

00821  
15

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE ECONOMIA.

"EL AHORRO Y CREDITO POPULAR RURAL: UN SECTOR  
MARGINADO DEL SISTEMA FINANCIERO"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :  
KARLA GABRIELA BLANCAS MACAYO

ASESOR: DR. ARTURO HUERTA GONZALEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO, 2003.

a



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.

# PAGINACION DISCONTINUA

*Dedicatorias y  
Agradecimientos*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mi madre, Rosario Macayo, por  
todo su tiempo y dedicación,  
además de ser la mejor de  
las amigas*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mi padre, Vicente Blancas,  
por su tolerancia, consejos  
y sobre todo por su infinita  
paciencia.*

*A mi hermana Alejandra  
Blancas por su constante  
motivación, por su perspicacia  
para mostrarme mis errores y  
por ser una gran amiga*

*A la memoria de mi abuelo,  
Eduardo Macayo, por su gran  
calidad humana y por mostrarme  
lo bella que es la vida*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Agradezco a mi asesor,  
Dr. Arturo Huerta González,  
por el tiempo dedicado a este  
trabajo

Especial agradecimiento al  
Dr. Manuel Díaz Mondragón  
ya que sus valiosos  
comentarios fueron  
fundamentales para la  
consolidación de este  
trabajo, por todo lo que me  
ha permitido aprender de él  
y sobre todo por su  
invaluable amistad

Al Maestro Oscar León Islas  
por transmitirme su pasión  
por las finanzas, por  
brindarme su amistad y por  
darme una amplia visión  
más allá de la economía

Gracias al Profesor José Luis  
Martínez por sus acertadas  
observaciones y por  
aumentar mi gusto por las  
matemáticas

Al Dr. Fernando Rello por  
aceptar ser sinodal para esta  
tesis, así como por su interés y  
amabilidad

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A cada uno de mis amigos, por su incondicional  
apoyo y su particular estilo de impulsarme:*

*Norma Isela Rodríguez Rodríguez  
Antonio Emmanuel A. Rivas Hernández  
José Enrique Herrera García  
José Antonio Guzmán Rodríguez  
Raúl Arturo Senties Andrade  
Héctor Montes Osornio  
Ricardo Arriaga Campos  
Lucio Sánchez García  
José Luis Torres Villegas*

*INDICE*

ACRÓNIMOS .....	iv
INTRODUCCIÓN .....	1
<b>Capítulo 1. Contexto Histórico y Teórico del Ahorro y Crédito Popular en México</b>	
1.1 Antecedentes y Evolución del Ahorro y Crédito Popular en México .....	6
1.2 Teorías Tradicionales sobre Ahorro .....	9
1.2.1 Hipótesis sobre Ahorro .....	9
1.2.2 Enfoques Teóricos sobre Ahorro y Sistema Financiero .....	10
1.2.2.1 Enfoque Neoclásico .....	10
1.2.2.2 Enfoque Keynesiano .....	12
1.2.2.3 Otras Teorías .....	15
1.3 La Revolución Microfinanciera y las Finanzas Sustentables .....	16
1.3.1 Relevancia de las Microfinanzas .....	16
1.3.2 El Viejo Paradigma: Crédito Subsidiado .....	17
1.3.3 El Nuevo Paradigma. Microfinanzas Sustentables .....	18
1.3.4 El Paradigma de la Información Imperfecta .....	18
1.3.5 Subsidios y Sustentabilidad Financiera .....	20
1.4 Teorías Aplicables al Sistema de Ahorro en México .....	20
<b>Capítulo 2. Contexto Económico Nacional y Experiencia Internacional del Sistema de Ahorro Popular en México</b>	
2.1 El Contexto Macroeconómico Mexicano .....	22
2.2 Reformas Realizadas a las Políticas Aplicadas al Sector Agrícola .....	23
2.3 Comportamiento del Ahorro en México .....	26
2.4 Mercados Financieros Rurales .....	28
2.5 Ahorro Rural .....	30
<b>Capítulo 3. Legislación Vigente para el Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México</b>	
3.1 Antecedentes Legislativos .....	34
3.2 La Ley de Ahorro y Crédito Popular .....	35
3.2.1 Federaciones y Confederaciones .....	36
3.2.2 Órganos de Gobierno .....	37
3.3 Reglas Emitidas por la CNBV .....	39
3.4 BANSEFI .....	43



Capítulo 4. El Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México	
4.1 Panorama General	45
4.1.1 Entidades Privadas	46
4.1.1.1 Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP's)	46
4.1.1.2 Uniones de Crédito	46
4.1.1.3 Cajas Populares	47
4.1.1.4 Cajas Solidarias	49
4.1.2 Programas e Instituciones de Gobierno	50
4.1.2.1 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	51
a. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	51
b. Programa de Desarrollo Rural Sustentable en Zonas Marginadas (PEDREZMO)	52
4.1.2.2 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): Programa Crédito a la Palabra	53
4.1.2.3 Instituto Nacional Indígena (INI): Fondos Regionales Rurales	54
4.1.2.4 Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL): Sucursales Rurales	55
4.1.2.5 Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL): Sucursales Rurales	55
4.1.2.6 Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA): Agentes Procrea y Parafinancieras	58
4.1.2.7 Reflexiones sobre los Programas e Instituciones de Gobierno	59
4.1.3 Entidades que Fomentan el Ahorro: Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	60
4.2 Estructura Actual del Sistema de Ahorro y Crédito Popular	61
4.3 El Sector de Estudio	62
4.3.1 Metodología	64
4.3.2 Muestra de Visitas	65
Capítulo 5. Análisis Financiero de las Entidades de Ahorro y Crédito Rural	
5.1 Generalidades	67
5.2 Población Atendida	68
5.3 Estructura de Activos	68
5.4 Endeudamiento	69
5.5 Estructura de Captación	70
5.6 Cartera de Crédito	70
5.7 Políticas de Crédito	72
5.7.1 Criterios de Reciprocidad	72
5.7.2 Concentración de Préstamos	72
5.7.3 Garantías para Otorgar Préstamos	72
5.8 Tasas de Interés	73
5.9 Capitalización	73
5.10 Viabilidad Financiera	74

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

5.11 Reglas Prudenciales .....	74
5.11.1 Criterios de Contabilidad .....	75
5.11.2 Reservas, Provisiones para Cartera Vencida y Morosidad .....	75
5.11.3 Liquidez .....	76
5.11.4 Supervisión .....	77
5.11.5 Auditorías .....	77
5.12 Análisis DOFA .....	78
5.13 Conclusiones Financieras .....	79
Capítulo 6. Perspectivas del Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México .....	82
Índice de Cuadros, Gráficas y Esquemas .....	87
BIBLIOGRAFÍA .....	88
ANEXOS .....	92

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## ACRÓNIMOS

AC	Asociación Civil
AMSAP	Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo
AMUCSS	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito en Solidaridad Social
ANURCO	Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cajas, Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BANXICO	Banco de México
CAP	Cooperativa de Ahorro y Préstamo
CCAPEUM	Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos
CCN	Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorro
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNCAD	Confederación Nacional de Cooperativas de Actividades Diversas de la República Mexicana
CNMCA	Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo
COMACREP	Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular
CPM	Caja Popular Mexicana
DGRV	Deutscher Genossenschafts-und Raiffeisenverband (Confederación Alemana de Cooperativas Raiffeisen)
DID	Development International Desjardin's
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDELIQ	Fideicomiso Liquidador de las Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
FOMMUR	Programa de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONDO	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
FOPESCA	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
FONAES	Fondo Nacional de Empresas Sociales

GATT	General Agreement of Trade and Tariffs
IFR	Instituciones Financieras Rurales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
OI	Organismo Intermediario
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PAHNAL	Patronato del Ahorro Nacional
PATMIR	Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEDREZMO	Programa de Desarrollo Rural Sustentable en Zonas Marginadas
PIB	Producto Interno Bruto
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación
SAP	Sociedad de Ahorro y Préstamo
SC	Sociedad Civil
SCAP	Sociedad Cooperativa de Ahorro Popular
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFM	Sistema Financiero Mexicano
SFP	Sociedad Financiera Popular
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNC	Sociedad Nacional de Crédito
SPR	Sociedad de Producción Rural
SSS	Sociedad de Solidaridad Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UC	Unión de Crédito
WOCCU	World Council of Credit Unions

## INTRODUCCIÓN

A pesar de tener ya varios años en operación, el ahorro y crédito popular en México no es bien conocido y no es sino hasta hace algunos meses que el Gobierno Federal mostró interés por legislarlo. Es así que la presente tesis surge como un enmarcamiento económico del diagnóstico realizado por el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL, hoy BANSEFI),<sup>1</sup> enfocado al análisis del sector de ahorro popular en su parte rural. Es importante destacar que la mayor parte de la información numérica contenida en este trabajo fue tomada de dicho estudio en el que amablemente fui invitada a participar.

El objetivo de retomar el citado diagnóstico es darle un sentido económico y analizar el papel que las cajas de ahorro juegan dentro del Sistema Financiero Mexicano (SFM) como proveedoras de servicios financieros para las comunidades en las cuales operan ya que, las regiones en las que están ubicadas la gran mayoría de estas cajas de ahorro, no cuentan con instituciones bancarias cercanas o debido a las condiciones de los habitantes, no les es posible acceder a los servicios que dichas instituciones proporcionan.

La principal hipótesis a demostrar en este trabajo es que el problema central del sector de ahorro y crédito popular en México, realmente no era la falta de legislación; el problema es mucho más de fondo. Si bien es cierto que el sector se desarrollaba en la informalidad –no así en la ilegalidad–, sus actividades se apegaban a los principios cooperativistas internacionales y, como también se constatará a lo largo de esta tesis, la actual Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) sólo vino a compendiar la mayoría de las prácticas que el sector ya venía realizando.

---

<sup>1</sup> El estudio fue denominado "Diagnóstico del Sector de Ahorro y Crédito Popular Rural". PAHNAL México, Septiembre 2001.

El principal problema de este sector, al igual que el del resto de los sectores de la economía, es la falta de políticas que permitan crear condiciones de crecimiento para el desarrollo de la economía en conjunto más que sujetarse a programas gubernamentales que, no obstante se practican en la mayoría de los países desarrollados (como ejemplo tenemos a Estados Unidos y Canadá que continúan subsidiando a sus sectores agrícolas), en nuestro país no han funcionado debido a que las instituciones dedicadas al fomento agrario —específicamente BANRURAL— han tenido una mala administración, deviniendo en un mayor deterioro del sector y mayor erogación de recursos por parte del Gobierno Federal. Asimismo, es de vital relevancia observar el desempeño del sector agropecuario, ya que dicho sector genera una parte importante de recursos para el ahorro popular.

Actualmente, el Sistema Financiero Mexicano está constituido por el sector bancario, el sistema bursátil, el sector seguros y fianzas, el sector de organizaciones y actividades auxiliares de crédito y el sector de ahorro para el retiro.<sup>2</sup> Todas las instituciones existentes en el país dedicadas a realizar operaciones financieras tienen cabida dentro de alguno de estos sectores. No obstante, hasta hace algunos meses las llamadas cajas de ahorro o cajas populares no tenían un espacio definido dentro del SFM, ya que operaban en un inexistente marco jurídico, apegándose cada caja a la Ley que mejor atendiera a sus intereses o desarrollándose abiertamente bajo sus propias normas y reglas, en caso de que las tuviera.

A pesar de la importancia de estas cajas, cabe señalar que existen varios problemas para su desarrollo. Primero, la política macroeconómica que se ha venido implementando desde hace ya más de una década<sup>3</sup> (apertura comercial y financiera, disciplina fiscal, eliminación de subsidios, apreciación cambiaria) no permite garantizar condiciones de rentabilidad que den margen a muchas de las cajas para que se desarrollen y cubran gastos de operación. Segundo, dichas condiciones impedirán que estas cajas, a pesar del vasto potencial de crecimiento que presentan, crezcan ya que una parte del ahorro que llega a estas cajas depende de actividades primarias y más específicamente del sector agrícola, el cual desde hace varias décadas está pasando por una situación muy precaria. Asimismo, una parte del dinero que entra a estas entidades proviene de las remesas que envían familiares que trabajan en EE.UU. Tercero, la nueva legislación impone una serie de requisitos que las entidades más pequeñas difícilmente podrán cumplir, ya que las condiciones establecidas son ciertamente rígidas en afán de proteger a los usuarios, por lo que sólo sobrevivirán las más viables desapareciendo el resto. La incógnita que surge es qué sucederá con las necesidades de servicios financieros de aquellas comunidades en las cuales operan las cajas más pequeñas.

