acceso al sistema financiero (la media mundial es de 50%). El 60% de los connacionales recurre a mecanismos informales con el costo y riesgo que esto implica y el 80% de los emprendedores inician un negocio con ahorros propios o con préstamos de familiares sin apoyos del sistema financiero

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Ahora bien, en México existen diversas formas de mandar y recibir dinero en México, situación que como se mencionó anteriormente, es una de las maneras que globalmente se está utilizando para incrementar la inclusión financiera.

Algunas de ellas se enlistan a continuación:

- Compañías de transferencia de dinero
- Bancos
- Tarjetas de débito emitidas por bancos de E.U. que permiten que los familiares obtengan y puedan utilizar en México
- Cooperativas
- Tarjetas pre pagadas
- Oficinas de correo

Actualmente, el tema de la inclusión financiera es una prioridad para el Gobierno Federal. Es en este sentido que en octubre de 2011 se creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, (CONAIF), estableciendo dicho consejo en 2014 a través de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en el marco de la Reforma Financiera realizada. Dicho organismo tiene el objetivo de servir como consulta, asesoría y coordinación entre las autoridades financieras del país que tiene como objetivo, formular, poner en marcha y dar seguimiento a la Política Nacional de Inclusión Financiera. Dicho consejo se encuentra conformado por titulares de las diversas autoridades regulatorias tanto de la SHCP, CONDUSEF, CNBV, CNSF, CONSAR, IPAB y BANXICO.

Durante la última década, y con motivo del establecimiento de incentivar la inclusión financiera en la política pública, la creación y autorización de entidades dedicada a la captación de recursos y otorgamiento de créditos se ha incrementado. Por mencionar algunas, se encuentran las SOFOM's, SOCAP's, Uniones de Crédito.

## II.VI RETOS

---

La inclusión financiera representa un importante reto para México, en donde el 60% de la población tiene que utilizar mecanismos de ahorro informal debido a las barreras para acceder a servicios formales. Dicho comportamiento supone que las reformas implementadas bajo el nuevo modelo económico no han sido capaces de utilizar el sistema financiero como un medio para incrementar el crecimiento.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), comentó que en México apenas el 27% de la población adulta tiene acceso al financiamiento formal, frente al 40% promedio de América Latina.

Tal como lo hemos señalado anteriormente, el acceso a los servicios financieros incrementa no sólo el crecimiento de la economía y el bienestar de la población, sino que también genera una economía más equilibrada en la que se eliminan barreras a la entrada de nuevos participantes a los sectores productivos, reduciendo así la concentración del ingreso.

En este sentido es de vital importancia que el acceso y uso de servicios financieros se de bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población. Para ello, es conveniente el uso de herramientas de medición representativa a nivel nacional, tal como la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, con el objeto de generar indicadores de acceso y uso de servicios financieros, permitiendo identificar retos potenciales en la materia.

Las políticas regulatorias de inclusión que impulsen las autoridades financieras, en materia de acceso y uso de servicios financieros de calidad y a un costo razonable, deberán estar formuladas para traer beneficios tanto a la sociedad en su conjunto como a los particulares, y que por lo tanto se tenga un impacto en la disminución de la pobreza.



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

De acuerdo a lo que hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo, tanto a nivel mundial como a nivel nacional, las acciones que se han venido implementando en esta materia se han realizado en forma coordinada, bajo el mismo esquema de implementación en pro de la consecución de los mismos objetivos. En este tenor de ideas las leyes que regulan a las instituciones financieras mexicanas establecen diversos mecanismos de control y de intercambio de opiniones y de información entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Podemos considerar la creación de la CONAIF, un intento de conseguir este supuesto.

Adicionalmente, de manera operativa se presentan una serie de obstáculos para lograr una inclusión financiera óptima, que contemplan los siete puntos de acción señalados anteriormente y que de acuerdo con el Centro de Inclusión Financiera, se señalan a continuación:

### **1. Conocimientos financieros.**

En este sentido, la educación financiera es de vital importancia, ya que como señalábamos anteriormente, no aporta el que una persona tenga abierta una cuenta en el banco, si ésta no la utiliza y únicamente le es de utilidad para recibir dinero, que posteriormente es retirado en su totalidad. Adicionalmente, entre mejor informada este la población, el uso que le den a los servicios financieros se realiza con más precaución, tomando mejores decisiones y así disminuyendo los riesgos relativos al sobreendeudamiento o consecuencias negativas en la inversión en instituciones financieras.

Para efectos de lograr una mayor inclusión financiera, se debe considerar a la educación como una condición previa a los usuarios que se incorporen al sistema financiero por primera vez, a fin de que conozcan las opciones que

existen y lo que mejor les acomoda, así como para saber qué hacer y dónde defender sus derechos.

## **2. Entendimiento limitado de las necesidades de los clientes.**

Un conocimiento más profundo de la demanda podría ser la clave para diseñar una oferta más significativa y sostenible, toda vez que la población que actualmente se encuentra desatendida en términos de servicios financieros, requiere de estrategias diferenciadas, ya que muchas veces los modelos de negocio de la banca múltiple no es coincidente con el perfil del usuario de los sectores de menores ingresos.

En este sentido, la importancia fundamental de trabajar directamente con los clientes es entender sus hábitos y necesidades financieras, así como también la función que cumplen las finanzas en sus vidas.

## **3. Estructuras de costos de productos y de operar sucursales.**

Se ha mencionado anteriormente que este es uno de los obstáculos por los cuales la banca ha excluido a la población de menores recursos y/o zonas rurales. Para los oferentes abrir una sucursal implica costos muy altos, y muchas veces pueden llegar a ser económicamente insostenibles. Es en este tenor de ideas, que la figura de “corresponsales” ha adquirido mayor fuerza.

## **4. Falta de burós de crédito**

La utilización de consulta a las sociedades de información crediticia son una herramienta que los oferentes de productos financieros tienen para evaluar el historial crediticio del solicitante de crédito. No obstante, en las regiones donde existe una baja penetración financiera, las personas no cuentan con un historial crediticio, toda vez que se están incorporando al sistema financiera. Sin embargo, la idea se encuentra en que dichos oferentes vayan reportando a las sociedades de información crediticia y poco a poco haya más información disponible tanto para usuarios como proveedores.

### **5. Riesgo del cliente**

El análisis de la capacidad de pago de los usuarios es un tema de vital importancia para no generar sobreendeudamiento que a la larga puedan traer consecuencias negativas para las instituciones financieras. Si bien, la banca múltiple cuenta con desarrollados modelos de riesgos para evaluar a sus acreditados, las instituciones que prestan servicios a personas de menores ingresos se enfrentan ante el problema de conocer los ingresos y gastos reales de sus usuarios, aunado a que no cuentan con garantías prendarias o hipotecarias para mitigar los riesgos en caso de impago. En este sentido, el desarrollo de estrategias diferenciadas para sectores de menores ingresos es importante.

### **6. Marco regulatorio débil**

Un marco regulatorio sólido y una supervisión bien enfocada generan mayor confianza en las instituciones financieras. En este sentido, el desarrollo de la regulación que norme las actividades de éstos debe darse a fin de que se fomente la utilización de servicios financieros.

## **II.VII REFORMA FINANCIERA EN MÉXICO**

---

En los últimos años, México ha reconocido la importancia que tiene la inclusión financiera para el desarrollo y crecimiento económico, por lo que se ha potencializado el desarrollo de estrategias nacionales para conseguir dicho objetivo. El Gobierno Mexicano, a través del Consejo Nacional de Inclusión Financiera ha identificado las principales problemáticas, ayudándose de los resultados de dicho diagnóstico para la creación de una estrategia.

La Reforma Financiera fue promulgada por el Presidente Enrique Peña Nieto el 9 de enero de 2014, basándose en 4 pilares, mismos que se desarrollan a continuación:

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

### 1. Fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo.

En este sentido, el Gobierno Federal pretende convertir a este sector un motor de crecimiento económico, dando un énfasis en áreas que se consideran prioritarias y desatendidas por la banca tradicional tales como, apoyar el desarrollo de *infraestructura, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como a productores del campo, promoviendo además la innovación y la creación de patentes fomentando la sustentabilidad ambiental, la perspectiva de género, la inclusión financiera de niños y jóvenes, y pudiendo realizar funciones de banca social.*<sup>29</sup>

Una de las vías a fin de que la Banca de Desarrollo cumpla con dicho mandato, son los siguientes:

- Dar mayor libertad a la Banca de Desarrollo para operar, maximizando los beneficios de los préstamos que realice y fomentando el crédito privado.
- Crear programas y productos financieros para el desarrollo de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

### 2. Incrementar la competencia en el sistema financiero.

En este sentido, el Gobierno pretende lograrlo a través de:

- Fortalecer a la CONDUSEF para que sus determinaciones en defensa de los usuarios de servicios financieros sean obligatorias para las instituciones crediticias.
- Lograr que sea mucho más fácil para las personas cambiar de banco y se prohíben las ventas atadas o condicionadas.
- Para que los usuarios cumplidos puedan utilizar su historial crediticio positivo para acceder a más alternativas de financiamiento, se contempla la posibilidad de crear un buró crediticio universal.

---

<sup>29</sup> Extracción de la publicación en la página del Congreso de la Unión denominado “Explicación ampliada de la Reforma Financiera”, 2014:

[http://portal.conunion.org.mx/Ley/Explicacion\\_ampliada\\_de\\_la\\_Reforma\\_Financiera.pdf](http://portal.conunion.org.mx/Ley/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf)

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

- La Reforma facilita la transferencia de garantías crediticias incrementando la competencia entre las instituciones.
3. Ampliar el crédito a través de instituciones financieras privadas.
- Lo anterior, se busca lograr generando incentivos adicionales para que la banca preste más, a través de los siguientes esquemas:
- A efecto de reducir el riesgo en la actividad bancaria se simplifican los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías crediticias.
  - Se crea un Buró de Entidades Financieras, para que los usuarios puedan conocer información relevante de las entidades financieras tal como prácticas de cada una de las instituciones financieras, las sanciones administrativas que han recibido, sus reclamaciones y otra información que resulte relevante para informar a los usuarios del desempeño en la prestación de sus servicios.
4. Mantener un Sistema Financiero sólido y prudente. Para que el sistema crezca de forma sostenida, se busca enfocar las acciones de supervisión en:
- Evaluar periódicamente a bancos, lo que quedó establecido en el artículo 4 de la Ley de Instituciones de Crédito.
  - Mejorar la coordinación entre autoridades financieras fortaleciendo el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, del cual tanto su existencia como funcionamiento han quedado establecidas en ley.
  - Se pretende seguir con las modificaciones a la normatividad y en este sentido mejorar la regulación prudencial que sean acorde a las mejores prácticas internacionales.