Así, el presente trabajo se desarrolla bajo la reciente aprobación de las leyes para el Sistema de Ahorro y Crédito Popular —Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI, SNC)—, ya

---

<sup>2</sup> Ver Anexo 1

<sup>3</sup> Me refiero a condiciones de liberalización financiera que se iniciaron desde el año de 1988 con las diversas reformas emitidas y sobre todo con la firma del TLCAN en 1992.

que previamente este sector se venía desarrollando sin un marco jurídico específico que proporcionara certeza a los ahorradores y normas a seguir para las propias cajas.

El objeto de estudio se centra en el Sistema de Ahorro y Crédito Rural, ya que si bien es cierto que la mayoría de las cajas de ahorro se desarrollan en entidades cuya población tiene ingresos medios y predominantemente bajos, es en las poblaciones rurales donde puede observarse la relevancia de estas cajas para proporcionar servicios financieros a personas a las que no les es posible acceder a servicios financieros formales.

Es necesario aclarar que el periodo de estudio, sobre todo en lo referente al análisis financiero y tamaño del sector, está limitado a diciembre de 2000, debido a que es en este año en que el Gobierno Federal centra su atención en las cajas populares y realiza un esfuerzo por estudiarlo y dimensionarlo en virtud de los fraudes realizados por un par de cajas, por lo cual no se cuenta con estadísticas previas sobre el desarrollo y comportamiento del sector.

Por otra parte, para el año señalado, el presente análisis cuenta con información de una serie de entrevistas de campo, lo cual permite tener una visión muy cercana de las entidades y de su desempeño. Es importante mencionar que se realiza un intento por cuantificar la importancia que tiene el volumen de ahorro de este sector con relación al ahorro nacional.

Asimismo, resulta pertinente destacar que el tamaño del sector está limitado debido al crecimiento tan irregular de las entidades de ahorro y crédito popular, a la ausencia de control por parte del gobierno para tener un registro de dichas entidades y a la dispersión geográfica de las mismas.

Algunos estudios apoyados por el Banco Mundial (citados más adelante) dan muestra de que durante los últimos veinte años se han dado profundos cambios en los modelos de financiamiento rural en el mundo. Dada la falta de atención al sector de ahorro popular, México casi se ha mantenido al margen de ellos; las innovaciones y las nuevas formas de abordar los problemas de financiamiento rural no han llegado a nuestro país.

Dichos cambios se han caracterizado por el abandono de los modelos estatistas de intervención para promover soluciones basadas en formas y grados diversos de mercado. Con la liberalización de los mercados financieros, nuevos métodos de intervención privada, comercial, semipública o de mercado han emergido. En el fondo de esos cambios, los citados estudios establecen un reconocimiento –aún por comprobar– “al fracaso de los modelos tradicionales de crédito agrícola basados en el subsidio mediante tasas de interés y énfasis en el crédito y no en el ahorro, además del alto costo para los países y la incapacidad de cubrir las necesidades de los pobres sobre todo de áreas rurales”.<sup>4</sup> El problema no son los subsidios, ya que actualmente la gran mayoría de países desarrollados continúan brindando apoyo a sus sectores agrícolas. El problema radica entonces en la inadecuada política macroeconómica que

<sup>4</sup> AMUCSS. *“Propuesta para construir un Sistema Financiero al Servicio del Desarrollo Rural”*. p. 6

no permite crear condiciones de productividad-rentabilidad-reembolso de los créditos y por lo tanto de crecimiento económico.

Las nuevas experiencias de financiamiento rural se orientan a enfatizar el desarrollo de la intermediación financiera y el desarrollo de mercados financieros rurales, pero sobre todo, es importante señalar que deben ser adaptadas a las características únicas de cada sociedad.

El desarrollo del presente documento se estructura como sigue: en el primer capítulo se presenta un panorama general sobre la evolución de las cajas de ahorro en México, desde el establecimiento de la primera caja en nuestro país (1951) hasta alcanzar la magnitud actual, ya que hoy día contamos con cerca de 636 cajas populares. Asimismo, se destacan las principales teorías de ahorro, con las cuales se pretende demostrar la importancia del mismo para el desarrollo de los ahorradores, en el sentido de que el ahorro funge como garantía para acceder a préstamos que en muchos de los casos son utilizados para financiar proyectos productivos.

En un segundo apartado se esquematiza el entorno nacional del Sistema de Ahorro y Crédito Popular. Se establece un panorama general de las condiciones económicas, políticas y sociales en las que se están desarrollando las entidades de ahorro y crédito popular. Así también se analiza al sector agrícola que es una de las principales actividades a las que se dedican los usuarios de estas cajas además de su situación actual en la economía.

Dentro del tercer capítulo se analizan las ya citadas leyes que aplican para el sector, el impacto que tendrán y las condiciones que imperarán a partir de la emisión de dichas leyes. También se analiza el papel que tendrá BANSEFI como banca de desarrollo del sector, la relevancia de su aparición y funciones.

El cuarto capítulo está destinado a establecer nuestro objeto de estudio. Se explica como estaba estructurado el Sector de Ahorro y Crédito Popular y como es que ha quedado constituido a raíz de su legislación, determinando asimismo las diversas figuras jurídicas que lo componían y la nueva estructura. También se destacarán los principales programas gubernamentales que brindan servicios de crédito y/o ahorro a dicho sector, sobresaliendo el caso de BANRURAL como principal proveedor de crédito a los campesinos de escasos recursos y su menguado desempeño.

Una vez establecidas las condiciones bajo las cuales operan estas entidades, en un quinto apartado se realiza un detallado análisis financiero en base a los estados financieros de las entidades rurales, el cual servirá para evaluar la importancia de las cajas de ahorro al interior de la economía, su rentabilidad, viabilidad, etc.

Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones en el que se evalúa la relevancia de las cajas de ahorro, su situación y sus perspectivas. De este capítulo podemos desprender que las cajas de ahorro cumplen una función primordialmente social, ya que están presentes en los lugares donde el mercado las demanda, aunado a su alto potencial como captadoras de ahorro, no obstante lo pequeño que este sea. El



problema de este sector no era la falta de legislación como se pretendió hacer creer por parte del Gobierno Federal, ya que salvo dos casos muy conocidos -Cajas José Ocampo Verdugo (JOV) y Cajas Sol- el sector se había estado desarrollando sin mayores problemas a pesar de su básica forma de operar como se pudo constatar en las visitas de campo. Lo que requiere este sector como el resto de la economía, es el establecimiento de políticas económicas que generen mayores empleos, ingresos, productividad, capacitación y educación.

Si bien es cierto que las leyes establecen las reglas del juego, si no existen condiciones macroeconómicas apropiadas que generen crecimiento, ninguna ley evitará el deterioro del sector al cual regula.

## CAPITULO 1. CONTEXTO HISTÓRICO Y TEÓRICO DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR EN MÉXICO

### 1.1 Antecedentes y Evolución del Ahorro y Crédito Popular en México

Podemos definir a las cajas de ahorro como entidades financieras cuyo objetivo principal es la captación de ahorro de sus socios y la colocación de estos recursos mediante préstamos también entre los socios.

Los antecedentes de las cajas de ahorro o cajas populares nos remontan al siglo pasado en el continente europeo, al inicio del movimiento cooperativista como forma de organización y resistencia de pequeños agricultores, artesanos, comerciantes y obreros ante el desarrollo industrial principalmente en Alemania, Francia e Italia.<sup>5</sup>

Los principios internacionales cooperativistas tienen como fundamento que los miembros asociados con características socio-económicas similares, participen activamente en el manejo, dirección y supervisión de las cajas, aportando una parte social al capital de la caja como derecho de membresía y ahorrar una parte de sus ingresos. Estas aportaciones les permiten ser "accionistas o dueños" de la caja así como tener derecho a la obtención de préstamos.

La forma de organización cooperativa desarrollada en esos países generó múltiples formas de organización económica en la producción artesanal, para el consumo obrero y de ahorro para financiar a pequeños agricultores. A principios del siglo XX bajo la influencia de las cooperativas de ahorro alemanas (Raiffeisen), Alfonso Desjardins promovió en Canadá el movimiento de "cajas populares" de Quebec. Finalmente, en los EE.UU. se establece en 1908 la primera "credit union" y muy poco tiempo después se establece una ley que reconoce e incorpora a estos organismos al sistema de crédito estadounidense.

Estas formas de organización se han difundido alrededor del mundo llegando también a nuestro país. En México, desde finales de la dictadura porfirista, se registraron intentos por promover estas formas de organización de corte cooperativista por parte de los grupos liberales en base al éxito de las cajas alemanas. Sin embargo, a pesar de que estos intentos no prosperaron, la importancia de la problemática rural de ese tiempo y el reparto social de la tierra dieron lugar al establecimiento de la caja de préstamos, antecedente del Banco Nacional de Crédito Agrícola, instituciones financieras cuyo principal propósito fue el de apoyar el desarrollo de las pequeñas unidades de producción agrícola.

Como antecedentes de las cajas de ahorro, están los montes de piedad. A finales del Siglo XIX, Don José Barbier de origen español convenció a varios personajes de la época, entre ellos al Gral. Vicente Riva Palacio, para introducir a las cajas de ahorro en México.

<sup>5</sup> ZUVIRE, Lucas. "¿Qué son las cajas de ahorro?". AMUCSS, México, 1991.

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

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

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

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

En 1954 se creó el primer congreso nacional de cajas populares, el cual fue el punto de partida para la organización en federaciones. De acuerdo con el modelo canadiense, las Federaciones se crearon como un órgano cuyo objetivo era coordinar esfuerzos y servicios. De esta forma, en 1964 surge la Confederación Mexicana de Cajas de Ahorro.

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

En un principio, el personal que laboraba en las cajas, en las federaciones y en la misma confederación, lo hacía en su tiempo libre, sin remuneración alguna, pero la evolución del movimiento y las necesidades crecientes de servicios originaron que se reconociera la necesidad de contratar personal capacitado, de tiempo completo, para atender la operación, lo cual provocó que los gastos de operación se incrementaran y, consecuentemente, las cuotas de las cajas para la Federación se incrementaron y a su vez las de la Federación para la Confederación. Esta situación provocó la separación

de algunas cajas que consideraron a este nuevo esquema de operación como mercantilista.

Los antecedentes en México referidos a la legislación de las cajas de ahorro popular nos remontan a los mecanismos previstos en la Ley Federal del Trabajo de 1931, y a las cajas establecidas por inmigrantes alemanes e italianos en los Estados de Jalisco y Michoacán.

En febrero de 1989 un estudio realizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros provocó que las autoridades financieras tomaran conciencia de la necesidad de crear un marco regulatorio para las cajas de ahorro abiertas a fin de que se pudieran incorporar al sistema financiero formal. Con este propósito, el 27 de diciembre de 1991 se publicó un decreto que reformó y adicionó a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito la figura de la Sociedad de Ahorro y Préstamo como organización auxiliar del crédito.

En 1994 el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas. A diferencia de su similar de 1938, la nueva ley permite la constitución de cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de ahorro y préstamo.

En nuestro país, el Ahorro y Crédito Popular ha sido atendido por un grupo de entidades que han tomado diversas formas jurídicas de acuerdo con lo que consideraron se ajustaba más a las necesidades en el momento de su constitución. De este modo, para el año 2000 las figuras que predominaban en el sector eran Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP's), Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CAP's), Uniones de Crédito (UC's), Asociaciones Civiles (AC's), Sociedades Civiles (SC's), Sociedades de Solidaridad Social (SSS) y entidades que carecen de figura jurídica.<sup>6</sup>

Con estos antecedentes, se hizo impostergable –para el Gobierno Federal- dar orden y organizar al sector de ahorro y crédito popular por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) retomó la iniciativa de crear una ley especial para esas entidades, utilizando para ello ideas y elementos de los proyectos anteriores y adicionando otros, derivados de grupos de trabajo internos y de consultas con algunas personas y organismos del sector.

Finalmente, en el mes de junio de 2000, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) que sustituyó al Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) y la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), que constituyen los instrumentos jurídicos con base en los que deberá organizarse el Sistema Mexicano de Ahorro y Crédito Popular, como respuesta a los problemas presentados por diversas cajas fraudulentas que aprovecharon la falta de regulación del sector con fines de enriquecimiento ilícito.

---

<sup>6</sup> *"Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular Rural"*. Op. cit.

Observamos así, que las cajas de ahorro en nuestro país surgen como una necesidad derivada de los problemas rurales, es decir, de la caída de los ingresos de este sector así como de la rentabilidad, con lo cual los productores no fueron más sujetos de crédito por parte de la banca comercial y pública y del reparto de la tierra. De esta forma, las cajas populares representaron una opción de financiamiento para los agricultores que ha cobrado cada vez más importancia.

## 1.2 Teorías Tradicionales sobre el Ahorro

En un primer acercamiento sobre ahorro y sistema financiero, podrían asumirse vínculos evidentes entre estos dos conceptos. "Existe una creencia generalizada entre las personas no especializadas en cuestiones financieras respecto a que habría una relación directa entre variaciones en el nivel de la tasa de interés con los cambios en el nivel de ahorro, lo que afectaría las decisiones de los individuos sobre su consumo presente y, por tanto, la parte de sus ingresos que ahorran en cada periodo".<sup>7</sup>

No obstante, al subir la tasa de interés la inversión cae al igual que la actividad económica, el ingreso nacional y por tanto el ahorro. Asimismo, los pagos derivados de los endeudamientos previos aumentan, restringiendo aún más la actividad económica. Por otra parte, la tasa de interés no es el único incentivo del ahorro, existen otros factores como el ingreso, el consumo, las condiciones económicas, etc.

A continuación se presentan las teorías más relevantes sobre ahorro, de las cuales se extraen los elementos centrales, los cuales nos permitirán determinar la importancia del ahorro y sobre todo de la inversión proveniente de las cajas de ahorro para la economía mexicana.

### 1.2.1 Hipótesis sobre Ahorro

1. Hipótesis del ingreso absoluto. Establece que el ahorro depende del ingreso corriente absoluto. Esto significa que dada la propensión a consumir, variaciones del ingreso corriente (al alza o a la baja) tendrán como respuesta variaciones del ahorro en la misma dirección.
2. Hipótesis del ciclo de vida. De acuerdo a esta hipótesis, las personas planifican su consumo y ahorro corriente en función de asegurar su consumo en la vejez, dado que en ese período de la vida esperan que sus ingresos se reduzcan con la declinación de su capacidad laboral. Como corolario de esta hipótesis se desprende que en cada etapa habrá ahorro de los jóvenes y desahorro de los ancianos.

Si el ingreso real agregado de una sociedad crece con el aumento de la población y los jóvenes tienen un peso determinante en la pirámide de edades de la población económicamente activa, cabría esperar un ahorro agregado creciente porque el ahorro de los jóvenes sobrepasará el desahorro de los ancianos.

<sup>7</sup> GARRIDO, Celso. *"Ahorro y Sistema Financiero en México"*. p. 20.

3. Hipótesis del ingreso permanente. Las personas adecuan su comportamiento de consumo y por lo tanto de ahorro no sólo en función del ingreso corriente, sino también en función del ingreso permanente o de largo plazo que estiman tendrán en el futuro. De este modo, las expectativas toman un papel relevante dentro de la presente hipótesis. Al respecto podemos señalar las siguientes:
  - a. Expectativas estáticas; los individuos creen que los precios y salarios actuales se mantendrán en el tiempo.
  - b. Expectativas adaptativas; los individuos forman sus expectativas extrapolando sus experiencias del pasado reciente.
  - c. Expectativas racionales; las personas generan sus expectativas utilizando toda la información de que pueden disponer.

En esta hipótesis, el ahorro es resultado de un exceso en el ingreso actual percibido como transitorio.

Estas tres hipótesis no consideran los altibajos económicos además de que en las condiciones actuales difícilmente pueden contrastarse. Por ejemplo, la teoría del ingreso absoluto no considera los bajos niveles de ingresos en nuestro país; el ahorro no es lo fundamental. La hipótesis del ciclo de vida no considera que al pretender que los jóvenes aumenten su ahorro, están reduciendo el consumo. La demanda por lo tanto cae al igual que la actividad económica, con lo que disminuyen los ingresos y la propia capacidad de ahorro. Por su parte, la hipótesis del ingreso permanente no considera la falta de información o las actuales condiciones de liberalización financiera, que no permiten hacer pronósticos confiables sobre el posible comportamiento económico. Esta hipótesis al considerar las expectativas no considera el ambiente de inestabilidad e incertidumbre que es inherente a las economías capitalistas, con lo que no importa que se cuente con toda la información posible, nunca será suficiente.

## 1.2.2 Enfoques Teóricos sobre Ahorro y Sistema Financiero<sup>8</sup>

### 1.2.2.1 Enfoque Neoclásico

Los principales supuestos en los que se basa este modelo son:

- a. Todos los mercados (de trabajo, de bienes y de bonos) operan bajo competencia perfecta.
- b. Ningún agente que participe en el mercado tiene la capacidad de establecer precios.
- c. Existe información perfecta.
- d. La tecnología está dada.
- e. Cuando los mercados estén en equilibrio no hay oferta ni demanda insatisfechas.
- f. No hay impuestos que distorsionen los supuestos anteriores.

<sup>8</sup> Para mayor información sobre el tema, ver ANDGEL, Eloísa. *"Keynes: Teoría de la Demanda y el Desequilibrio"*. México, UNAM, 1988.

En este enfoque, el ahorro es la parte del ingreso que los individuos se abstienen de gastar en el presente para consumirlo en el futuro; por su parte, la tasa de interés representa el premio por postergar su consumo. Así, la demanda por inversión está explicada por el hecho de que los empresarios necesitan fondos para sus proyectos y la máxima tasa que éstos estarán dispuestos a pagar será aquella que iguale a la productividad marginal del capital.

### **1. Mercado de Dinero**

Es el ámbito en el cual se relaciona la oferta y demanda del propio dinero. La demanda se determina por el deseo de mantener un cierto nivel de saldos monetarios en términos reales, mientras que la oferta de dinero es la cantidad nominal de dinero puesta en circulación por la autoridad monetaria. Su interacción determina el nivel de precios de la economía. Dado que la oferta monetaria es la que puede causar perturbaciones en el corto plazo, esta teoría considera adecuado que el incremento de la oferta monetaria se mantenga por debajo del incremento del ingreso real de largo plazo.

Dada la dicotomía entre variables real y monetaria de la economía, la tasa de interés que se determina por la interacción entre ahorro e inversión tendrá carácter monetario. El mercado de fondos prestables (o mercado de bonos) moviliza el ahorro hacia la inversión, así que este mercado es una expresión financiera real del mercado de capitales y la tasa de bonos establecida equivale a la tasa de interés determinada por el ahorro y la inversión.

### **2. Mercado de Capitales**

El mercado de capitales es entendido como el ámbito en el cual se oferta y demanda la inversión. El equilibrio en este mercado se alcanza cuando se determina una tasa de interés única que asegura que tanto la oferta como la demanda por inversión han sido satisfechas, es decir, se igualan la tasa de interés activa y pasiva.

Así, el equilibrio entre el ahorro y la inversión en el mercado de capitales se resuelve por la determinación de la tasa de interés real. Por lo tanto, el ahorro determina la inversión. La operación de este mercado no tiene carácter monetario, ya que se cumple a partir de la teoría cuantitativa del dinero según la cual el dinero tiene carácter neutral para la actividad económica, lo que implica una dicotomía entre el carácter monetario y no monetario de dicha actividad.

En este enfoque, el equilibrio general de pleno empleo se resuelve con la determinación simultánea del equilibrio en los mercados de bienes, trabajo y dinero. De esta forma, se sostiene que la mejor forma en que la política monetaria puede influir positivamente sobre el ahorro y la inversión es manteniendo estable el nivel de precios mediante un estricto control de la oferta monetaria.

Se pueden establecer dos tipos de relaciones entre prestamistas y prestatarios. Las primeras son las relaciones de deuda directa (aunque un agente financiero puede

ayudar a estas operaciones, como en la bolsa de valores). La segunda modalidad de financiamiento es la relacionada con la deuda indirecta en la que intervienen los intermediarios financieros, como el caso de los bancos.

La relación de deuda directa, de acuerdo a los neoclásicos, es la óptima ya que se reducen los costos de transacción, por lo que se puede concluir que el mercado de valores es la esfera idónea para el flujo de fondos.

Sin embargo, los intermediarios financieros resultan necesarios y deben cumplir, al menos, dos funciones básicas: la de transacción y la de portafolio. La de transacción consiste en contactar a los ahorradores con los inversionistas de manera indirecta. Por su parte, la función de portafolio consiste en administrar títulos de depósito para captación de dinero y la compra de títulos de deuda.

En síntesis, la movilización del ahorro hacia la inversión se resuelve bajo la teoría de un mercado de fondos prestables de naturaleza no monetaria y neutra.

Como crítica a esta teoría, ningún mercado opera en competencia y flujo de información perfecta. El ahorro no puede ser visto como una sustracción del ingreso, ya que actualmente las personas ahorran el residual una vez realizados sus gastos básicos y no como afirman los neoclásicos, postergando el consumo.

Asimismo, los precios no son establecidos en el mercado de dinero, refutando nuevamente la competencia perfecta. Los precios dependen de los costos de producción, los beneficios establecidos por los empresarios, las materias primas importadas, además de que no sólo han de considerar a sus competidores internos sino también a los productos que llegan del exterior.

### **1.2.2.2 Enfoque Keynesiano**

La crítica más destacada que hace Keynes a la teoría neoclásica, afirma que la tasa de interés se fija a partir de suponer el ingreso, el cual varía a consecuencia de los cambios en la demanda de inversión. Con esto, se modifica al ahorro y al no conocer el nuevo nivel de ahorro quedan indeterminadas las relaciones entre ahorro e inversión y por lo tanto la tasa de interés.

Como alternativa, Keynes desarrolló una teoría general para explicar la determinación del nivel de producto, el ingreso y el empleo considerando una economía monetaria de producción que funciona normalmente con equilibrio por debajo del pleno empleo.

El enfoque de Keynes opera bajo procesos intertemporales que se cumplen en condiciones de incertidumbre, ya que no es posible conocer los precios en el futuro. Como respuesta, los agentes económicos establecen contratos en los que fijan precios por un periodo de tiempo. Esto es posible ya que los mercados actúan bajo estructuras



oligopólicas en las que el precio de venta se establece mediante un *mark-up*,<sup>9</sup> siendo la producción la que fluctúa a partir de la capacidad ociosa disponible. Por otra parte, los salarios son negociados por los sindicatos.

Ante esta incertidumbre de precios, el dinero representa un nexo entre el presente y el futuro, ya que es el único activo perfectamente líquido. Por tal motivo, "los contratos se establecerán en términos de dinero, con lo cual todas las categorías económicas deben tener el carácter dinerario y no habrá una dicotomía entre el campo real y el campo monetario como en el enfoque Neoclásico."<sup>10</sup>

Así, una de las razones por la que los agentes económicos demandan dinero es su preferencia por liquidez, atendiendo al motivo transacción y precaución y al motivo especulación. De esta forma, este último motivo depende del nivel de ingreso de los individuos. El motivo especulación está en relación inversa de la tasa de interés que pague un bono y de su precio.

Para Keynes, la tasa de interés es el precio del dinero, o también es el premio por privarse de liquidez. En este enfoque, la demanda de dinero está en función del ingreso. El dinero que no se consume se ahorra, por lo que la decisión que tienen que tomar los agentes económicos es cuanto ahorrar y en qué forma desean conservar ese ahorro, ya sea líquidamente o en bonos. De este modo, la especulación se da sobre la tasa de interés.

El precio del bono bajará y preferirá venderse si se tienen expectativas de que la tasa de interés subirá, por lo que nos encontraremos ante un mercado bajista. Por el contrario, si las expectativas son que la tasa de interés disminuya, se preferirá comprar bonos enfrentando así a un mercado alcista.