Cabe señalar que el motivo presentado por el ejecutivo federal para la promulgación de dicha Reforma Financiera fue el siguiente:

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

*“La Reforma Financiera sienta bases sólidas para que el sector financiero contribuya en mayor medida al desarrollo económico incluyente y hará del crédito un mayor detonador de crecimiento económico, en favor de las familias mexicanas.*

*Con la Reforma Financiera se establece un marco jurídico que promueve la competencia, multiplicando y mejorando las opciones de crédito para los mexicanos. Asimismo, se fortalece la regulación, la coordinación y el sano desarrollo del sector.*

*El propósito de la Reforma Financiera es claro: que haya más crédito y más barato.”<sup>30</sup>*

A partir de la creación del CONAIF, queda a su cargo poner en marcha y dar seguimiento a la Política Nacional de Inclusión Financiera, aprobándose el pasado 15 de junio de 2016. Su visión es *“lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y la estabilidad del sistema financiero”*.

Para ello, se propusieron 6 ejes para superar los retos actuales que conlleva lograr una inclusión financiera adecuada, de acuerdo a lo siguiente:

1. Desarrollo de conocimiento para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población; Este punto se enfocará en trabajar con la SEP para incorporar contenidos que fortalezcan los conocimientos sobre productos financieros.
2. Uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera.
3. Desarrollo de infraestructura financiera en zonas desatendidas

---

<sup>30</sup> Motivación de la Reforma Financiera, Diario Oficial de la Federación, enero de 2014.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

4. Mayor acceso y uso de servicios financieros formales para la población subatendida y excluida.
5. Mayor confianza en el sistema financiero, a través de mecanismos de protección para el consumidor.
6. Generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera

## CAPÍTULO III SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO

### III.I TEORÍA COOPERATIVISTA

---

Como punto de partida de una visión histórica de la cooperación, es preciso reconocer a los precursores de esta ideología, es decir, aquellas personas que a partir del siglo XVII tanto en las ideas como en las obras, empiezan a precisar las características del sistema cooperativo.

No obstante, es vital señalar lo que en la actualidad se define como cooperativismo, a fin de que conforme se desarrollen los antecedentes, sea más claro cómo se ha ido conformando lo que hoy es el movimiento cooperativista y por ende, una cooperativa.

El cooperativismo es el *“conjunto de principios y valores universales, que se expresan a través de la empresa cooperativa, caracterizada por su dualidad económica y social, que en correcta armonía entre ambos, es expresión de una cultura, de una manera de pensar y hacer, para transformar la realidad en un contexto histórico determinado.”*<sup>31</sup>

En este sentido, de acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional, una cooperativa es *“una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada.”*

La práctica de la cooperación tiene su origen desde el inicio de la misma civilización, ya que era en esas primeras etapas en que el hombre con el fin de buscar protección de las fuerzas de la naturaleza o del mismo hombre, el hombre coopera como una necesidad de su existencia.

---

<sup>31</sup> IZQUIERDO Albert, Consuelo E., “Cooperativismo, una alternativa de desarrollo”, 2005.



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Considerando lo anterior, a continuación se describen a los más notables de los precursores de esta doctrina por orden cronológico de aparición:

Peter Cornelius Plockboy, denominado el “patriarca de la cooperación”, publicó en 1659 el ensayo que comprendía su doctrina, en donde proponía la creación de asociaciones de bases comunitarias, con un dirigente que era elegido cada año, en donde cada quien participaba de acuerdo a sus capacidades, trabajando una misma jornada laboral. Plockboy suprimió la idea de la utilidad o ganancia, ya que lo consideraba el origen de conflicto en la sociedad. Sin embargo reconoce el derecho de los participantes en el excedente económico al final de cada ejercicio, aceptando el derecho de la propiedad privada, derecho a la herencia y a que los asociados se pudieran retirar voluntariamente con su aportación inicial.<sup>32</sup>

Posteriormente, John Bellers en 1695 expuso su doctrina en el trabajo titulado *"Proposiciones para la creación de una Asociación de Trabajo de Todas las Industrias Útiles en la Agricultura"*, quien consideraba que la riqueza de una nación radicaba en el trabajo y no en el dinero. Proponía la creación de “colonias cooperativas” las cuales se formarían por medio de acciones, los recursos captados se utilizarían para el crecimiento y fortalecimiento de la colonia, así como para cubrir las necesidades de los integrantes.

El aporte ideológico de estos dos autores puede resumirse de la siguiente manera: la idea del self-help (ayuda propia), en donde los miembros de una asociación con distintas capacidades, buscan conseguir una mejor calidad de vida con base en los principios de solidaridad y cooperación, teniendo la posibilidad de retirarse a voluntad propia. Asimismo, dicha asociación contaría con una estructura democrática, en la cual los propios asociados elegirían a las personas que se encargarían de la administración y dirección, haciendo hincapié en que cualquiera de los miembros podría aspirar a dichos cargos.

---

<sup>32</sup>DIVAR Garteizurrecoa, Javier, “Reflexiones: Peter Cornelius Plockboy y la República Cooperativa”, REVESCO No. 102, Segundo cuatrimestre 2010, p. 145-153.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Insertaron en su teoría, el planteamiento de eliminar al “intermediario”, toda vez que la doctrina de ambos autores se centra en la implementación de una economía en donde sus funciones es la colaboración de miembros que producen y consumen a través de una empresa económica, por lo que al suprimir la figura de intermediario la ganancia para el productor inicial es mucho mayor.

Como se podrá observar a lo largo del desarrollo de las teorías cooperativistas modernas, Plockboy y Bellers expusieron en sus trabajos los principios básicos que a la fecha el movimiento cooperativista mantiene vigentes.

Después comenzaron a sobresalir figuras que fueron considerados como precursores del cooperativismo moderno. Entre ellos se encuentra Robert Owen (1771-1858) es considerado el padre de la cooperación y el socialismo inglés, así como de la cooperación moderna en general. Owen contribuyó a esbozar el aspecto más importante: la idea de la cooperación. Creación de comunidades (Communities), sobre la base de la idea de la propiedad colectiva, o sea, especie de colonias que debían sostenerse por sus propios medios y producir todo lo que sus propios miembros necesitaran. Estas colonias eran, por tanto, especies de “cooperativas integrales”, en las cuales la producción y el consumo se efectuarían en común. Fue el primero que empleó el término “cooperación”. Las ideas básicas de Owen fueron:

- a. El carácter del hombre, es decir, las formas de conducta y su escala de valores, depende de las condiciones que le rodean.
- b. El sistema industrial formaba malos caracteres, tanto por su lucha por la competencia y por recurrir a la ambición humana, cuanto por las malas condiciones físicas y el medio moral en que las víctimas del nuevo sistema estaban obligadas a vivir desde su más tierna edad.
- c. La educación tiene una destacada importancia en el cambio de la calidad de la vida humana.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Asimismo, el médico inglés William King, ideólogo y precursor del Cooperativismo de consumo (1786-1865). De acuerdo con King, el medio para realizar sus fines era la tienda cooperativa. Él veía la cooperativa como una alternativa para la reforma social, como un medio para transformar la estructura de la vida económica, y una forma de liberar el trabajo de la subjetiva dependencia del capital. . Creó cooperativas de consumo y escuelas de educación cooperativa.

El comerciante Michel Derrion (1802-1850) fundamentó la creación de almacenes cooperativos, al tiempo que consideró al consumidor como determinante en el desarrollo de las cooperativas por sentirse estimulado y comprometido con la entidad, al igual que King, se le considera precursor del cooperativismo de consumo. Asimismo, Philippe Buchez (1796-1865) planteó el principio de la democracia y la distribución de los beneficios en proporción al trabajo de cada asociado. En este sentido, era vital la necesidad de asociar a los trabajadores que, por más de un año, hayan trabajado como asalariados de la cooperativa. La asociación de producción se constituye libremente con los miembros de la misma profesión. Para él, el Estado no debía intervenir ya que con una buena administración, la empresa iría creciendo por sí misma, utilizando los excedentes generados para realizar las transformaciones que la empresa requiriera.

Louis Blanc (1812-1882) plantea uno de los puntos más debatidos a través de toda la historia del cooperativismo moderno: las relaciones entre el Estado y la Cooperación. En el pensamiento de Blanc, las vinculaciones entre la cooperación y el Estado, son estrechas; pero la acción estatal no aparece como absorbente. Tenía una fe profunda en la asociación y en las virtudes de la vida en comunidad. No quería que el Estado dirigiese la industria, pero sí que ayudase a establecer organismos autónomos mediante los cuales los obreros la dirigieran por sí mismos, eligiendo sus propios jefes y repartiéndose la retribución en forma que se ajustase a una serie general de reglas, destinadas a asegurar la distribución justa y la provisión adecuada, para mantener el capital disponible, y para hacer nuevas

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

inversiones. El Estado, después de haber establecido las leyes necesarias para poner en marcha el nuevo sistema, en general debía mantenerse al margen, dejando que los nuevos organismos económicos dirigiesen los asuntos por sí mismos. Expresa la posición adecuada para armonizar la acción del Estado y la de las cooperativas: *“la actividad estatal no puede ser unilateral ni absorbente, y, sobre todo, no puede darse sin la obra simultánea de educación para los grupos que han de constituir el nuevo sistema.”*

En la fase precursora del cooperativismo de producción, es necesario destacar de manera especial a Charles Fourier (1772-1837), quien insistía sobre el hecho de que los futuros grupos económicos darían mejores resultados si se constituyeran entre miembros de todas las clases sociales y todos los caracteres humanos, que, complementándose mutuamente, anulen sus defectos. Tales agrupamientos fueron denominados por Fourier como falanges; estos agrupamientos, instalados en colonias, recibieron el nombre de Falansterios. Fourier afirmaba que *“para que el trabajo resulte atrayente, la industria societaria deberá reunir las siete condiciones siguientes:*

- ✓ *Que cada trabajador esté asociado y que su retribución sea por dividendo y no por salario.*
- ✓ *Que cada uno, hombre, mujer o niño, sea retribuido con relación a sus condiciones de capital, trabajo, y talento.*
- ✓ *Que los períodos de trabajo industrial sean cambiados alrededor de ocho veces por día; el interés en el desempeño de una función agrícola o industrial no puede mantenerse más de una hora y media o dos horas.*
- ✓ *Que ellas sean ejercidas con la compañía de amigos y espontáneamente reunidos, y despertando su curiosidad y estimulados por una emulación muy activa.*
- ✓ *Que los talleres y lugares de cultivo ofrezcan al obrero el incentivo de la elegancia y del aseo.*

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

- ✓ *Que la división del trabajo sea elevada a tal grado, para que resulte del agrado de cada sexo y edad, y acorde con las funciones para las cuales sea conveniente.*
- ✓ *Que dentro de esta distribución, cada uno, hombre, mujer o niño, goce plenamente del derecho al trabajo y del derecho a intervenir cuando lo desee en la clase de trabajo que quiera elegir, con la sola justificación de su probidad y aptitud.”*

Era un crítico del fenómeno de los intermediarios, y así lo manifiesta en sus investigaciones sobre la cantidad de intermediarios por los cuales pasaba un producto, antes de llegar a las manos del consumidor final. Su idea era abolir la ganancia que obtenían los intermediarios innecesarios, gracias a la unión directa entre productores y consumidores.