Cuando predominan los bajistas puede producirse una "trampa de liquidez", ya que en este caso todos los inversionistas preferirán quedarse líquidos suponiendo que el precio de los bonos —o de cualquier activo— continuará bajando, provocando así una crisis de liquidez en el mercado de bonos por falta de demanda. Este hecho responde a la incertidumbre que caracteriza a la economía capitalista actual, en la que al tenerse bajas expectativas de rentabilidad, los agentes preferirán mantener su liquidez e invertir en proyectos más rentables.

Con respecto a la oferta de dinero, tenemos que teóricamente es el Banco Central el que regula la cantidad de circulante mediante operaciones de mercado abierto vendiendo títulos de deuda pública en el mercado secundario de bonos. Los movimientos en la tasa de interés provocados por razones especulativas tienen implicaciones sobre la actividad económica, ya que afectan el costo que deben pagar las empresas cuando hacen nuevas emisiones de bonos de deuda de largo plazo para financiar sus posiciones en activos de inversión.

<sup>9</sup> Es un margen de ganancia aplicado al costo de producir un bien

Precio del bien = mano de obra+materia prima+costos de bienes importados+margen de ganancia

<sup>10</sup> GARRIDO, Celso. Op. cit. p. 33

La demanda de fondos para la inversión se basa en la eficacia marginal del capital, que se define como una tasa de descuento que iguala a los rendimientos esperados de una inversión con el costo de reposición de los bienes de capital utilizados para la misma.

Así, la inversión está en función de la tasa de interés y de la eficacia marginal del capital,<sup>11</sup> por lo que a mayor tasa de interés en relación a la eficacia marginal del capital, se tendrá menor inversión. La inversión crecerá hasta el punto en que se igualen la tasa de interés y la eficacia marginal del capital.

La relación entre mercado de dinero y demanda de inversión es la que determina el nivel de inversión en la economía y por tanto el nivel de producto y el empleo. Dada una propensión marginal a consumir, se define así el ingreso y finalmente el ahorro sólo resulta una categoría residual respecto del ingreso.

Las relaciones a destacar en este enfoque son las que se dan entre mercado de dinero, decisiones de inversión y ahorro. Este enfoque presenta una teoría monetaria de la producción en donde el dinero y la actividad económica están integrados. Esta relación muestra fuerte inestabilidad económica que resulta de la forma en que el dinero y la inversión productiva se vinculan, debido a que en el mercado de dinero se determina la tasa de interés, variable decisiva para que se establezca el nivel de inversión, pero resulta que dicha tasa se resuelve por la demanda de liquidez especulativa de los inversionistas. En consecuencia, la conducta especulativa del mercado de bonos afectará la eficiente asignación de proyectos de inversión.

Esta incertidumbre en las relaciones entre mercado de dinero y demanda de inversión explica también las limitaciones que tiene la política monetaria para estimular la inversión mediante un descenso en la tasa de interés del mercado de dinero.

De esta forma, los agentes financieros deben decidir que porción del ingreso que no consumen la destinarán al sistema monetario crediticio constituyendo una base para el financiamiento de la inversión. En opinión de Keynes, la inversión determina el ahorro.

La importancia de este modelo radica en que se encuentra en constante búsqueda de eficiencia macroeconómica por parte de los agentes financieros, del incremento de dinero disponible para financiar la inversión junto con una buena regulación en los mercados financieros lo cual es de suma importancia para el desarrollo económico.

Como se puede apreciar, las oposiciones entre la teoría neoclásica y keynesiana son claras no obstante el intento del modelo de la síntesis neoclásica por hacer del modelo keynesiano una continuación del neoclásico.

Para la escuela neoclásica, las libres fuerzas del mercado junto con la flexibilización de precios y la nula intervención del estado, garantizan el máximo producto posible, así como el pleno empleo. La existencia de recursos ociosos se da por factores exógenos

---

<sup>11</sup> La eficacia marginal del capital depende de los rendimientos esperados y del precio de oferta del bien de capital.

a la economía capitalista. El límite del producto está en la dotación de recursos y el problema aquí es la eficiente asignación de los mismos. Es decir, el producto está limitado por el lado de la oferta.

Por su parte, Kalecki y Keynes explicaron el nivel de producto a partir del nivel de demanda y el volumen de inversión que pueden ser activados mediante recursos tanto fiscales como monetarios aprovechando de mejor manera los recursos disponibles. El problema aquí es la insuficiencia de demanda que genera desempleo, ciclos y crisis, los cuales dependen del financiamiento de la economía y no de factores exógenos. El límite del producto está dado por el lado de la demanda.

En el caso específico que estamos tocando, es decir el ahorro, en el enfoque neoclásico la tasa de interés iguala la oferta de ahorros y la demanda de inversión en el sector real de la economía. Para Keynes, el fenómeno de la tasa de interés es monetario y no se determina en el mercado real. El ahorro es el remanente del ingreso una vez deducido el consumo, por lo que el ahorro no puede visualizarse en función de la tasa de interés sino en función del ingreso.

Aceptaremos el argumento keynesiano con respecto al ahorro y en el que se afirma que el ahorro, al significar una reducción del consumo y por tanto de la demanda, no promueve la inversión, por el contrario, un elevado consumo al ampliar el mercado, genera las condiciones adecuadas que impulsan la inversión.

### 1.2.2.3 Otras Teorías

Existen otras teorías como las sociológicas y psicológicas del ahorro que se desarrollaron desde los años cincuenta por Katona, Olander y Seipel,<sup>12</sup> que establecieron que variables como la motivación, las aspiraciones y las expectativas condicionan a las variables económicas. La capacidad de ahorrar y la motivación son dos conjuntos de factores que determinan los ahorros.

Otro grupo de teorías son las teorías del desempeño, desarrolladas por Shefrin y Thaler en 1988,<sup>12</sup> que parten de la economía convencional en diferentes maneras. El supuesto más notable es que asumen que el ingreso y el bienestar no son totalmente consumibles, por lo cual relajan los supuestos convencionales sobre el perfecto conocimiento del mercado y el desempeño racional de los individuos de la hipótesis del ingreso permanente, ya que por lo general mantienen cuentas separadas para el ingreso y activos, con diferentes propensiones a ahorrar para esas diferentes cuentas.

Más recientemente, los modelos de "buffer-stock" enfatizan el motivo precaución para ahorrar, destacando los autores Carroll y Samwick.<sup>12</sup> Pequeños montos de activos ("buffer stocks") podrán acumularse en anticipación a las fluctuaciones de corto plazo del ingreso y de los problemas de liquidez.

---

<sup>12</sup> Los autores citados aparecen en el documento World Bank. *"Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential & Deposit Instruments in Rural Areas"* p. 12

El trabajo de Sherraden<sup>12</sup> enfatiza el papel regulador de las instituciones como determinantes de los ahorros y la acumulación de activos –como ejemplo para México, tenemos a BANSEFI (antes PAHNAL) y BANRURAL. “La acumulación de activos es principalmente resultado de mecanismos institucionales que involucran conexiones explícitas, reglas, incentivos y subsidios”.<sup>12</sup> Beverly y Sherraden identifican cuatro categorías de variables institucionales que pueden influir en los ahorros y la acumulación de activos:

- a. Incentivos
- b. Información
- c. Acceso
- d. Facilidad

A pesar de la naturaleza innovadora de estas teorías y no obstante que es posible encontrar algunos de sus elementos presentes en el ahorro popular mexicano, éstos factores no resuelven la problemática de crecimiento del sector. Nuevamente los hechos nos lleva a evaluar el problema desde la perspectiva de políticas que generen condiciones de crecimiento y rentabilidad de la economía.

### **1.3 La Revolución Microfinanciera y Finanzas Sustentables**

Además de las anteriores teorías, existe una corriente de estudios dedicada específicamente a las microfinanzas. Dichos estudios en su mayoría son apoyados principalmente por el Banco Mundial. Gran parte de ellos centran su atención en países como Indonesia, Tailandia, Bangladesh, destacándolos como experiencias exitosas de países en vías de desarrollo. Por ello, resulta importante destacar las aportaciones más relevantes de esos documentos, con el fin de identificar los pros y los contras de estos modelos y las características presentes en el Sector de Ahorro y Crédito Popular Mexicano.

#### **1.3.1 Relevancia de las Microfinanzas**

“La palabra microfinanzas hace referencia a los servicios financieros en pequeña escala –principalmente crédito y ahorro- provistos a personas de bajos recursos como campesinos, pescadores o ganaderos que operan con empresas pequeñas o microempresas.”<sup>13</sup>

Los servicios microfinancieros, en primer lugar, permiten a los usuarios a acceder a préstamos para financiar sus proyectos de inversión, a la vez que los obligan a ahorrar para poder acceder a dicho financiamiento. Dichos servicios de crédito permiten el uso anticipado de ingresos para la inversión o el consumo actual. Al permitir la inversión en proyectos productivos, los servicios microfinancieros permiten a las personas de bajos ingresos reducir el riesgo y mejorar el control de su dinero.

---

<sup>13</sup> ROBINSON, Marguerite. “*The Microfinance Revolution. Sustainable Finance for the Poor.*” p. 10

Los bancos, por lo general, asumen que proporcionar servicios de préstamo y ahorro pequeños a los pobres resulta poco rentable. Se cree que los costos financieros a pequeña escala son muy altos para las instituciones no subsidiadas. De esta forma, para contrarrestar el peso de los pequeños préstamos, los bancos optan por otorgar financiamiento a personas de altos ingresos que garanticen el pronto retorno de los préstamos. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instituciones financieras no bancarias han establecido metodologías de crédito apropiadas para los deudores de bajos ingresos. Con sus excepciones, esas instituciones son capaces de operar en muy pequeña escala cubriendo sus gastos de operación.

La revolución microfinanciera está emergiendo en muchos países alrededor del mundo, y tiene como base dos conceptos a saber. Proporcionar servicios microfinancieros a gran escala, que significa cubrir mediante múltiples instituciones a cientos de clientes, o en su defecto, en países pequeños con ingresos medios que tienen una baja demanda, alcanzar a una importante porción del mercado microfinanciero. Ser instituciones rentables, implica cubrir todos los costos y riesgos de proporcionar servicios sin contar con el subsidio del Estado, además de gozar de una cierta ganancia para dichas instituciones.

### **1.3.2 El Viejo Paradigma: Crédito Subsidiado**

Este paradigma se deriva de las teorías financieras de oferta y los programas de crédito subsidiados. Dichas teorías surgieron en respuesta a las condiciones de la segunda guerra mundial. La prioridad entonces era el desarrollo económico y el cultivo de alimentos. En ese contexto, "las teorías financieras de oferta (supply-leading finance) aseguraban que muchos agricultores necesitarían más dinero del que podrían ahorrar y no podrían pagar los costos completos de sus créditos, además de que necesitarían insumos para cultivar las nuevas variedades de arroz y trigo que marcaron la revolución verde de las décadas de los sesenta y setenta. Como resultado, el gobierno estableció programas de crédito subsidiados que proliferaron rápidamente alrededor del mundo".<sup>14</sup>

Las teorías financieras de oferta no tomaron en cuenta la realidad política y social de las áreas rurales de los países en desarrollo. Los programas de crédito subsidiado trajeron problemas: los programas no siempre alcanzaron a los campesinos pobres, los pagos eran bajos y las pérdidas altas (tal es el caso de BANRURAL que se analizará más adelante). Además, debido a que los préstamos eran subsidiados y racionados, se reforzó la corrupción. Los riesgos eran altos y los retornos bajos para cubrirlos. No obstante, la ineficacia de los subsidios sólo aplica a países subdesarrollados como México, ya que si observamos los casos de países desarrollados, observaríamos que aún actualmente continúan con políticas de protección y subsidios, sobre todo al campo con el fin de permitir su crecimiento y mayor productividad.

La razón por la que en México no haya funcionado el esquema de subsidios se debe a que el proceso de liberalización se dio en un momento en que el sector agrícola era muy incipiente y presentaba serias desventajas ante Canadá y Estados Unidos. En el

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 71

momento de la eliminación de subsidios se da la apertura comercial, además de aplicación de política fiscal restrictiva para controlar la inflación y un tipo de cambio apreciado. Aunado a ello, Canadá y Estados Unidos presentan mayor productividad y no dejaron de brindar subsidios a su sector agrícola. También destaca el hecho de que no se negociaron los aranceles adecuados ni el tiempo requerido para aumentar la competitividad del sector. Las políticas que actualmente se aplican no procuran la tecnificación de este sector con lo que tampoco es posible elevar sus ingresos.

Los programas subsidiados requieren de frecuentes inyecciones de fondos. Si dichos fondos no son manejados adecuadamente, el programa rápidamente consume su capital en financiar los costos de operación.

### **1.3.3 El Nuevo Paradigma: Microfinanzas Sustentables**

El nuevo paradigma sobre microfinanzas enfatiza la idea de que "dadas las condiciones macroeconómicas, políticas, legales, regulatorias y demográficas, las instituciones pueden desarrollar intermediación financiera para las personas que son pobres pero que son activas económicamente y pueden además, prestar servicios rentables, sustentables, sin subsidios y con amplia cobertura."<sup>15</sup>

Para que una institución sea sustentable, es requisito que entienda las necesidades financieras y empresariales de su población objetivo. Excepto en pobreza extrema, la mayoría de la gente pobre puede tener un flujo de ahorro, aún cuando sea pequeño o irregular. Los elementos comunes que presentan las instituciones financieras sustentables de acuerdo a los estudios del Banco Mundial son:

- Conocimiento del funcionamiento, operación y manejo de las entidades microfinancieras, así como de las necesidades de sus clientes.
- Los fundadores o promotores de las instituciones microfinancieras tienen un sentido de apoyo a sus comunidades.
- Desarrollo continuo de los recursos humanos con el fin de garantizar un buen manejo principalmente de los recursos de sus socios.
- Filosofía corporativa apegada a los principios cooperativistas.

### **1.3.4 El Paradigma de la Información Imperfecta**

La mayoría de los modelos de información imperfecta sobre mercados de crédito no están hechos para el microcrédito, pero en general su naturaleza concuerda con la importancia creciente sobre el papel de las microfinanzas.

Los principales conceptos del paradigma de información imperfecta incluyen información asimétrica, selección adversa, riesgos morales y racionamiento del crédito.

La información asimétrica se refiere a situaciones en que una parte de los participantes involucrados en la transacción tiene más información que la otra; dicha inequidad puede llevar a la selección adversa. La selección adversa ocurre en mercados en donde

<sup>15</sup> Ibid. p. 73

productos con calidad diferente son vendidos a compradores quienes, debido a la información asimétrica, no pueden observar la calidad de los artículos que compran. Cuando existe información asimétrica, las tasas de interés se elevan (los deudores saben más sobre el uso que le dan a los préstamos y sus intenciones de pago en tanto que el banco no lo sabe).

Una de las principales características en las áreas rurales de países en desarrollo es que la información no fluye libremente. La información es valiosa y tiende a ser segmentada y a circular al interior de diferentes grupos, alianzas y redes. Los prestamistas informales tienen acceso a información formal sólo sobre algunas personas y actividades en su comunidad.

Algunos modelos concluyen que "en tanto las tasas de interés aumentan, la mezcla de proyectos se inclina hacia los más riesgosos".<sup>16</sup> La teoría de la organización rural basada en ambientes racionales señala que la información es imperfecta y los costos proveen una simple explicación sobre una gran cantidad de fenómenos en los países menos desarrollados.

En tanto las altas tasas de interés elevan los beneficios de los préstamos recuperados exitosamente, el riesgo promedio de los solicitantes de préstamos puede aumentar, debido a que los deudores de bajo riesgo pueden elegir no endeudarse a tasas tan altas de interés (efecto de selección adversa de las tasas de interés).

La información asimétrica, la selección adversa y el riesgo moral están presentes en todos los mercados de crédito. Muchos de los modelos de crédito con información imperfecta han sido construidos sobre el supuesto de que los bancos pueden distinguir a los grupos potenciales de deudores pero no entre miembros dicho grupo.

En respuesta al riesgo que los bancos asumen al no poder determinar la confiabilidad de sus clientes, éstos responden a la información imperfecta de las siguientes formas:

- a. Los bancos pueden aumentar las tasas de interés para compensar los riesgos relativos a su incapacidad de distinguir de entre los solicitantes de préstamos de alto o bajo riesgo.
- b. Las altas tasas de interés dirigirán a los deudores fuera del mercado, aumentando el promedio de riesgo de los restantes solicitantes de préstamos.
- c. Los deudores con limitada capacidad, a los que se les cargan altas tasas de interés para cubrir el riesgo de información asimétrica, pueden invertir en proyectos riesgosos que aumenten el riesgo de reembolso de los préstamos.
- d. Como respuesta a una caída esperada en los retornos, resultado del alto grado de riesgo que muestran los solicitantes de créditos, los bancos pueden elegir mantener las tasas de interés lo suficientemente bajas para evitar un perfil de alto riesgo y racionar los fondos disponibles para préstamos.
- e. Si el crédito es racionado, los préstamos son negados a solicitantes que pudieron ser merecedores de recibir crédito.

---

<sup>16</sup> Ibid. p. 153

- f. Las garantías pueden dar valor crediticio a los deudores y ayudar a los bancos a reducir el riesgo, lo cual puede a su vez reducir la racionalización del crédito.

El problema del riesgo moral también está presente en los mercados de crédito. Tanto la selección adversa como el riesgo moral aumentan las posibilidades de falla en los portafolios de los bancos. Si se elevan las tasas de interés y los deudores salen, se incrementa el riesgo y el racionamiento del crédito. Así, los bancos eligen tener tasas de interés bajas para evitar un perfil de alto riesgo.

Los mercados de crédito rural en países en desarrollo tienden a ser poco competitivos, ya que muchas de las instituciones de crédito rural están subsidiadas y tienen capital limitado. Usualmente, la mayor parte de los créditos otorgados a personas de bajos recursos son provistos por mercados de crédito informal, operando en competencia monopólica.

### **1.3.5 Subsidios y Sustentabilidad Microfinanciera**

A nivel internacional, se considera que una entidad tiene un buen desempeño en base a las siguientes características:

- a. Autosustentabilidad, entendida como la capacidad para cubrir los costos de operación sin necesidad de subsidios, la cual depende directamente de las tasas de interés aplicadas y de la recuperación de los préstamos hechos a socios.
- b. Alcance, es decir, población, sobre todo rural a la cual atiende, lo cual se puede reflejar en:
  - i. valor y número de préstamos,
  - ii. valor y número de cuentas de ahorro,
  - iii. tipos de servicios financieros ofrecidos,
  - iv. número de sucursales establecidas,
  - v. porcentaje de la población rural atendida,
  - vi. crecimiento anual de los activos, y
  - vii. participación de las mujeres.

Al ser bajos los préstamos y altas o numerosas las cuentas de ahorro, los costos por peso prestado y por peso ahorrado aumentan significativamente, reduciendo la autosustentabilidad de la entidad en tanto las tasas de interés activas no son ajustadas para compensar los costos administrativos adicionales y el riesgo involucrado.

### **1.4 Teorías Aplicables al Sistema de Ahorro en México**

Dada la gran variedad de teorías existentes sobre ahorro y microfinanzas, resulta importante identificar las principales características de dichas teorías aplicables para el sistema de ahorro en México.

Como se pudo apreciar en las visitas de campo realizadas a las cajas de ahorro, los principales motivos que tienen las personas para ahorrar es tener acceso a préstamos.



Es decir, el uso que la mayor parte de las personas hacen de las cajas de ahorro, responde más que a ahorrar al derecho de solicitar préstamos como contraparte de sus ahorros, fungiendo éstos como una garantía de los préstamos otorgados.

Gran parte de las cajas de ahorro, como se destacó en los principios cooperativistas, funcionan bajo un esquema en el cual las personas que deciden asociarse, deben aportar una cantidad determinada de dinero que se destina a formar el capital social. Adicionalmente, los ahora socios tienen también la obligación de ahorrar una cantidad – semanal por lo general- que les da derecho a solicitar préstamos hasta por tres veces el monto ahorrado una vez transcurridos al menos tres meses desde su ingreso y mostrando un ahorro constante.

Este es un sector que más que responder a la demanda de servicios por ahorro, debe ser un sector que responda a la necesidad de financiamiento, ya que sí bien es cierto que muchas personas solicitan los préstamos para consumo o emergencias –en el primer caso en espera de remesas- también hay quienes solicitan los préstamos para iniciar negocios o para otro tipo de proyectos, los más de ellos productivos.

La evidencia muestra que el sector requiere que sean atendidas sus necesidades de inversión en proyectos que les permitan elevar su nivel de vida.

Como conclusión, podemos establecer que en el Sistema de Ahorro y Crédito Popular de México, el ahorro resulta una condición necesaria para acceder al crédito. Adicionalmente, no importando el nivel de ingreso, se ha comprobado que siempre es posible ahorrar aún cuando los montos sean muy pequeños.

Así también, se puede decir que las ideas keynesianas sobre ahorro e inversión continúan vigentes. Es posible observar factores subjetivos para ahorrar al interior del Sector de Ahorro y Crédito Popular Mexicano.

En cuanto a las teorías sobre microfinanzas, las cajas actúan como incipientes bancos y presentando respuestas similares a la selección adversa, riesgo moral, etc.

La autosustentabilidad se alcanzará sólo en la medida en que las condiciones macroeconómicas y las políticas aplicadas generen condiciones de crecimiento y productividad para la economía en su conjunto, de tal forma que resulta necesario analizar las condiciones económicas que han predominado en nuestro país durante las últimas décadas, así como las principales políticas, sobre todo las aplicadas al sector agrícola, principal actividad de las comunidades rurales. Esto nos da la pauta para el siguiente capítulo.

**CAPÍTULO 2.**  
**CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL**  
**DEL SISTEMA DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR MEXICANO**

**2.1 El Contexto Macroeconómico Mexicano**

México es un país en vías de desarrollo con dos características principales que llevan a dar un importante potencial de crecimiento al Sistema de Ahorro y Crédito Popular: su carácter rural en importantes espacios geográficos y los bajos ingresos de un alto porcentaje de las familias urbanas.

En el primer caso se tiene que "25% de la población (24 millones de personas) aparece dispersa en localidades de menos de 2,500 habitantes," en tanto que en el segundo "destaca la poca capacidad de ahorro de los trabajadores y la necesidad de recurrir a esquemas de ahorro popular, al tenerse un ingreso promedio mensual inferior a los cuatro mil pesos y niveles de educación que promedian menos de siete años de escolaridad."<sup>17</sup>

Pero esos son sólo datos muy generales del sector que nos interesa y que retomaremos más adelante. De manera más relevante, nos interesa la política que México ha establecido para el desarrollo de la economía y en especial para el sector financiero, ya que la importancia de dicho sector radica en que tiene un papel determinante para el crecimiento del ahorro financiero de un país, además de la asignación eficiente que de los recursos se haga al financiamiento tanto del consumo como de la inversión, promoviendo así el desarrollo económico.

"Entre 1977 y 1988, cuando debido a las condiciones económicas la banca comercial abandonó el ahorro popular al cancelar más de 15 millones de cuentas de ahorro. La banca comunitaria se convirtió, entonces, en una opción para captar a estos pequeños ahorradores; ahora constituye un sector que se encuentra en un proceso serio de consolidación y crecimiento".<sup>18</sup>

A partir de la liberalización financiera, el sistema bancario dejó de estar sujeto a cajones de crédito dejando al sector agrícola desprotegido, ya que disminuyeron los recursos federales destinados al campo.

Para el caso de México, dentro de las primeras reformas realizadas al sistema financiero para su liberalización, tenemos que en 1988 surgieron nuevos mercados y

---

<sup>17</sup> CORREA Herrejón, Mauricio. "Cajas de Ahorro: Ineficiente Regulación" en Excelsior Lunes 26 de Junio del 2000.

<sup>18</sup> "La banca Comunitaria, servicios financieros para todos" en Revista filantropía No. 3.

actores del financiamiento. Estas reformas contemplaron la liberalización, desregulación y privatización que caracteriza al cambio estructural.<sup>19</sup>

Estas reformas comenzaron a intensificarse mundialmente desde la década de los noventa, en que la liberalización financiera rebasó ampliamente las fronteras de los países desarrollados. El potencial de la entrada de capitales ante la apertura fue un poderoso incentivo para reformar los sistemas financieros de los países en desarrollo.