El cooperativismo moderno surgió en forma sistematizada, principalmente en los países de la Europa azotada por las consecuencias adversas causadas por la Revolución Industrial, que no solo cambio las características de la producción industrial, sino que se caracterizó por el empobrecimiento de los trabajadores, con lo cual se generó un debate importante en los círculos económicos, sociales, religiosos, laborales e intelectuales.

Tanto los dueños de capital (o quienes dirigían las empresas), como las iglesias, los pensadores sociales y los mismos trabajadores se dieron a la tarea de reflexionar sobre la realidad que estaban viviendo, comenzando a formular propuestas que iban desde la transformación parcial de los modos de operación hasta la construcción de nuevos modelos de sociedad.

Es así como a mediados del siglo XIX, nace lo que se conoce como Pioneros de Rochdale, en referencia a la ciudad de Gran Bretaña en la cual se desarrollaron. La cooperativa de Rochdale fue iniciada por obreros industriales, si bien no se considera que el cooperativismo nació en este movimiento, sí se considera como

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

el mejor organizado, concretando el método cooperativo mediante la realización práctica.

A finales de 1844, los Pioneros de Rochdale usaron como punto de partida: el siguiente manifiesto: *“La sociedad tiene por fin y por objeto la obtención de un beneficio pecuniario y de mejorar las condiciones domésticas y sociales de sus miembros por medio del ahorro de un capital dividido en acciones de una libra (25 francos oro), a fin de llevar a la práctica los siguientes planes.*

- *Abrir un almacén para la venta de aprovisionamiento, vestimenta etc.*
- *Adquirir o edificar cierto número de casas para destinarla a los miembros que deseen ayudarse mutuamente para mejorar su condición doméstica y social.*
- *Iniciar la manufactura de los productos que la institución considere convenientes para su uso por los miembros que se hallaren sin trabajo, o de los que tuvieron reducciones respetables de sus salarios.” □ Con el fin de dar a sus miembros más seguridad y bienestar, la sociedad tomará en arriendo una tierra, la cual será cultivada por los miembros sin trabajo, o cuyo trabajo este mal remunerado.*
- *Cuando sea posible, la sociedad procederá a organizar las fuerzas de la producción, la distribución, la educación y su propio gobierno; en otros términos, establecerá una colonia de naturales de la región, la que se sostendrá por sus propios medios y en la cual los intereses serán comunes. La sociedad acudirá en ayuda de otras sociedades cooperativas para establecer colonias semejantes”*
- *Con el fin de fomentar la sobriedad, será habilitada una sala de templanza, cuando sea posible, en una de las casas de la sociedad.<sup>33</sup>*

En este sentido, Rochdale demostró la posibilidad de que la clase trabajadora se podía organizar adecuadamente, marcando el inicio del cooperativismo mundial.

---

<sup>33</sup> Andrelova G. y otros, “Estudio Crítico de la Sociología Burguesa Contemporánea”, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1997.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Adicionalmente la experiencia llevada a cabo por Herman Schulze-Delitzsch (1808-1883), quien creía que únicamente por la vía de la asociación se consolidaba la actividad que cada individuo realizaba y se podía elevar el nivel en que vivía la sociedad. Él redactó el prospecto básico de la ley alemana de cooperativas.

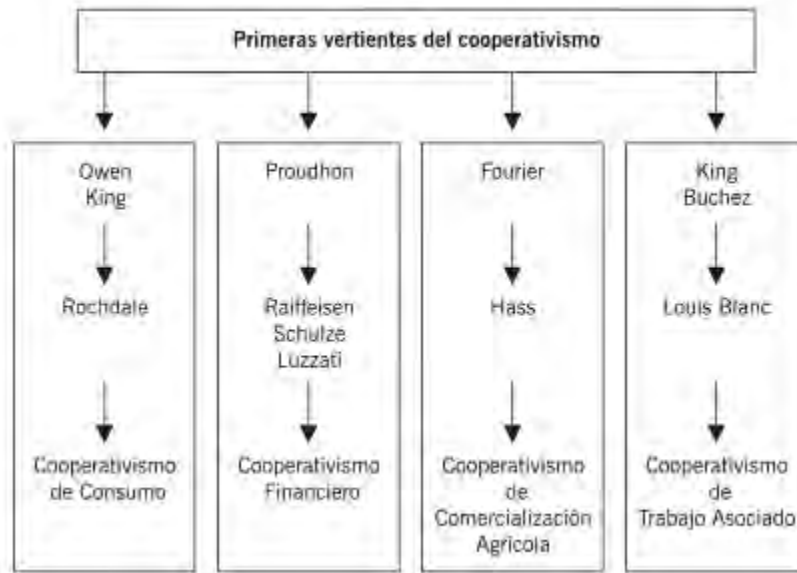
Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818 – 1888), quien se destacó entre otras cosas, como creador de las cooperativas de tipo rural y por su empeño en aplicar los principios y métodos de la cooperación a las actividades financieras de los campesinos, artesanos y pequeños empresarios, a quienes agobiaba el hambre, por cuanto las deudas de grandes proporciones y los usureros poco escrupulosos estaban despojándoles de todo cuanto poseían. Por tanto, Raiffeisen sugirió a su pueblo afrontar el problema común de la pobreza juntando sus recursos y prestándoselos unos a otros a intereses razonables. Tal fue la idea que dio vida a las cooperativas de ahorro y crédito en el mundo.

En Alemania, donde la Revolución Industrial no había comenzado, fueron los agricultores, artesanos, comerciantes, detallistas y la pequeña industria, que, frente a la concentración económica y financiera, formaron las primeras cooperativas de ahorro y crédito.

A continuación, a manera de resumen se presenta un esquema que muestra las distintas vertientes en que se desarrolla el cooperativismo:

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---



Marx y Engels, principales exponentes de la teoría del valor de trabajo, también estudiaron al cooperativismo. En *El Capital*, Marx señala que *“la cooperación, no tiende a potenciar la fuerza productiva individual, sino a crear una fuerza productiva nueva, con la necesaria característica de fuerza de masa”*

Asimismo, en la obra denominada *“El Problema Campesino en Francia y Alemania”* publicada en 1894, Friedrich Engels afirma la existencia de las cooperativas, recomendándolas para los campesinos medianos y grandes encauzando la producción individual hacia el régimen cooperativo y así lograr el desarrollo de las fuerzas productivas que pueda favorecer la transformación de la Sociedad.

### **ECONOMÍA SOCIAL**

En el siglo XX, a partir de los años 80 ante la crisis que atravesaba el capitalismo, relativa al desequilibrio monetario originado por el dólar afectando la balanza de pagos de muchos países, resurgió con mayor empoderamiento el término de Economía Social. Ésta se define como el *“conjunto de empresas privadas*



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

*organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”<sup>34</sup>*

Los modelos de sociedades que configuran este sector son:

- a) Las cooperativas y sociedades laborales
- b) las mutualidades y mutuas
- c) las asociaciones y fundaciones y otras entidades que respeten los principios de la Economía Social

En este sentido los principios de la Economía Social, que perfilan los sectores que pertenecen a ella, son los siguientes:

- i) entidades privadas,
- ii) organizadas formalmente (con personalidad jurídica propia),
- iii) con autonomía de decisión,
- iv) con libertad de adhesión,
- v) con una eventual distribución de beneficios no vinculada al capital aportado,
- vi) que ejercen una actividad económica en sí misma considerada y
- vii) son organizaciones democráticas.

---

<sup>34</sup> Consejo Económico Social y Europeo, 2006.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Si bien la Economía Social considera una concepción más amplia que no solo incluye al cooperativismo sino a otras formas asociativas, fue de vital importancia para el tema que nos atañe, ya que fue una corriente que puso nuevamente en el mapa los principios del cooperativismo.

Actualmente son entidades que tienen por objeto satisfacer, a través del crédito, necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales de sus asociados, en beneficio de la comunidad.

Las cooperativas, son entidades de bien público, que coordina los intereses de sus socios con la promoción del desarrollo económico, social y cultural de su zona de radicación, participando en obras de beneficio común.

La esencia de las cooperativas tiene dos aspectos primordiales. En primer lugar, es el objetivo primordial de estas organizaciones es satisfacer las necesidades económicas de sus asociados, es decir, utilizar adecuadamente los factores de producción, humanos y financieros. En segundo lugar, la esencia de las empresas cooperativas subraya los aspectos ideológicos para alcanzar los objetivos económicos: la democracia, la solidaridad y la educación en los principios y valores cooperativos.

Es una asociación de adhesión libre y voluntaria entre personas, que, teniendo necesidades comunes (económicas, educativas, asistenciales, culturales, etc.) se unen para satisfacerlas a través de la ayuda mutua y el esfuerzo propio. Presta servicios a sus asociados y a la comunidad, sin fines de lucro, y es gobernada democráticamente. Como entidad de bien público, debe coordinar la defensa de los intereses de los asociados con la promoción del desarrollo económico, social y cultural en su área de actuación.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Generalmente la conformación de una cooperativa surge como respuesta a los problemas que sufren los sectores más desprotegidos socialmente, para su defensa o reacción frente a maniobras abusivas, a la intermediación, al desempleo, a la concentración económica, y a otros motivos de injusticia que restringen los derechos de las personas y crean situaciones de desigualdad social.

La definición más conocida ha sido la propuesta por la ACI (Alianza Cooperativa Internacional) que señala: *“Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a las necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”*<sup>35</sup>.

La gestión de las empresas cooperativas involucra aspectos materiales, económicos y sociales. El primero expresa la necesidad de tener productos y servicios competitivos en mercados con apertura económica y desregulación. Los segundos hacen referencia a la gestión económica para fines sociales relacionados directamente con los asociados; basados en la afiliación. Se basa en aspectos económicos y de principios o valores: la propiedad conjunta y democráticamente controlada.

### III.II PRINCIPIOS COOPERATIVOS

---

Estas instituciones, al ser cooperativas, se deben apegar a los principios cooperativos<sup>36</sup> que son adhesión libre y voluntaria, control democrático por sus miembros, participación económica de sus miembros, autonomía e independencia, educación, capacitación e información, cooperación entre cooperativas y compromiso con la comunidad, lo que les representa una gran dificultad. De acuerdo con la ACI, estos principios se definen de la siguiente manera:

---

<sup>35</sup> [www.ica.coop](http://www.ica.coop)

<sup>36</sup>, Nadima Simón Domínguez,1 Eduardo Villegas Hernández, Rosa María Ortega Ochoa, “VIABILIDAD DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRESTAMO, EL CASO DEL SISTEMA COOPERA”

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

### 1° principio: **Adhesión voluntaria y abierta.**

Las cooperativas son organizaciones voluntarias y abiertas a todas las personas que puedan hacer uso de sus servicios y estén dispuestas a aceptar las responsabilidades de los miembros, sin discriminación de género, condición social, racial, política o religiosa.

### 2° principio: **Control democrático de los miembros.**

Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros que participan activamente en la definición de sus políticas y la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos como representantes son responsables ante los miembros. En las cooperativas primarias, los miembros tienen iguales derechos de voto (un miembro equivale a un voto) y las cooperativas de otros niveles están igualmente organizadas de manera democrática.

### 3° principio: **Participación económica de los miembros.**

Los miembros contribuyen equitativamente a la constitución del capital de su cooperativa y lo gestionan democráticamente. Generalmente, una parte al menos de dicho capital es propiedad común de la cooperativa. Los miembros suelen recibir una compensación limitada, cuando la hay, sobre el capital suscrito como condición para asociarse. Los miembros destinan los excedentes a todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa, eventualmente mediante la constitución de reservas, de las cuales una parte al menos debe ser indivisible, distribuir beneficios entre los miembros en proporción a las transacciones que éstos realicen con la cooperativa y brindar apoyo a otras actividades aprobadas por los miembros.

### 4° principio: **Autonomía e independencia.**

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus miembros. Cuando celebran acuerdos con otras organizaciones, incluidos los

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

gobiernos, o aumentan su capital gracias a fuentes externas, lo hacen con arreglo a condiciones que permiten a sus miembros conservar el control de manera democrática y preservar su autonomía cooperativa.

### 5º principio: **Educación, capacitación e información.**

Las cooperativas ofrecen educación y capacitación a sus miembros, representantes electos, administradores y empleados de manera que puedan contribuir de manera efectiva al desarrollo de sus cooperativas. Ofrecen información al público en general, particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, acerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

### 6º principio: **Cooperación entre cooperativas.**

Las cooperativas sirven a sus miembros con mayor eficacia y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando unidas a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

### 7º principio: **Interés por la comunidad.**

Las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades aplicando políticas adoptadas por sus miembros.

Para efectos del presente trabajo, se considera importante señalar que existe una diferencia entre las sociedades cooperativas y las microfinancieras, ya que actualmente son términos que muchas veces se utilizan por igual. Tal como se comentó en el capítulo anterior, las cooperativas se consideran una rama de las microfinancieras, las cuales son instituciones que se dedican a la provisión de servicios financieros para personas en situación de pobreza o clientes de bajos ingresos. Sin embargo la diferencia principal entre el resto de las instituciones que conforma el ramo de las microfinancieras y las cooperativas es que las cooperativas son agrupaciones sin fines de lucro, en cambio en el resto, responden a intereses individuales, es decir, de los accionistas.

### III. III SITUACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

---

A nivel internacional, la Alianza Cooperativa Internacional (A.C.I.) es la entidad que agrupa a los cooperativistas de todo el mundo. Nace en Londres en 1895 y es el organismo internacional no gubernamental más antiguo reconocido por las Naciones Unidas.

Actualmente cuenta con 289 organizaciones de 97 países que representan a casi 1,000 millones de personas en todo el mundo. Sus principales actividades son las de promover la toma de conciencia sobre las cooperativas, asegura que exista el entorno adecuado de políticas que permita a las cooperativas crecer y prosperar, proporciona a sus miembros información importante, las mejores prácticas y contactos y proporciona asistencia técnica a las cooperativas a través de su programa de desarrollo.

También existe el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Préstamos (WOCCU, por sus siglas en inglés), creado en 1971, cuyo objetivo es expandir la inclusión financiera a escala mundial a través de la comunidad global de cooperativas de ahorro y crédito. En el año 2014, este organismo se comprometió a aumentar la membresía de estas instituciones financieras, agregando 50 millones de socios para 2020. Para lograr dicha meta, WOCCU ofrece a las cooperativas, programas de asistencia técnica dotándolas de herramientas y técnicas necesarias para fortalecer su administración financiera. El modelo de Consejo Mundial para fortalecer las cooperativas de ahorro y crédito y elevar el acceso a los servicios financieros a escala masiva resulta en la prestación de servicios financieros accesibles, disponibles y a precios razonables.

Hoy en día cerca de 800 millones de seres humanos, asociados a 740 mil sociedades cooperativas locales, conforman el movimiento cooperativo mundial. Si a estas cifras se agrega que cada asociado a una cooperativa forma parte de una familia promedio de cuatro o cinco personas se encuentran relacionadas con el cooperativismo y abarca 93 países del mundo, de acuerdo con cifras de la A.C.I.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

El CGAP realizó un estudio en 2012, en donde se entrevistaron alrededor de 426 familias que pertenecían a diferentes estratos de la sociedad basados en el monto de ingresos (medio alto, medio y bajo) y ocupación (asalariados formales e informales y trabajadores agrícolas). Para efectos de esta investigación, se tomarán algunas de las conclusiones a las que se llegó en cuanto al conocimiento de su conducta financiera que se consideran como algunos de los motivos que justifican la existencia de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

Al respecto, se identificó que los trabajadores temporales u agrícolas poseen los ingresos más irregulares, que suelen ser insuficientes. Normalmente, estas familias adoptan otros medios de subsistencia para complementar los ingresos y se agrupan en familias numerosas para juntar los ingresos y los gastos. Ellos preferirían productos de microahorro, seguros y créditos de pequeños montos para emergencias. Este grupo parece ser el más vulnerable y podría serle útil ampliar la planificación y recibir educación financiera.

Las redes financieras y sociales informales son una fuente importante de las finanzas de las personas de bajos ingresos. Es necesario que los proveedores formales comprendan su valor agregado en comparación con las opciones informales.

Tal como se comentó en el capítulo anterior, una de las estrategias para conseguir una mayor inclusión financiera es que las instituciones puedan personalizar con mayor efectividad los productos que están más directamente relacionados con la vida de las personas y en consecuencia, aumentar las posibilidades de diseñar productos sostenibles desde el punto de vista comercial. En este sentido, el valor agregado de las cooperativas es que tienen un vasto conocimiento de sus asociados, toda vez que comúnmente operan por regiones.

Alemania es un caso de éxito a nivel internacional en el sector de cooperativas de ahorro y préstamo, y comprometido con realizar una contribución con el desarrollo social a nivel internacional.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Alemania es uno de los países pioneros en la operación de cooperativas de producción, consumo y ahorro y crédito. Respecto a éstas últimas, la primera cooperativa se creó hace más de 150 años, por F.W. Raiffeisen, tal como se comentó anteriormente. A lo largo de los años se han realizado modificaciones a su normatividad, llegando a ser un modelo ejemplo a nivel internacional. Al 31 de diciembre de 2015, el sector cooperativo de ahorro y préstamo en ese país se encontraba estructurado de la siguiente forma:

- 1,021 Bancos Cooperativos Locales con 12,770 sucursales
- 2 Bancos Cooperativos Centrales

Cuenta con 18,28 millones de asociados. Sin embargo, existen también las cooperativas de producción, consumo, vivienda, por lo que de acuerdo con cifras de la DGRV, uno de cada cinco alemanes se encuentra vinculado a una cooperativa. Las cajas de ahorro alemanas se destacan por su éxito en lo siguiente:

- A.- Desarrollo de la banca minorista.
- B.- Líneas de crédito para las Pymes.
- C.- Conversión de organizaciones no gubernamentales (ONG) de microfinanzas en bancos.
- D.- Desarrollo de recursos humanos y formación.
- E.- Desarrollo del sector financiero.

Asimismo, en 1972 se creó la Confederación de Cajas de Ahorro para la Cooperación Internacional “Sparkassenstiftung für Internationale Kooperation”, es la institución del grupo financiero alemán Sparkassen-Finanzgruppe especializada en el asesoramiento internacional. Su misión es la accesibilidad de su tecnología bancaria moderna a través de la asistencia técnica.

Los principios que la orientan son:

- 1.- Cooperación entre socios.
- 2.- La transferencia de los recursos del éxito del grupo Sparkassen-Finanzgruppe.



3.- La implementación de soluciones basadas en la experiencia.

### III.IV DESARROLLO DEL SECTOR EN MÉXICO

---

En México<sup>37</sup>, las cajas populares tienen su origen a mediados del siglo pasado y fueron impulsadas por el Secretariado Social Mexicano. En el año de 1951 se constituyó la primera caja popular, llamada León XIII por el sacerdote Pedro Velázquez Hernández, y en 1954 se convocó al primer Congreso Nacional de Cajas Populares, ya que este tipo de entidades se comenzaron a multiplicar rápidamente dejando entrevisto que requerían de asesoramiento de actividades. Es por eso que se constituyó el Consejo Central de Cajas Populares.

Posteriormente se dio la constitución de diversas federaciones regionales y con el fin de crear un organismo concentrador, en 1964 se fundó la Confederación Mexicana de Cajas Populares, promoviendo la unificación de federaciones en los estados de Yucatán, Jalisco, el entonces Distrito Federal, el Estado de México, Zacatecas, Coahuila y Querétaro. Cabe señalar que para ese entonces, se calcula que este movimiento se encontraba integrado por 500 cajas aproximadamente con más de 300 mil socios<sup>38</sup>, sin embargo es de destacar que dicho sistema aún no era apoyado ni reconocido por el gobierno.

Después de casi dos décadas, y debido a la expansión de dicho sector es que en 1991, se crea la figura de la Sociedad de Ahorro y Préstamo en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito con la finalidad de regularizar a las cajas populares, reconociendo el fin no lucrativo y objeto social de estas organizaciones. Algunas cajas optaron por adquirir esta figura jurídica, siendo autorizadas por la SHCP.

---

<sup>37</sup> CNBV, 2014.

<sup>38</sup> MENDOZA Averillaga, Nora, "Prácticas de Ahorro y Crédito Popular en México", Universidad del Valle de Tlaxcala, 2005.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

En 1993, al amparo del programa gubernamental denominado “Crédito a la palabra”, se comenzaron a formar las llamadas *cajas solidarias*. Dicho programa operado por la Secretaría de Desarrollo Social, otorgaba subsidios a productores agrícolas de bajos recursos, el cual se instrumentaba mediante un crédito en función del tamaño del terreno que tenían a su nombre, bajo la promesa de que serían utilizados para la producción de granos básicos. Dichos préstamos no generaban intereses y las recuperaciones iban constituyendo un fondo, el cual se tenía que utilizar en obras sociales y en muchos casos se optó por destinar los recursos a la creación de cajas solidarias.