A partir de 1991, la globalización desencadenó enormes entradas de capital. Las reservas de capital se acumularon haciendo que las economías fueran muy líquidas y provocando euforia en los países beneficiarios. En América Latina la entrada de capital sustituyó al ahorro interno que se deprimió aún más, ya que la política de liberalización financiera se sustentaba en la apertura comercial, apreciación cambiaria, disciplina fiscal, con lo cual se redujo la actividad económica y el ahorro, elevando el déficit de cuenta corriente y requiriendo así mayores entradas de capital.

Aunque las condiciones macroeconómicas hayan sido diferentes, el factor decisivo de la inestabilidad provocada por la liberalización financiera fue, en todos los casos, la fragilidad de los bancos endeudados en dólares y dadores de crédito en monedas locales. Los bancos acumularon los riesgos de crédito, vencimiento y cambio. La fragilidad bancaria acrecentó la vulnerabilidad ante la entrada de capitales cada vez más especulativos y restringió los medios de la política monetaria para luchar contra la especulación.<sup>20</sup>

En el caso de México, la disminución del ahorro privado se explica por la caída del ingreso y de las ganancias derivadas de las políticas antes citadas necesarias para la liberalización financiera.

Es importante también recordar que a finales de 1994, el nuevo peso fue devaluado de \$3.3 a \$6.9 por dólar. Esto ocasionó un precipitado y masivo ajuste macroeconómico, que incluyó cambios drásticos en los precios relativos de los bienes comercializables y no comercializables, un agudo aumento en las tasas de interés y una reducción de la disponibilidad del crédito. Estos cambios ocurrieron en medio del programa de liberalización agrícola.

## **2.2 Reformas Realizadas a las Políticas Aplicadas al Sector Agrícola**

No obstante los avances en la liberalización financiera y en el desarrollo de mercados financieros rurales, los resultados en los diferentes países muestran todavía un fuerte rezago de los estratos más pobres del medio rural y dificultad de incidir con servicios

<sup>19</sup> Para mayor información sobre las reformas hechas al Sistema Financiero Mexicano ver LEÓN Islas, Oscar. "*Reforma y Crisis Financiera en México, 1990-1995.*" Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía UNAM, 1997.

<sup>20</sup> Para una mayor revisión del tema ver HUERTA González, Arturo. "*Liberalización e inestabilidad económica en México.*" Diana, México.

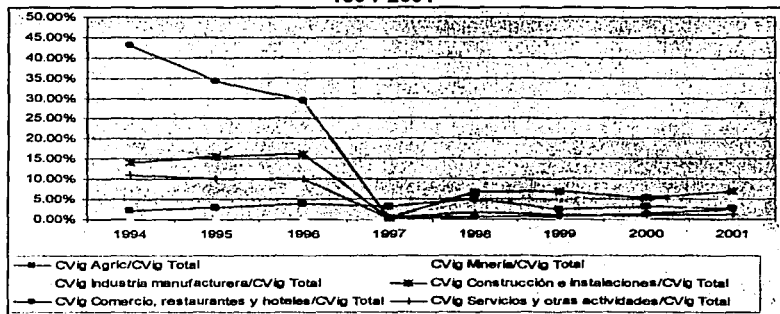
financieros en el desarrollo económico de familias, comunidades y microregiones con fuerte dependencia de la agricultura.

Las políticas derivadas de los acuerdos internacionales negociados por México, el primero en 1986 GATT (por sus siglas en inglés "General Agreement of Trade and Tariffs"; hoy Organización Mundial del Comercio OMC) y el segundo en 1994 (Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN) dentro de los más conocidos, han alterado las políticas de comercio agrario en México. Bajo el TLCAN, el 42% de los códigos tarifarios fueron liberalizados sobre alimentos y algodón, con el compromiso de ser totalmente liberalizados en un periodo de 15 a 20 años.

En lo referente a los precios, hasta antes de 1990 el principal objetivo de la política agraria mexicana había sido mantener precios bajos para los consumidores a la vez que se aseguraban precios altos para los productores. Los precios de garantía fueron reemplazados con acuerdos de precios para unos cuantos productos. Al eliminar los precios de garantía en una recientemente abierta economía y con la apreciación cambiaria, los granos importados resultaron más baratos dañando a la industria nacional. A fines de los ochenta, el gobierno comenzó a implementar políticas que reducían los subsidios generales a alimentos y pretendió dirigirlos a donde predominaba la pobreza.

Adicionalmente a las reformas macroeconómicas y medidas de estabilización, los cambios realizados en las políticas del sector agrícola han impactado negativamente el desempeño del sector. Esto se puede observar en el financiamiento de parte de la banca de desarrollo al sector agrícola en la Gráfica 1.

**Gráfica 1**  
**Cartera Vigente por Sector/Cartera Vigente Total de la Banca de Desarrollo**  
**1994-2001**



Fuente: Elaborado con base en información de la CNBV.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como se puede apreciar, el financiamiento de parte de la Banca de Desarrollo para el sector agrícola ha estado por debajo del resto de los sectores, únicamente por arriba del sector minero para el periodo 1994-1997. No se tienen datos previos debido a que la metodología de registro de la CNBV cambia.

Dentro de las modificaciones realizadas a partir de 1988, está el aumento en los precios de bienes agrícolas como resultado de la liberalización comercial, privatización de paraestatales, reducción o eliminación de los precios de garantía y cambios constitucionales que permiten comerciar con los ejidos.

Dentro de las medidas tomadas para dar mayor certidumbre a los derechos de propiedad sobre la tierra y el agua, en 1992 se modificó el artículo 27 Constitucional y las Leyes de Reforma Agraria con el propósito de otorgar la propiedad directa a los residentes de las comunidades agrarias (ejidos y tierras comunales) a la vez que se les permitía desarrollar nuevas formas de asociación económica. La reforma ha permitido realizar transacciones tales como la renta o venta de ejidos, utilizar la tierra como garantía en la solicitud de préstamos y ha contribuido a la formación de asociaciones. La reforma también permitió una rápida resolución de disputas por tierra y reduce los riesgos de expropiación. Las políticas de apertura, al facilitar la inversión privada permiten que sean éstos capitales los que decidan donde colocar los recursos, no invirtiendo en un sector que es poco rentable. Esta situación junto con la eliminación de subsidios y la baja productividad, reducen el flujo de recursos hacia el sector agrícola.

De esta forma, el sector agrícola mexicano ha sido muy afectado por las reformas iniciadas desde 1988 y por la devaluación del peso en 1995. A su vez, una consecuencia más es la pobreza rural derivada de dichas reformas, lo cual afecta directamente los ingresos percibidos por este sector de la población, lo que limita aún más su ya de por sí dañada capacidad de ahorro.

Estudios internacionales referentes a mercados financieros rurales, señalan que en tanto el grado de marginación aumenta, la dependencia de los ingresos agrícolas también aumenta.<sup>21</sup>

Aún cuando la población económicamente activa en el medio rural reporta una alta dependencia del sector agropecuario, el sector rural es ahora una compleja combinación de los sectores agropecuario, comercial, de transportes, de infraestructura, de construcción, de servicios financieros, tecnológicos, de procesamiento industrial, de producción de insumos, etc.

De las entrevistas realizadas, nos pudimos percatar que los ingresos generados por actividades agrícolas no son los que determinan la mayor parte del ahorro de esta población, sino que provienen de otro tipo de actividades y de las remesas provenientes del exterior; aunque no por ello se podía dejar de lado las condiciones que prevalecen en este sector, ya que aunque sea una parte muy pequeña, también contribuye a generar parte del ahorro popular.

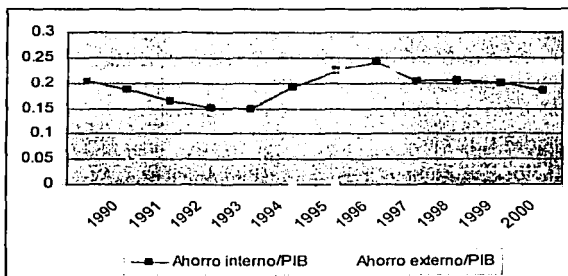
<sup>21</sup> Para mayor detalle al respecto ver World Bank. *"Mexico Rural Finance"*. Op. cit.

### 2.3 Comportamiento del Ahorro en México

Resulta conveniente analizar el comportamiento del ahorro nacional en el marco de las políticas establecidas. De esta forma, es posible identificar tres grandes problemas que la economía mexicana ha sufrido, en parte derivados de las reformas que se han realizado con el propósito de incrementar la eficiencia en el país:

- Limitaciones en la capacidad de ahorro, tanto interna debido a la falta de generación de ingresos, como externa ya que no se le garantiza a los capitales las condiciones de rentabilidad.
- Reducida capacidad de los intermediarios financieros para incrementar la captación de ahorro financiero y realizar una asignación eficiente de fondos.
- Impacto negativo sobre nuestro mercado financiero de la oferta de capitales internacionales de corto plazo (tasas de interés).

**Gráfica 2**  
**Ahorro Interno/PIB y Ahorro Externo/PIB (porcentajes)**  
**1990-2001**



Fuente: Elaborado con base en información del INEGI y Banco de México.

Durante el periodo 1990-1994, dadas las expectativas de crecimiento que presentaba el país, se dio un auge en el crédito y por tanto en el consumo con la consecuente reducción del ahorro interno. Con la crisis de diciembre de 1994, dicho crédito fue restringido con lo que para el periodo 1996-2001 hay una nueva caída en el ahorro, ya que no existen condiciones de rentabilidad.

Una fuente complementaria de ahorros es la generada por sectores de ingresos medios y bajos, hasta ahora escasamente aprovechada. En el curso de las últimas dos o tres décadas se han ensayado variados esquemas de financiamiento a los sectores populares. Diversas entidades financieras, tales como sociedades de ahorro y préstamo, las asociaciones de solidaridad, entre muchas otras, reunieron la mayor parte

de los recursos de los sectores mencionados. En el cuadro 1 podemos apreciar el peso que el ahorro popular tiene dentro del total del ahorro nacional. Cabe destacar que los datos son al cierre de 2000.

**Cuadro 1**  
**Ahorro Total del Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México**  
**Diciembre de 2000**

Entidades	Número de Entidades	Monto de Ahorro (millones de pesos)
Cajas Solidarias <sup>1/</sup>	216	240.06
Sociedades de Ahorro y Préstamo <sup>2/</sup>	11	4,790.62
Uniones de Crédito <sup>3/</sup>	32	627.12
Entidades Afiliadas a una Federación <sup>4/</sup>	162	3,527.39
Entidades no Afiliadas <sup>5/</sup>	20	217.51
<b>TOTAL</b>	<b>441</b>	<b>9,402.72</b>

1/ Información enviada por SEDESOL al Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL).

2/ Información proporcionada por SHCP.

3/ Información proporcionada por CNEV a junio de 2001.

4/ Información proporcionada por las Federaciones a PAHNAL, julio de 2001.

5/ Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Rural. PAHNAL.

Como proporción del ahorro total, tenemos que el ahorro del Sector Popular representa tan sólo el 0.9%, lo cual indica que es una parte muy pequeña del mismo. Si hacemos la misma comparación tomando en consideración sólo al ahorro interno, tenemos que para el año de 1999, el ahorro popular representa el 1.13%.

El cuadro 1 contiene información de todas las entidades que la proporcionaron, aunque es importante destacar que el estimado de entidades presentado en el Diagnóstico elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>22</sup> es de cerca de 636 entidades que brindan servicios de ahorro y crédito popular, por lo que el monto de ahorro que se presenta es sólo de las entidades conocidas.

Asimismo, resulta importante mencionar que en el cuadro 1 se están considerando diversas entidades. En el caso de las entidades afiliadas y no afiliadas, encontramos figuras jurídicas tales como cooperativas de ahorro y préstamo, asociaciones civiles, sociedades de solidaridad social, entre otras. Por su parte, las Cajas Solidarias son entidades que se derivan del programa gubernamental denominado "Crédito a la Palabra", pero se consideran como parte de los servicios proporcionados por el Sistema de Ahorro y Crédito Popular y no como un programa gubernamental. La composición del sector se describirá en un capítulo posterior con mayor amplitud.

<sup>22</sup> "Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular", SHCP, Octubre de 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cabe reafirmar que antes de la emisión de la LACP, las únicas entidades que podían realizar captación de sus socios eran las Sociedades de Ahorro y Préstamo. Sin embargo, observamos que otras figuras ejercían la captación y aunque al comparar los montos con el ahorro nacional éstos resultan muy pequeños, en términos absolutos sí representan una importante cantidad para los ahorradores.