Posteriormente, en 1994 se modificó la existente Ley General de Sociedades Cooperativas, para incluir a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo como complementaria ya que hasta entonces reconocía la existencia de cooperativas de consumo y producción. Dicha ley permitía que cada sociedad contara con sus propios mecanismos de constitución, organización y autorregulación.

Durante este proceso, todas las cajas que operaban sin formalización ni regulación decidieron adaptarse a alguno de los dos esquemas que la ley ofrecía. No obstante, al presentarse una duplicidad de dicho régimen, el sector comenzó a tener problemas, ya que algunos grupos y personas físicas abusaron de la figura jurídica que derivaron en diferentes fraudes, que dejaron en evidencia la carencia en administración de riesgos y excedentes de liquidez en manos de una mala administración.

En este sentido, se destaca la quiebra de Crédito y Ahorro del Noroeste (El Arbolito), entidad que operaba en los estados de Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Sinaloa y Sonora. Dicha entidad era la más grande en cuanto al monto de activos y se encontraba entre las primeras en cuanto al número de socios dentro del sector, con más de 42,000 ahorradores. En 1999, cuando la SHCP revocó su autorización para operar, la entidad se declaró en quiebra, causando el quebranto de todos sus ahorradores.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Adicionalmente, otro de los casos fue el fraude de la caja dirigida por José Ocampo Verdugo denominada Cooperativa de Vivienda Popular Juntos Organizados Venceremos.

Aunado a dichos casos, se presentaron muchos más, por lo que a fin de responder las demandas de los defraudados, en diciembre de 2000 el Gobierno Federal creó el Fideicomiso para Administrar el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (FIPAGO). La ley que formalizó su constitución consideraba dos tipos de apoyo para estas entidades, el pago de ahorros por hasta \$190,000.00 y apoyos a sociedades con problemas de solvencia. El patrimonio de este fideicomiso se compone de las aportaciones realizadas por el Gobierno Federal, siendo el fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el fiduciario Nacional Financiera.

Adicionalmente, esta situación trajo consigo la expedición de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en junio de 2001, buscando concentrar diversas organizaciones que se consideraban dentro de las finanzas populares como cajas populares, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, microfinancieras, cajas solidarias, entre otras, para que se transformaran en entidades de ahorro y crédito popular. A partir de la promulgación de dicha ley, estas entidades deberían de obtener la autorización de la CNBV, para poder seguir operando como entidades de este tipo, optando por transformarse en una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SCAP) o una Sociedad Financiera Popular (SOFIPO). Se preveía la constitución de una Confederación para administrar un seguro de protección y contempla la supervisión delegada.

Sin embargo a pesar del gran universo de entidades que dicha ley preveía, un porcentaje muy pequeño se incorporaba a la formalidad de la autorización. Aunado a lo anterior, dicha ley regulaba figuras jurídicas con fines y objetivos

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

distintos, ya que no reconocía la naturaleza de las cooperativas como organismos no lucrativos.

Sin embargo a lo largo de 8 años, se dieron varias reformas con el fin de modificar los plazos para cumplir con el proceso de autorización, ya que para el año 2009, tan solo contaban con autorización 73 entidades, siendo 41 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAP) y 32 sociedades financieras populares (SOFIPO). Considerando el tamaño del universo que se tenía contabilizado en ese entonces, que era alrededor de 500 cajas, el número de entidades autorizadas representaba tan solo el 14%.<sup>39</sup>

Por esta situación, el gobierno se dio a la tarea de realizar un proceso de consulta entre los representantes del sector, especialistas y autoridades financieras, concluyendo que la LACP regulaba a dos tipos de entidades que por naturaleza tenían un fin, objetivo y figura jurídica diferente, sintetizando que las SOCAP pertenecían al sector social de la economía, mientras que las SOFIPO tenían un carácter lucrativos, por lo que pertenecían al sector privado.

Bajo estas conclusiones, se integró un grupo de trabajo con el fin de elaborar una regulación que fuera aplicable únicamente a las SOCAP, y es como surgió la Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2009.

En este sentido, las principales aportaciones de esta ley estuvieron:

- Otorgamiento de facultades para autorizar, regular, supervisar y sancionar a las SOCAP con un monto de activos mayores a 6.5 millones de UDIS, clasificándose en cuatro niveles.
- Creación del Fondo de Protección a través de un fideicomiso constituido en un Banco de Desarrollo, que estaría encargado de dos funciones

---

<sup>39</sup> Exposición de motivos de la publicación de la LRASCAP.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

principales, supervisión auxiliar, a través de un Comité de Supervisión Auxiliar, y la administración del Fondo de Protección a través del Comité de Protección al Ahorro Cooperativo.

Cabe señalar, que el banco fiduciario fue BANSEFI, firmando el contrato de Fideicomiso del Fondo de Protección en diciembre de 2009.

- Las sociedades con un menor monto de activos no tendría la obligación de contar con autorización para operar, sin embargo, no contaría con la cobertura del fondo de protección.

Bajo el contexto que marcaba la LRASCAP, se constituyó la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX) en marzo de 2010, el cual tiene por objeto social promover y llevar a cabo la integración, consolidación, desarrollo, representación y defensa de las Federaciones y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de conformidad con lo establecido en la Ley y en las demás disposiciones legales aplicables.

Cabe señalar, que con la creación de la LRASCAP, se realizaron modificaciones y erogaciones en la Ley General de Sociedades Cooperativas, y reconocía las disposiciones relativas a la organización, naturaleza social y constitución de las organizaciones con esta figura jurídica, asimismo sentaba las bases para la constitución de las federaciones y Confederaciones, señalando que éstas no tendrían las funciones de supervisión auxiliar y administración del fondo de protección, mismo que la LACP les confería.

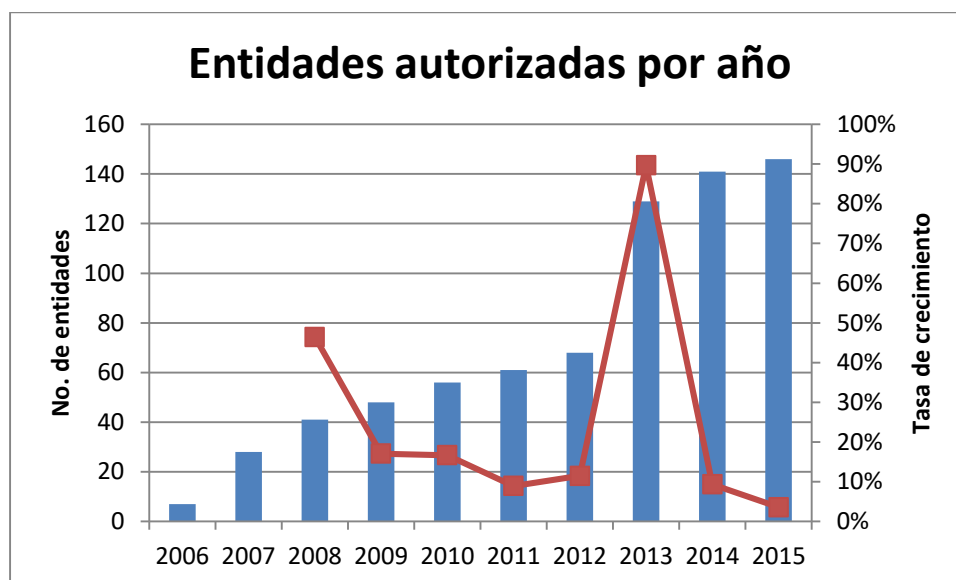
Asimismo, se destaca que la elección de directivos y designación de funcionarios dependerá de las propias SOCAP, así como los requisitos para cada cargo, que la asamblea debía determinar y señalar en sus bases constitutivas. Esta situación es de gran relevancia, ya que tiene una implicación en la regulación y supervisión de estas entidades, mismo tema que se retomará más adelante.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

### Consolidación del sector

En enero de 2013, se realizó una reforma a la LRASCAP, en la cual se estableció que el plazo para presentar la solicitud de autorización a la CNBV sería el 31 de marzo de 2014. Posteriormente, en abril de 2014, a fin de tener un mayor control de las entidades que forman este sector, se estableció que todas las SOCAP debían solicitar su inscripción en el registro que llevará el Comité de Supervisión Auxiliar.

Considerando lo anterior, las autorizaciones realizadas al 31 de diciembre de 2015 se presentan a continuación:



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico emitido por la CNBV con cifras al 31 de diciembre de 2015.

Tal como se observa en el gráfico anterior, en el año 2013, la cantidad de entidades se duplicó, incrementándose en los dos años posteriores a tasas de 9 y 4%, respectivamente.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al cierre de diciembre de 2015, el proceso de consolidación del sector se estructuraba de acuerdo a lo siguiente:

- Autorizadas: 146

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

- En proceso de autorización: 36
- En proceso de consolidación: 33
- En categoría D notificadas a la CNBV: 82

Las sociedades en proceso de autorización son aquellas que presentaron en tiempo su solicitud de autorización y que su expediente se encuentra en análisis en el Comité de Supervisión Auxiliar o en la CNBV.

Ahora bien, respecto a las sociedades en proceso de consolidación, el FIPAGO tiene un papel muy importante y trabajan bajo dos esquemas: pago a ahorradores y transmisión de activos y pasivos.

El esquema de pago a ahorradores se utiliza para sociedades tipo 1, es decir, sociedades que ya no realizan operaciones o que hayan sido clasificadas en D y que no se encuentren operando. El procedimiento a seguir en este esquema es el siguiente:

1. FIPAGO y el gobierno estatal donde se encuentra la sociedad firman un convenio de colaboración.
2. Posteriormente se realiza una auditoría contable con el fin de comprobar la insolvencia e identificar a los ahorradores y el saldo neto de ahorro.
3. Como resultado de dicha auditoría se determina la aportación del estado y FIPAGO. En este sentido, el fideicomiso aporta 1.75 pesos por cada peso que aporta el estado.
4. Una vez autorizados los pagos por el fideicomiso, el procedimiento de pago a los ahorradores se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, existen desventajas en este procedimiento, tales como que el ahorrador no recupera el 100% de sus ahorros ya que existe un límite de alrededor de \$160,000 por ahorrador, es necesaria la participación económica y operativa del estado, convirtiéndolo en un proceso lento y tedioso, toda vez que el contexto social por el que atravesase la entidad federal puede afectar para que el gobierno estatal se rehúse a colaborar.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Ahora bien, el esquema de transmisión de activos y pasivos es utilizado para las sociedades tipo 2, que son sociedades no autorizadas conforme al régimen transitorio de la LRASCAP y sociedades en nivel básico que hayan sido clasificadas por el Comité de Supervisión Auxiliar en A, B o C. Este procedimiento se realiza en conjunto con BANSEFI, de acuerdo a lo siguiente:

1. Se solicita la elaboración de un trabajo de consolidación realizado por un despacho contable. El objetivo de dicho trabajo es la valuación de los activos y pasivos, para determinar si los activos realizables de la Sociedad cubren sus compromisos o en su caso, determinar la aportación que deberá realizar el FIPAGO o la Sociedad. Este esquema se trata de transmitir los activos de buena calidad a una sociedad con la solvencia y solidez suficiente.
2. Se realizan las asambleas de socios para que se aprueben los resultados del trabajo de consolidación.
3. Posteriormente, el trabajo se aprueba por FIPAGO.

Este esquema tiene diversas ventajas para la sociedad adquiriente ya que durante todo el proceso se tiene la asesoría del FIPAGO, así como un pago por parte del Fideicomiso, para compensar la inversión que realizará la adquiriente a fin de incorporar a sus operaciones a las sucursales de la sociedad cedente. Asimismo, con el fin de no afectar la situación financiera de la sociedad, dicha inversión puede ser amortizada en un plazo de 5 años, las contingencias se las queda la sociedad en estado de insolvencia, por lo que existe una posibilidad de expansión en nuevas regiones, incrementando su plantilla de socios y por ende, su captación.

Tomando en cuenta lo anterior, este último esquema contribuye a una mayor inclusión financiera y crecimiento del sector de cooperativas de ahorro y préstamo. De acuerdo con la ponencia del Fideicomiso en el Foro de Fortalecimiento del Sector de Cooperativas de Ahorro y Préstamo realizado el 5 de agosto de 2016 en la Ciudad de México, el FIPAGO ha otorgado los apoyos que se describen a continuación bajo cada uno de los esquemas de acuerdo a lo siguiente:

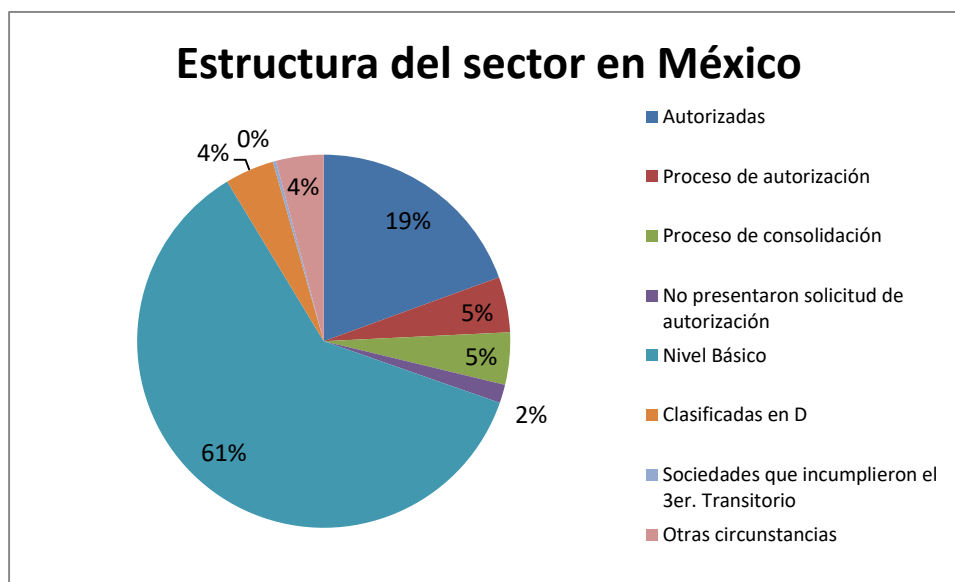


## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Concepto	Pago de ahorradores	Transmisión de activos y pasivos
Monto otorgado	4,977 millones de pesos	262 millones
Socios beneficiados	168,135	87,793

Ahora bien, de acuerdo con el registro del FOCOOP a que se hizo referencia anteriormente, el sector de cooperativas de ahorro y préstamo en el país está conformado por 751 sociedades aproximadamente, clasificadas de la siguiente manera:



Fuente: Registro Nacional del FOCOOP con cifras al 31 de diciembre de 2015.

### III. V REGULACIÓN

---

De acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas, la dirección, administración y vigilancia interna de las Sociedades Cooperativas, en general, estará a cargo de los órganos siguientes:

- La Asamblea General
- Consejo de Administración
- Consejo de Vigilancia

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Y deberán contar, con por lo menos un Comité de Crédito, Comité de Riesgos, un director o gerente general, y un auditor Interno.

Las sociedades que consiguen la autorización, deben apegarse a la regulación prudencial que para dicho efecto la CNBV emitió, denominada “Disposiciones de carácter general aplicables a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo” (Disposiciones) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2012, en la cual también se incluyen los requisitos para presentar la solicitud de autorización, así como los plazos que tanto el Comité de Supervisión Auxiliar y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tienen para emitir la resolución correspondiente. Dicha regulación prudencial incluye aspectos mediante los cuales se determinarán las características de las operaciones a realizar, sus límites y los requisitos para celebrarlas de acuerdo con el nivel de operaciones que corresponda. En este sentido, la normatividad marca la existencia de cuatro niveles de operación, de acuerdo a lo siguiente:

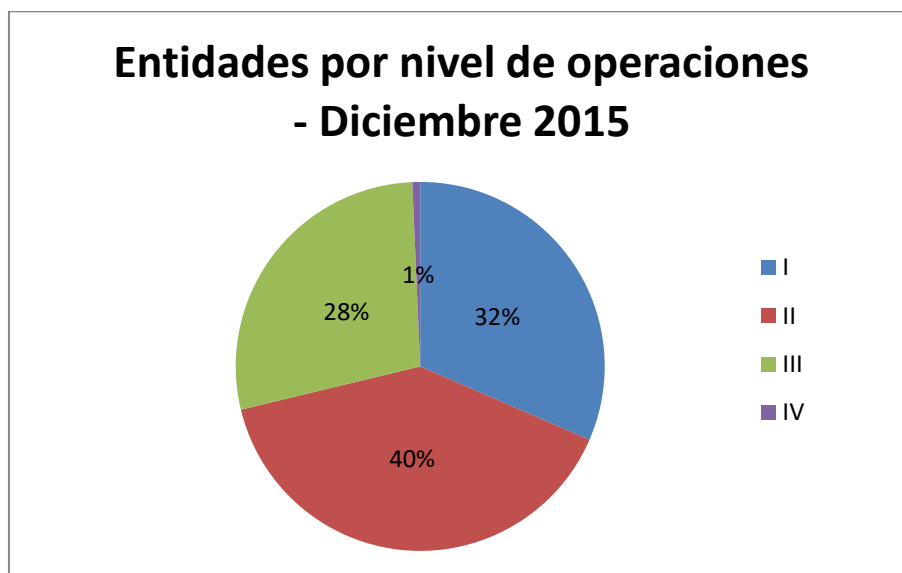
<b>Nivel de operaciones</b>	<b>Monto de Activos Totales<sup>1</sup></b>
Nivel I	Igual o inferiores a 10'000,000 de UDIS
Nivel II	Superiores a 10'000,000 y hasta 50'000,000 de UDIS
Nivel III	Superiores a 50'000,000 y hasta 250'000,000 de UDIS
Nivel IV	Superiores a 250'000,000 de UDIS

<sup>1</sup> Netos de sus correspondientes depreciaciones y estimaciones

Al cierre de diciembre de 2015, dicho sector se encontraba integrado de la siguiente manera:

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico emitido por la CNBV con cifras al 31 de diciembre de 2015.

En el artículo 10 de las Disposiciones, se enlistan las operaciones que podrán llevar a cabo las entidades, incrementando por cada nivel la complejidad de nuevas operaciones, que por su capacidad técnica y operativa puedan llevar a cabo. En este sentido se destaca que la normatividad únicamente capacita a este tipo de instituciones al otorgamiento de créditos a sus socios, es decir, a las personas que cubran con el valor de un certificado de portación, por medio de los cuales se constituirá el capital social de la entidad. También pueden otorgar créditos a otras entidades de su mismo sector, con previa aprobación del Comité Técnico Auxiliar.

A fin de fondar las operaciones de crédito, las Disposiciones señalan que podrán recibir recursos de sus socios o préstamos y créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, instituciones integrantes de la Administración Pública Federal o Estatal, fideicomisos públicos, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros.

Tal como se señaló anteriormente, conforme aumenta el nivel de operación, las entidades van realizando operaciones más complejas y por lo tanto, los límites

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

establecidos y requerimientos mínimos aumentan. A continuación se presentan, a manera de resumen, los diferentes requerimientos y límites por nivel, establecidos por las Disposiciones:

Nivel de operaciones	Capital Mínimo	Requerimientos de capitalización por riesgos	Diversificación de riesgos en las operaciones
I	100,000 UDIS	RC: 8% de la cartera de crédito neta de sus estimaciones	Las operaciones activas por socio no deberán rebasar el 7% del capital neto.
II	500,000 UDIS	RC: 8% de la suma de sus activos, los cuales deben clasificar en atención al riesgo de crédito en 3 grupos con una ponderación de 0%, 20% y 100% respectivamente. RM: 1% de la suma de cartera neta e inversiones en valores	Las operaciones activas por socio no deberán rebasar el 5% del capital neto.
III	4'000,000 UDIS	RC: Cálculo igual que Nivel II RM: 30% del monto que resulte en el RC	Las operaciones activas por socio no deberán rebasar el 3% del capital neto.
IV	22'500,000 UDIS	Se deberá calcular al igual que el Nivel III	Las operaciones activas por socio no deberán rebasar el 3% del capital neto.

RC: Riesgo de crédito

RM: Riesgo de Mercado

Fuente: Elaboración propia con información de las Disposiciones de carácter general aplicables a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

Adicionalmente, dichas disposiciones señalan otros temas de aplicación generalizada tales como:

- Constitución de provisiones por riesgos crediticios. La constitución de estas provisiones se requiere con el fin de cubrir posibles incumplimientos de pagos, para lo cual cada entidad debe de calificar su cartera crediticia con base en los días de mora y el tipo de cartera, aplicando la metodología que para dicho efecto emite la CNBV.
- En materia de liquidez, la normatividad señala que se deberá mantener una posición de por lo menos 10% de sus pasivos de corto plazo invertidos en depósitos a la vista, así como en títulos bancarios, valores gubernamentales o en disponibilidades, cuyo plazo de vencimiento sea igual o menor a 30 días.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

- En la diversificación de operaciones pasivas, se establece que los recursos captados por una sola persona no podrán representar más de una vez el capital neto.
- Asimismo, la normatividad estipula un límite para el otorgamiento de créditos para personas que se consideran relacionadas, tales como los miembros de los consejos de Administración y Vigilancia, Gerente General y directivos, que no podrán exceder del 10% del capital neto. Lo anterior, a fin de evitar el otorgamiento de créditos en condiciones preferentes.