## 2.4 Mercados Financieros Rurales.

"El Gobierno de México ha reconocido que el funcionamiento de los mercados financieros rurales afecta en gran medida el crecimiento agrícola, la distribución del ingreso, la pobreza y el control y la conservación de los recursos naturales".<sup>23</sup>

Asimismo, el gobierno mexicano ha participado directamente en los mercados financieros rurales a través de la banca de desarrollo. Estos intermediarios han tenido una presencia costosa y han beneficiado sólo a un pequeño segmento de la población rural. Este es el caso de BANRURAL (caso que será analizado más adelante).

De esta forma, durante la década de los noventa destacan las siguientes debilidades derivadas del apoyo (sobre todo en forma de subsidios)<sup>24</sup> brindado al desarrollo y promoción de las actividades campesinas:

- a. Excesivos costos administrativos y corrupción al interior de los bancos de desarrollo.
- b. Amplias fallas estratégicas inducidas por los programas de condonación de deuda.
- c. Mala distribución de los recursos destinados a la promoción del campo.
- d. Problemas de regulación y pérdidas asociadas con cajas populares.

El crédito directo a tasas de interés subsidiadas y los créditos de garantía también subsidiados, así como las condonaciones y reestructuraciones de deudas caracterizaron al crédito rural durante los ochenta y principios de los noventa.

Como resultado, los bancos de desarrollo y las políticas gubernamentales de crédito agrícola han deteriorado el desarrollo de los mercados financieros rurales.

Tanto la banca de desarrollo como la banca comercial han tenido una presencia limitada en áreas rurales. No obstante, en años recientes "los intermediarios

<sup>23</sup> World Bank. "Rural Financial Markets". p. i

<sup>24</sup> Las formas en las cuales pueden presentarse los subsidios son:

- a. Diferenciales entre tasas de interés de mercado y tasas pagadas -fondos de préstamos concesionados.
- b. Absorción de pérdidas cambiarias por préstamos denominados en moneda extranjera.
- c. Obligtoriedad de depósitos por parte de otras instituciones financieras o de otras instituciones públicas en las entidades a una tasa de mercado más baja.
- d. Reembolsos directos por parte del Estado o donadores nacionales e internacionales para cubrir algunos o el total de los costos en que incurrir las entidades.
- e. Exenciones en requerimientos de reserva.
- f. Transferencias financieras directas.



financieros no bancarios han aumentado su importancia en las finanzas rurales mexicanas así como los esquemas de crédito agrícola subsidiados tradicionalmente por el gobierno y que han tenido un pobre desempeño."<sup>25</sup>

En México existe una escasez de servicios bancarios, ya que "el número de habitantes por sucursal es muy alto y el porcentaje de la población sin servicios bancarios es altísimo, ya que 30% de la población mexicana vive en municipios carentes de servicios bancarios".<sup>26</sup> Desde su privatización en 1990, "los bancos registraron una fuerte contracción en el número total de cuentahabientes, ya que esta cifra cayó desde el orden de los 23 millones de cuentas en 1990 a poco más de 12 millones en 1994."<sup>27</sup>

Si a ello le aunamos que de las pocas cajas de ahorro existentes en comunidades rurales, muchas cerrarán debido a que no podrán cumplir con los lineamientos establecidos por la nueva ley, casi podría asegurarse que el porcentaje mencionado se elevará considerablemente.

La oferta de servicios financieros en las áreas rurales ha sido obstaculizada por factores tales como:

- a. Infraestructura institucional subdesarrollada, lo que permite la realización de contratos de crédito deshonestos.
- b. Limitado tamaño de los mercados locales, lo cual genera altos costos administrativos.
- c. Intervenciones gubernamentales inadecuadas, lo que excluye a los prestamistas privados para poder proporcionar servicios financieros.
- d. Programas de condonación de deuda de los bancos de desarrollo, lo que genera pérdidas que van en detrimento de los mismos sectores que se pretende alentar.

Así, dado que se redujo la oferta de servicios financieros, ha sido necesario que en las comunidades más aisladas y pobres surjan, derivado de la necesidad de las mismas, entes que les permitan satisfacer sus necesidades por servicios financieros.

De acuerdo con estimaciones de algunos legisladores, los intermediarios financieros que atienden al sector popular representan, en comparación con el sistema bancario, el 0.9% de los activos de la banca comercial y atienden al 6% de la Población Económicamente Activa (PEA).<sup>28</sup>

Una de las principales características del mercado financiero rural en México es la segmentación de este mercado derivada de la falta de medios de comunicación e infraestructura entre las diversas comunidades, así como de la falta de tecnología en las mismas, lo que aumenta los costos y evita que los recursos fluyan entre

<sup>25</sup> World Bank. *"Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas"*. p. 4

<sup>26</sup> GARRIDO, Celso. Op. Cit. p. 219

<sup>27</sup> Ibid. p. 204

<sup>28</sup> Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Op. cit.

comunidades para poder transferir recursos de las unidades superavitarias a las deficitarias.

Como consecuencia de la segmentación que presentan estos mercados, la competencia en los mercados rurales está limitada debido a que solo los prestamistas locales conocen a los deudores, dado que viven en las mismas comunidades, por lo que también sólo ellos pueden proveer servicios crediticios de manera eficiente, así como hacer efectivas las garantías de los préstamos.

Para mejorar el desempeño de los mercados rurales la intervención gubernamental debe orientarse a proporcionar un adecuado conjunto de servicios financieros, mejor tecnología para la producción, favorables estructuras organizacionales además de un marco jurídico y regulatorio que de certidumbre al sector, ya que como la experiencia internacional muestra,<sup>29</sup> cuando el gobierno interviene en forma de subsidios o apoyos directos, lejos de promover el desarrollo y autosustentabilidad de las entidades financieras rurales, crea círculos viciosos de dependencia. Ello no por la naturaleza misma de los subsidios, sino por una falta de condiciones de productividad y generación de ganancias.

Asimismo, la estructura regulatoria debe permitir la creación de pequeñas entidades financieras a nivel regional con requerimientos mínimos de capital iniciales, de modo que la entidad sea consistente con el tamaño del mercado al cual atenderá. "Los requerimientos de capital pueden establecerse en forma de niveles mínimos de solvencia o máximos de control, ya que los requerimientos de capital en la forma de mínimos absolutos necesarios para entrar a la industria son, conceptualmente, regulación anticompetitiva".<sup>30</sup>

No obstante esta observación del Banco Mundial, como se precisará en el siguiente capítulo, la nueva LACP establece montos mínimos de capital, lo cual de acuerdo al párrafo anterior, es una regulación que favorece a quienes tengan el capital suficiente, es decir, se sigue con una política de promoción al capital aún cuando este sea a nivel popular.

## 2.5 Ahorro Popular Rural

El ahorro rural puede ser definido como "la acumulación de activos financieros y no financieros para disponer de ellos en un futuro, ya sea para la producción o el consumo."<sup>31</sup> Las comunidades rurales podían disponer de servicios financieros proporcionados por las siguientes organizaciones:

- a. Instituciones financieras formales: bancos y Sociedades de Ahorro y Préstamo.

<sup>29</sup> Para un mayor estudio del tema ver YARON, Jacob. "Successful Rural Financial Markets". World Bank Paper, 1992.

<sup>30</sup> World Bank. "Rural Financial Markets". Op. cit. p. 71

<sup>31</sup> World Bank. "Mexico Rural Finance". Op. cit. p. 3

- b. Algunas cooperativas de ahorro y préstamo y cajas solidarias autorizadas por Ley.
- c. Mecanismos informales como tandas, prestamistas, grupos de ahorro y cajas populares sin autorización.

Derivado de las entrevistas realizadas, se pudo apreciar que existe una importante demanda por servicios de ahorro formales que den seguridad a los ahorradores. Esta conclusión se hace ya que la población mantiene montos significativos en forma de activos físicos cuasi-líquidos o en instrumentos financieros informales.<sup>32</sup>

Las características comunes que se encontraron en cuanto a los instrumentos demandados por las comunidades rurales son las siguientes:

- a. Instrumentos que sean altamente líquidos y de disponibilidad inmediata, lo cual se asemeja a cuentas tradicionales de ahorro bancarias.
- b. Cuentas fijas de uno a tres meses con cierto beneficio para los ahorradores.
- c. Certificados de depósito de cuatro a seis meses.

No obstante dichas necesidades, existen ciertas desventajas del ahorro formal, que se resumen en el cuadro 2 y en el que destaca que la principal desventaja es la eventualidad de una quiebra de parte de la institución financiera. Este riesgo es posible reducirlo si se cuenta con una regulación prudencial adecuada y sobre todo con una supervisión eficiente que permita detectar previamente los problemas financieros de las instituciones con la suficiente antelación para prevenir quiebras y se pueda así resguardar los intereses de los usuarios.

Una de las principales causas del limitado acceso a los servicios financieros en comunidades rurales, se debe a que tanto acreedores como clientes se enfrentan a fondos que no fluyen entre regiones o grupos, aún cuando existan evidencias de posibles ganancias derivadas de esos flujos. Un claro ejemplo de esta situación son las cajas solidarias que presentan problemas de exceso de liquidez, el cual no pueden transferir a otras cajas en donde tienen escasez de recursos para realizar préstamos.

Por otra parte, una de las razones por las que es difícil obtener créditos es debido a que los procesos involucrados son muy complejos o porque el adquirir una deuda resulta riesgosa para los campesinos. El riesgo deriva de la inestabilidad económica que impide tener claridad en cuanto a la realización de los negocios. Por otro lado, se requieren diversas garantías para acceder a un préstamo.

Podemos definir las siguientes características generales de las cajas de ahorro en México:

- a. Todas las entidades tienen tasas de interés similares.
- b. Realizan asambleas anuales y cambian a sus directivos de acuerdo a estatutos.
- c. Los préstamos son en cantidades limitadas (hay un tope).

<sup>32</sup> Con activos físicos cuasi-líquidos se hace referencia a ganado, gallinas, cerdos, etc. y con instrumentos informales a tandas, dinero (papel moneda) o préstamos entre conocidos.

- d. Las entidades más pequeñas presentan estados financieros muy básicos.
- e. La mayoría de las entidades se encuentran afiliadas a alguna federación.
- f. Son una opción para los pequeños ahorradores.

De esta forma podemos concluir que no obstante la precariedad de las cajas rurales, son una importante fuente de servicios financieros sobre todo en cuanto a financiamiento se refiere.

Es necesario evaluar la regulación y su operación para determinar si era una falta de reglamentación la que no permitía el desarrollo y crecimiento del sector.

Dejaré asentado aquí que no sólo es la falta de regulación la que impide el desarrollo de las entidades y de sus comunidades, dicho estancamiento responde más a las condiciones generadas por la política que hasta nuestros días es aplicada (política neoliberal). No obstante, el objeto de estudio nos lleva a analizar el marco regulatorio del Sector de Ahorro y Crédito Popular Mexicano.