Otro aspecto que se considera importante señalar es que por el régimen no lucrativo de este tipo de entidades, la utilización de los excedentes es de acuerdo a lo que anualmente la asamblea general de socios decide. No obstante, la normatividad establece que podrán constituir los fondos sociales siguientes:

<b>Fondo social</b>	<b>Criterios de constitución</b>
Fondo de Reserva	Deberá constituirse por lo menos con el diez por ciento de los excedentes, hasta alcanzar un monto equivalente a, por lo menos, el diez por ciento de los activos totales
Fondo de Previsión Social	El porcentaje a destinar será el acordado por la Asamblea.
Fondo de Educación Cooperativa	El porcentaje no podrá ser menor al 1% de los excedentes.

Cabe señalar, que la ventaja más importante de ser una entidad autorizada por la CNBV, es que cuentan con la protección del seguro de depósitos, para las sociedades que caigan en insolvencia, dicho seguro brinda la protección hasta por 25,000 UDIS por ahorrador.

Al respecto, el 7 de octubre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de Federación la revocación de la autorización que tenía Caja Solidaria Bahía, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. para operar como sociedad cooperativa de ahorro y préstamo por presentar una situación de insolvencia.

Dicha sociedad, que concentraba sus operaciones en Campeche, se liquidó bajo el esquema de pago a ahorradores, resolviéndose de la mejor manera posible, ya

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

que de acuerdo con cifras de la CNBV, el 99% de los más de 10 mil socios recibirán el 100% de sus ahorros.

Ahora bien, los activos de las 146 entidades autorizadas, que al 31 de diciembre de 2015 ascienden a \$100'930,406 miles de pesos, tienen una participación en México de tan solo el 2%. Asimismo, los 5'590,006 socios representan el 10.8% de la población económicamente activa.

En total, existen 1,893 sucursales con presencia en 33 estados de la República Mexicana, de acuerdo a lo siguiente:

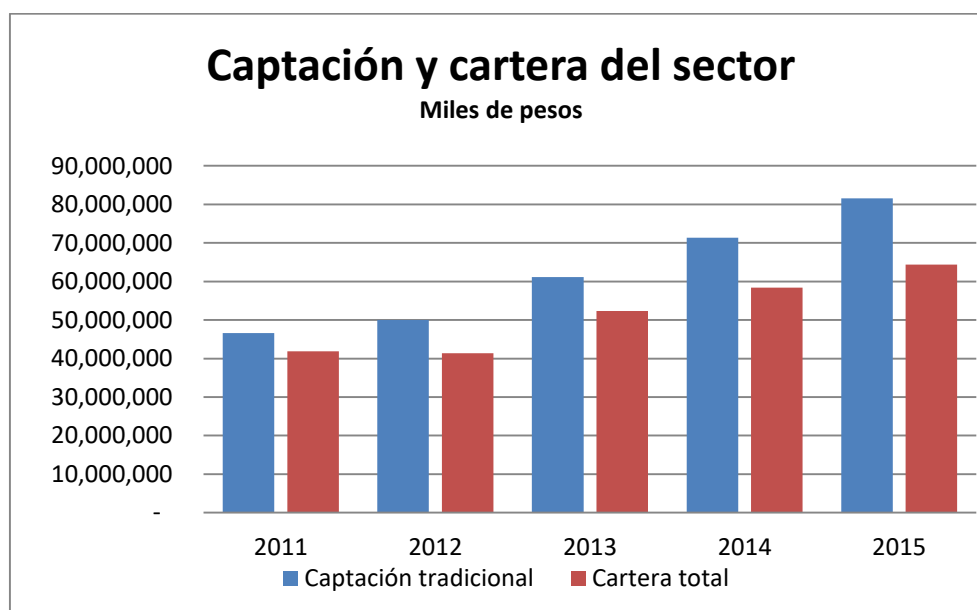
<b>Estado</b>	<b>Socios</b>	<b>%</b>	<b>Sucursales</b>	<b>%</b>
Guanajuato	979,789	18.38%	287	15.5%
Jalisco	792,675	14.87%	366	19.8%
Michoacán	658,548	12.35%	138	7.5%
Oaxaca	406,889	7.63%	99	5.4%
Veracruz	288,152	5.41%	76	4.1%
Querétaro	243,840	4.57%	82	4.4%
Nuevo León	243,626	4.57%	97	5.3%
San Luis Potosí	182,839	3.43%	52	2.8%
Puebla	176,770	3.32%	55	3.0%
Nayarit	166,191	3.12%	63	3.4%
Colima	118,261	2.22%	45	2.4%
Durango	114,639	2.15%	37	2.0%
Zacatecas	93,809	1.76%	36	1.9%
Morelos	91,579	1.72%	29	1.6%
México	88,378	1.66%	40	2.2%
Chihuahua	83,988	1.58%	23	1.2%
Guerrero	74,914	1.41%	31	1.7%
Yucatán	70,917	1.33%	88	4.8%
Sinaloa	62,757	1.18%	26	1.4%
Hidalgo	62,674	1.18%	31	1.7%
Chiapas	57,323	1.08%	25	1.4%
Coahuila	51,489	0.97%	29	1.6%
Aguascalientes	50,058	0.94%	21	1.1%
Tamaulipas	47,079	0.88%	23	1.2%
Distrito Federal	21,263	0.40%	11	0.6%
Tabasco	13,351	0.25%	5	0.3%
Quintana Roo	12,792	0.24%	11	0.6%

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

Tlaxcala	8,533	0.16%	4	0.2%
Campeche	5,310	0.10%	4	0.2%
Sonora	1,632	0.03%	1	0.1%
Baja California	618	0.01%	3	0.2%
Baja California Sur	352	0.01%	0	0.0%

Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV

Ahora bien, en el último lustro, y considerando el incremento de sociedades autorizadas, los recursos captados por estas entidades han aumentado también, lo que implica mayores recursos para la colocación. No obstante, se observa que el sector cuenta con recursos excedentes, tal como se observa a continuación:



Fuente: Elaboración propia con información de boletines estadísticos de 2011 a 2015 publicados por la CNBV.

En este sentido, de acuerdo con la CNBV, en términos generales la tasa pasiva del sector era de 3.39%, mientras que la activa era de 18.13%. Lo que deja un spread de tasas de 14.74%, lo que comparando contra las tasas bancarias, que al mismo periodo se posicionaron en 1.74% y tasas en créditos al consumo que superan el 50% como lo son las tarjetas de crédito, demostrando así la accesibilidad y bajos costos de dicho sector, lo cual es consistente con el marco teórico antes señalado.

Al cierre del 31 de diciembre de 2015, la cartera de crédito se conformaba de acuerdo a lo siguiente:

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

CARTERA TOTAL - Miles de pesos		
Comercial	7,207,181	11%
Consumo	53,264,191	83%
Vivienda	3,918,704	6%
Total	64,390,076	100%

Mientras que la captación tradicional se conformaba en un 60% de depósitos a la vista y un 40% de depósitos a plazo fijo. Cabe señalar que los recursos captados a través de los socios, es prácticamente la única fuente de financiamiento del sector, ya que solo el 0.6% se fondea a través de préstamos bancarios.

### III.VI APOYOS GUBERNAMENTALES

---

Tal como se mencionó en el apartado de Antecedentes del sector, los apoyos otorgados por el gobierno han tenido un papel importante en la constitución de este tipo de entidades. Adicionalmente, a partir de la reforma financiera dada a conocer en 2014, BANSEFI contaba con un nuevo mandato a fin de servir como impulsador de las organizaciones alternativas de crédito. Su tarea fundamental consiste en servir a dichas organizaciones con servicios que les permitan mejorar sus ingresos, reducir sus costo y eficientar sus procesos, y ampliar los servicios que le ofrecen a sus socios, a través del otorgamiento de apoyos temporales. Estos apoyos están siendo dirigidos a los siguientes aspectos:

1. *“Capacitación y asistencia técnica para apoyar las tareas de transformación de las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular y los organismos de integración del Sector de ACP.*
2. *Constituir una plataforma tecnológica compartida, que permita transferir economías de escala al Sector de ACP, promover la utilización de tecnología de punta, facilitar el cumplimiento de la regulación y la supervisión auxiliar, promover la profundización de la oferta de productos en los segmentos de menores ingresos.*



## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

### *3. Una campaña de difusión que destaque las bondades y beneficios que ofrece la formalización del Sector de ACP.*<sup>40</sup>

En este sentido, los apoyos que canalizó durante el año 2015, fueron los siguientes:

- En conjunto con el Banco Mundial, otorgó apoyos de asistencia técnica y capacitación a 122 sociedades por un monto total de \$17,206 miles.
- Apoyo para la Adopción de la Plataforma Tecnológica de BANSEF, para la operación de remesas a 48 sociedades por \$10,700 miles.
- Asimismo, en conjunto con la Fundación Alemana de Cajas de Ahorro para la Cooperación Internacional o SBFIC, opera el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales PATMIR, el cual es un programa enfocado en lograr la inclusión financiera de la población rural marginada. Durante el 2015, se otorgó un apoyo total de \$106,670 miles a un total de 109 sociedades.

Asimismo, promueve el establecimiento de una red de distribución de productos y servicios financieros con las SOCAP denominada L@Red de la Gente, que permita generar economías de escala y ampliar las actividades de las Sociedades, tales como:

- ✓ Remesas Internacionales
- ✓ Remesas Nacionales, dinero en un tris
- ✓ Transferencias Cuenta a Cuenta
- ✓ Recepción de Pagos a Cuenta de Terceros
- ✓ Microseguros

Las fortalezas del sector de cooperativas de ahorro y préstamo en México, se basan en el ámbito de acción local en el que operan, toda vez que al mantener una región delimitada de operación, les permite tener un mayor conocimiento de

---

<sup>40</sup> [www.bansefi.gob.mx](http://www.bansefi.gob.mx)

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

sus socios, reduciendo los riesgos que conlleva la información asimétrica y por ende sus costos.

### III.VII DESVENTAJAS

---

A pesar de la consolidación que a la fecha ha logrado el sector, aún existen áreas de oportunidad y deficiencias en el esquema de cooperativas de ahorro y préstamo, mismas que se desarrollan a continuación:

- ❖ Aun cuando una de las fortalezas de este tipo de entidades es que operan en una región específica, existen casos en los que con el tiempo van expandiendo su operación. En este sentido, las dificultades comienzan en la organización y administración, ya que naturalmente un grupo reducido de socios son quienes llevan el control de la entidad, perdiendo la esencia de la regionalidad.
- ❖ Asimismo, las sociedades llegan a tener problemas de gobernabilidad ya que los grupos que están encargados de la administración de la cooperativa, cuentan con el poder de otorgar créditos en condiciones preferenciales, en comparación con los socios. En este sentido, al ser una entidad sin fines de lucro, puede existir un aumento irracional de los gastos administrativos, pudiendo derivar en quebrantos en perjuicio del patrimonio de la Sociedad.
- ❖ La falta de conocimiento de los socios sobre la participación que tienen en el patrimonio de la Sociedad, deriva en que no exista el interés en involucrarse en las actividades y verificación de la situación financiera de la entidad, considerando que sus aportaciones sociales constituyen el capital de riesgo.
- ❖ Uno de los temas de mayor preocupación a nivel federal, es la rentabilidad y sustentabilidad de este tipo de entidades. En este sentido, al cierre de

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

2015, 25 de 146 sociedades presentaron resultados negativos, destacando las siguientes cajas con peores resultados:

Sociedad	Nivel	Resultado Neto
FINAGAM	III	-15,136
Caja Popular Santuario Guadalupano	III	-7,630
Caja Solidaria Guachinango	I	-5,552
Caja Cristo Rey	II	-15,002
MANXICO	I	-6,962

Ahora bien, tal como se desarrolló en párrafos anteriores, los apoyos gubernamentales tienen un papel importante en las SOCAP. No obstante, existe la preocupación de que dichos apoyos en muchos casos son la única razón por la que las sociedades no presenten pérdidas. De acuerdo con un estudio realizado por la CNBV en conjunto con la DGRV, sin considerar “Otros ingresos de la operación”, en 2012 el 55% de las SOCAP autorizadas no presentaban resultados positivos, mientras que en 2013 este porcentaje disminuyó a un 53%. No obstante, en 2014 aumentó al 57% y en 2015 mejoró ligeramente con un 52%. Sin embargo esta situación demuestra las deficiencias que las sociedades presentan en la generación de resultados positivos.

A nivel sector, el rendimiento sobre los activos al 31 de diciembre se coloca en 1.96%

Algunos de los factores que han contribuido a la baja rentabilidad de las SOCAP, son los siguientes:

- Falta de productividad por baja colocación.
- Ineficiencia en procesos operativos que generan mayores gastos.
- Elevados niveles de créditos irrecuperables.
- ❖ Falta de profesionalización del recurso humano. En parte se atribuye a que gran parte de este tipo de entidades se ubican en zonas rurales o con índices de pobreza y marginación, lo que a su vez resulta en un recurso humano poco calificado.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

En este sentido, en el Foro de Fortalecimiento del Sector de Cooperativas de Ahorro y Préstamo realizado el 5 de agosto de 2016, personal de la CNBV expuso las áreas de oportunidad que se detectan con mayor frecuencia en la supervisión de las Sociedades.

A continuación se presentan por tema, las observaciones más recurrentes:

<b>Tema</b>	<b>Porcentaje</b>
Control interno	42%
Proceso crediticio	24%
Sistemas	13%
Criterios Contables	9%
Administración de Riesgos	6%
Calificación de cartera y estimaciones	3%
Capitalización	2%
Diversificación de riesgos	2%
Total	100%

## CONCLUSIONES

---

En conclusión, las reformas estructurales en México proponen dar mayor flexibilidad e incentivos para que el sector privado y la banca de desarrollo puedan otorgar más crédito con mejores condiciones, por lo que las instituciones financieras se verán en la necesidad de realizar cambios importantes, tanto en su estructura como en su forma de operar. Por tal motivo, es fundamental que dichas instituciones puedan realizar un análisis de la situación actual en que se encuentran y de los cambios en la estructura y operación corporativa que podría traerles dicha reforma financiera a efecto de identificar las brechas existentes y desarrollar un plan de trabajo que les ayude a cerrar las mismas de una forma paulatina y ordenada.

El despliegue de la reforma financiera se ha llevado a cabo desde el año 2014 y el impacto que generará en el sector financiero dentro de México es de gran importancia. La reforma integral abarcará la regulación de muchas entidades financieras con la finalidad de fomentar el desarrollo sano y transparente, así como el beneficio de todas las partes involucradas.

La globalización, la competitividad y la ocupación constituyeron, hoy día, un reto para la gestión cooperativa. Las modificaciones en las estructuras económicas y de mercado durante los veinte años cambiaron drásticamente las expectativas de supervivencia frente a mercados más agresivos. La economía fincada en la utilidad y el beneficio, estas empresas constituyen una alternativa para redistribuir los ingresos.

El sistema financiero mexicano ha sufrido grandes modificaciones desde 1970, en el contexto de crisis recurrentes, en la actividad económica como las que se registraron en 1976, 1982 y 1994, los tres periodos donde se han presentado este fenómeno cíclico tenían muy distintas condiciones institucionales y políticas públicas, sin embargo, estructuralmente podemos presumir de tener un sistema financiero moderno y potencialmente eficiente.

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

Las experiencias en Alemania, Canadá y España le permite a México que las cooperativas de ahorro y préstamo ubiquen el objetivo social con el de mercado o de maximizar el beneficio de la empresa, en un mundo global y neoliberal, es decir, que el objetivo social debe ser específicamente proporcionar el crédito a una tasa menor dentro de los parámetros del mercado y ofrecer mejores rendimientos q los ahorradores, al proporcionarles mejores instrumentos de inversión que la banca comercial no ofrece a sus clientes de banca popular (sociedades de inversión, acciones o derivados).

El Sistema Financiero en México se ha transformado de manera significativa en la última década, con cambios en su composición, estructura, marco regulatorio y los esquemas de supervisión resultantes. Por lo que la vigilancia y supervisión de estas instituciones es de mayor relevancia, puesto que considerando los factores geográficos y socioeconómicos de las regiones en donde la gran mayoría opera, pueden llegar a ser mucho más volátiles que las instituciones de banca de desarrollo o banca múltiple.

## BIBLIOGRAFÍA

---

1. Armendariz y Morduch, "Economía de las microfinanzas", 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica
2. Microfinanciamiento y empoderamiento de mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México
3. Lapavitsas, Costas (2003) *Social Foundations of Markets, Money and Credit*. London: Routledge.
4. Lapavitsas, Costas (2007) 'Information and Trust as Social Aspects of Credit.' *Economy and Society*, 36 (3). pp. 416-436
5. Rodríguez Vázquez, V. & Camino Blasco D., (2013), "Un acercamiento a la eficiencia del microfinanciamiento en México", Bubok Publishing, España.
6. Trujillo, V., (2013), "Microfinanzas en América Latina y el Caribe: El sector en cifras 2013, CGAP Portal de Microfinanzas, EUA.
7. Forster, S.; Duflos, E. & Rosenberg, R., (2012), "Una nueva mirada a las instituciones de segundo piso dedicadas a las microfinanzas", CGAP Portal de microfinanzas, EUA.
8. Minzer, R., (2011), "Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño", Serie de Estudio y perspectivas de CEPAL en México.
9. Stocco, E.; Goizueta, J., (2011), *Las microfinanzas: Una comparativa en siete regiones del mundo*, Universidad Autónoma de Madrid.
10. [http://www.abm.org.mx/banca\\_mexico/funcion.htm](http://www.abm.org.mx/banca_mexico/funcion.htm) Consultado el 10 de octubre de 2013.
11. Junco, A., (2013), *Un beneficio social de la inclusión financiera*, Blog de Forbes. Consultado el 17 de noviembre de 2013.
12. Boletines estadísticos del Sector de Entidades de Ahorro y Crédito Popular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
13. <http://www.cgap.org/about/programs/microfinance-gateway>
14. Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012, elaborada por Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
15. Marcuello C. & Nachar, P., (2013), *La Sociedad Cooperativa: Motivación y Coordinación. Un análisis desde la teoría económica y de la empresa social*, REVESCO No. 110, Universidad de Zaragoza  
[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_REVE.2013.v110.41440](http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v110.41440)
16. Ballesteros, E. (1990): *Economía social y empresas cooperativas*. Alianza Universidad, Madrid

## El cooperativismo como herramienta de inclusión financiera en México (2001-2015)

---

17. Morejo, Callejón, Cuesta & Alonso, (2011), "Sombras en las finanzas", Dossieres EsF. No. 3, Economistas Sin Fronteras.
18. Goldber, Laura, (2006), "Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas", No. 54, Centro Interdisciplinario Para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.
19. Polanco y Guerrego, (2009), "Reflexiones sobre el uso de las instituciones de microfinanzas como instrumentos de dispersión del crédito público a micronegocios", Vol. 26, No. 73, Revista de Economía, Mérida, Yucatán.
20. Serrano, Javier, (2009), "Microfinanzas e instituciones microfinancieras de Colombia", No. 212, CEPAL, Chile.
21. Perdomo, Francisco, (2011), "¿Qué determina la eficiencia de las entidades microfinancieras en Colombia?", Volumen XLI, No. 2, Coyuntura económica: Investigación Económica y Social, Colombia.
22. Larrain, Christian, (2009), "¿Existe un modelo de microfinanzas en América Latina?", No. 220, CEPAL, Chile.
23. Romero, Arenas, Carrillo & Vergara, (2011), "Aspectos del Crédito en su concepción original, en búsqueda de factores de mayor impacto en Colombia", No. 26, Rev. Tecno Lógicas.
24. Velázquez, J., (2007), "El microcrédito: Sostenibilidad financiera vs. Impacto de sobre pobreza, Anales de la Universidad Metropolitana, 7(1), p.p. 139-155.
25. Westley, G., (2006), "Estrategias y estructuras de microfinanzas para la banca comercial, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
26. Yunus, M., (1998), "Hacia un mundo sin pobreza", Andrés Bello, Barcelona.
27. Renteria, L., (2005), "El micro financiamiento: una alternativa en el combate a la pobreza extrema en Sonora", Estudios Sociales, 13(25), p.p. 93-139.
28. Patiño, O., (2008), "Microcrédito: Historia y experiencias exitosas de su implementación en América Latina", Escuela de Administración de Negocios, No. 63, p.p. 41-57.
29. Naciones Unidas, (2000), Asamblea General, Declaración del Milenio, Nueva York.
30. Martínez, A.D., (2008), "El microcrédito como instrumento para el alivio de la pobreza: Ventajas y limitaciones", Cuadernos de Desarrollo Rural.