**Cuadro 2**  
**Ventajas y Desventajas de los Instrumentos del Ahorro Informal y del Ahorro Financiero**

<b>Razones para ahorrar</b>	<b>Formas primarias de ahorro informal</b>	<b>Instrumentos financieros apropiados</b>	<b>Ventajas de los productos financieros sobre el ahorro informal</b>	<b>Desventajas del ahorro financiero sobre el ahorro informal</b>
Emergencias y oportunidades de inversión inesperadas	Efectivo Oro y otros valores Granos y cosecha	Cuentas liquidas	Seguridad y estatus legal Retornos	El valor real de los ahorros puede caer debido a la inflación o a una devaluación
Gestión de los flujos de ingreso irregular	Efectivo Oro y otros valores Granos y cosecha Animales	Cuentas líquidas, y semilíquidas y depósitos fijos	Seguridad y estatus legal Retornos provistos por los flujos de ingreso Utilidad para el consumo	Existen costos de transacción para los ahorradores
Inversiones de largo plazo (compra de tierra, educación de los niños, construcción de la casa, compra de maquinaria)	Efectivo Oro y otros valores Animales Materiales de construcción Tierra	Cuentas fijas, líquidas y semilíquidas, dependiendo de la naturaleza de la inversión deseada	Seguridad y estatus legal Posibilidad de retornos	Los intereses pueden ser gravados  Los ahorradores con cuentas muy pequeñas pueden no tener retornos
Obligaciones sociales y religiosas	Efectivo Oro y otros valores Granos y cosecha Animales Tandas Obligaciones recíprocas	Cuentas fijas líquidas y semilíquidas	Seguridad y estatus legal	Existe riesgo de falla o bancarrota
Ancianos y discapacidad	Tierra Oro y otros valores Efectivo Animales	Cuentas fijas	Seguridad y estatus legal Posibilidad de retornos sustanciales	

Fuente: ROBINSON, Marguerite. Op. cit. p. 246

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO 3.**  
**LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL SISTEMA DE AHORRO  
Y CRÉDITO POPULAR EN MÉXICO**

**3.1 Antecedentes Legislativos**

Los antecedentes en México referidos a la legislación de las cajas de ahorro popular nos remontan a los mecanismos previstos en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El primer esfuerzo gubernamental para ordenar a los intermediarios que participaban en el ahorro popular ocurrió en 1991 mediante la reforma hecha a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAAC), la cual introdujo una nueva figura jurídica, la Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP). La finalidad de esta figura es captar recursos exclusivamente de sus socios y colocarlos entre ellos mismos. Posterior a la entrada en vigor de este ordenamiento, la autoridad recibió alrededor de 200 solicitudes de entidades para adoptar la nueva figura jurídica, autorizando solamente 20 peticiones que eran las que cumplían con los requisitos establecidos.<sup>33</sup>

En 1994 el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas. A diferencia de su similar de 1938, la nueva ley permite la constitución de cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de ahorro y préstamo. La mayor parte de las cajas populares que presentaron solicitud para constituirse como SAP's y que no fueron autorizadas, se transformaron en esta figura ante los menores requerimientos para su constitución y la ausencia de un marco regulatorio.

Con lo anterior, las personas que pretendieran constituirse en una entidad orientada al ahorro popular, podrían hacerlo bajo la forma de dos figuras distintas basadas en ordenamientos jurídicos excluyentes.

El desarrollo y la expansión de las cajas de ahorro han sido limitados en parte por las deficiencias regulatorias y de supervisión.

Antes de que se emitiera la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la estructura regulatoria imponía riesgos latentes a los depositantes, al gobierno y a todos los mercados financieros, ya que no existía reglamentación sobre el funcionamiento, provisiones o contabilidad de dichas entidades.

Los principales retos que enfrentaba el Sistema de Ahorro y Crédito Popular, dada la falta de un marco regulatorio, eran:

- a. Carencia de certidumbre tanto de los depositantes como de las instituciones.
- b. Arbitraje regulatorio.
- c. Capacidad limitada de la CNBV para supervisar a las entidades.
- d. Crecimiento y esparcimiento desordenado de cajas populares.

<sup>33</sup> CNBV, 2000.

### 3.2 La Ley de Ahorro y Crédito Popular<sup>34</sup>

Así, dada la inexistencia de un marco jurídico para las llamadas cajas de ahorro, el Gobierno Federal consideró necesaria la creación de una ley que permitiera organizar y absorber a todas estas entidades. Es así que en julio del año 2000 se emite la primera ley específica para el Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México.

Dicha Ley –de acuerdo al discurso oficial– “dará certidumbre a 2.3 millones de mexicanos de las clases económicamente menos favorecidas y que no tienen acceso a la banca comercial. El gobierno, por su parte, transfería grandes montos de recursos a los bancos de desarrollo para generar esquemas de financiamiento para los más pobres.”<sup>35</sup>

El ahorro y crédito popular está definido como la captación de recursos provenientes de los socios o clientes de las entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los socios o clientes.

Según lo previsto en la Ley, los 636 intermediarios financieros (comúnmente conocidos como cajas de ahorro) que atienden al sector popular, tendrán que migrar de las diversas figuras jurídicas bajo las que se constituyeron, hacia dos figuras mercantiles: Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP) y Sociedades Financieras Populares (SFP).

Los principales planteamientos de esta Ley se enfocan a la autorregulación, además de un esquema de supervisión delegada –del tipo Desjardin’s-<sup>36</sup> en el que las Federaciones y Confederaciones juegan un papel clave.

Resulta importante determinar las diferencias entre las dos figuras determinadas para realizar actividades de ahorro y préstamo. Las SCAP tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán integrar a una institución fundadora cuya finalidad es apoyarlas financieramente y participar de manera permanente en sus órganos de administración y gobierno. Estas cooperativas tendrán socios que serán los encargados de su dirección y manejo.

Por su parte, las SFP tendrán la figura jurídica de sociedad anónima de capital variable, cuyas acciones no podrán ser adquiridas por instituciones financieras a excepción de las Uniones de Crédito. A diferencia de las Cooperativas, las SFP podrán tener tanto socios como clientes. Estas entidades serán de cuatro niveles, siendo el nivel uno el

<sup>34</sup> Los datos aquí establecidos se tomaron de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, Julio 2001.

<sup>35</sup> El Norte. Entrevista realizada a Aarón Silva, Director General Adjunto de BANSEFI. Abril 23, 2001.

<sup>36</sup> El esquema de las cajas canadienses Desjardin’s (nombre que se debe a su fundador) está estructurado en tres niveles. En la base se encuentran las cajas populares. En segundo nivel están las federaciones regionales que tienen por misión facilitar el crecimiento de sus cajas afiliadas. La Confederación, órgano de tercer nivel, es responsable de orientar, planificar y coordinar las actividades del sector.

más incipiente y el número mínimo de socios será de 100. Para los niveles II, III y IV el número mínimo de socios será de 200.<sup>37</sup>

Adicionalmente, será obligatorio que estas SCAP y SFP estén afiliadas a organismos integradores o Federaciones a las que deberán entregar un informe mensual sobre sus actividades para un mejor control y protección de los ahorradores.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) será la encargada de autorizar la operación de las entidades previo dictamen favorable de una Federación.

Dentro de los principales lineamientos establecidos en la Ley que darán mayor seguridad al sector, encontramos:

- a. Las entidades –refiriéndome a las SCAP y a las SFP- están obligadas a constituir fondos sociales de reserva y de obra social. Adicionalmente, las SCAP deben constituir un fondo para promover la educación cooperativa, con lo que se busca fomentar dicha cultura entre sus socios.
- b. La constitución de un fondo de reserva se hará con al menos el 10% de los excedentes o utilidades que se obtengan de cada ejercicio social, hasta alcanzar un monto de por lo menos el 10% del capital contable.
- c. Asimismo, los órganos de gobierno se constituirán por una asamblea general (el total de socios) además de un consejo de administración y un consejo de vigilancia designados por la misma asamblea. Se contará también con un gerente general y un comité de crédito designados por la asamblea.
- d. Las cajas de ahorro deberán constituir un Fondo de Protección para asegurar a sus clientes por montos máximos de 4 mil, 6 mil, 8 mil y 10 mil Unidades de Inversión (UDI's), para los Niveles de Operaciones I, II, III y IV, en que serán clasificadas, respectivamente, por persona física o moral.

Estas disposiciones pretenden principalmente evitar quiebras y constituir fondos que respalden los ahorros de los socios, así como mantener una vigilancia de su desempeño.

### **3.2.1 Federaciones y Confederaciones**

En lo que respecta a las Federaciones, para poder constituir una Federación se debe contar con un mínimo de 10 entidades –ya sean SCAP y/o SFP- y en el caso de las Confederaciones con un mínimo de 5 Federaciones. Las Federaciones deben ejercer las funciones de supervisión de acuerdo con las reglas emitidas por la CNBV, las cuales determinarán derechos y obligaciones de las entidades afiliadas así como las cuotas que deberán aportar las entidades.

Por su parte, las Confederaciones determinarán la forma y metodología para administrar el Fondo de Protección, los derechos y obligaciones de las Federaciones,

<sup>37</sup> Cabe destacar que existe una iniciativa (marzo de 2002) de reformas a la LACP para modificar el número mínimo de socios de 100 a 200 para nivel I y de 200 a 300 para nivel II a IV.



determinarán las aportaciones de las Entidades para constituir el Fondo de Protección y elaborarán un programa de control y corrección interno.

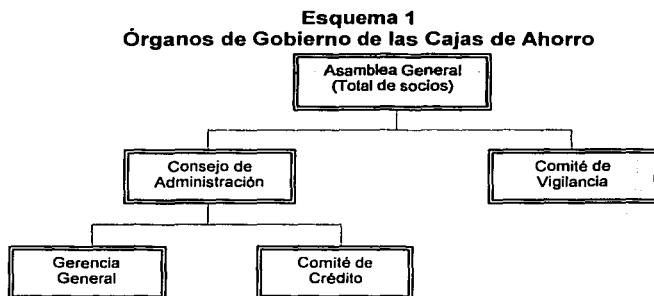
De la gran mayoría de entidades existentes, se pudo apreciar que una minoría no se encuentra afiliada a algún organismo integrador, con las ventajas que implica trabajar autónomamente, pero también con las desventajas que ello supone, como carecer del apoyo de una instancia que los represente, organice y sume los esfuerzos de otras entidades para compartir sus experiencias en materia de metodologías de ahorro y préstamo.

Actualmente, será requisito indispensable estar afiliado a alguna Federación para continuar operando. Las entidades que no se afilien a alguna Federación, serán asignadas a la supervisión de una que ya este en operación. Dichas entidades deberán reportar sus operaciones y pagar las cuotas correspondientes para constituir el fondo de reserva. Los éxitos que muestran esquemas como los de Desjardins, no serían posibles si no contaran con un alto nivel de estandarización. Si bien cada caja popular es autónoma, al incorporarse a la red ella acepta sujetarse a ciertas reglas de operación que son las mismas para todas. Esto facilita la supervisión y, a la vez, permite aprovechar economías de escala en el diseño y comercialización de productos y servicios. Es casi insensato imaginar que sea posible una supervisión prudencial de las instituciones de microfinanzas, por ejemplo en Latinoamérica, si éstas se mantienen atomizadas y heterogéneas.

Lo que se pretende con estas medidas es que el sector se asemeje al bancario, con los mismos controles y seguridad, sólo que a una escala menor.

### 3.2.2 Órganos de Gobierno

De acuerdo a las visitas de campo realizadas y a los estatutos de las diversas entidades, la mayoría de las cajas de ahorro presentan la siguiente estructura orgánica:



Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las principales funciones de cada órgano se resumen en el cuadro 3:

**Cuadro 3**  
**Funciones de los Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro**

<b>Órgano</b>	<b>Funciones</b>
Asamblea General	Máxima autoridad. Sesiona una vez al año de manera ordinaria, decide el destino de los excedentes, aprueba el presupuesto del siguiente ejercicio, decide modificaciones a los estatutos y nombra a los integrantes de los demás órganos de gobierno.
Consejo de Administración	Sesiona por lo menos una vez al mes y está constituido por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario y los Consejeros. Representa a la caja ante las autoridades administrativas, judiciales y del trabajo; administra el negocio y los bienes sociales; atiende y resuelve todo tipo de asuntos relacionados con la operación de la caja y dirige y controla las operaciones activas y pasivas.
Comité de Crédito	Sesiona al menos una vez a la semana y está constituido por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario y Vocales. Recibe, analiza y aprueba o rechaza las solicitudes de préstamo además de que supervisa el otorgamiento y recuperación de créditos.
Comité de Vigilancia	Sesiona una vez al mes y está constituido por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Prosecretario y Vocales. Vigila el cumplimiento del programa de trabajo, los procesos administrativos y contables de la caja y el desempeño del resto de los órganos de gobierno.
Gerente General	Dirige y supervisa los procesos contables y administrativos de la Caja; representa a la Sociedad ante terceros; propone la creación y/o el incremento de reservas para cobertura de créditos, de reinversión o de capital social; informa a la Asamblea General de los resultados del ejercicio, y conserva y asegura las instalaciones, bienes e inversiones de la Caja.

FUENTE: LACP, julio 2000.

Las disposiciones hechas en la LACP, contemplan las mismas funciones y órganos de gobierno:

- a. Asamblea general;
- b. Consejo de administración;
- c. Consejo de vigilancia o comisario;
- d. Comité de crédito o su equivalente, y
- e. Un director o gerente general.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Como podemos apreciar, dichas disposiciones no difieren con la anterior estructura de la mayoría de las cajas, lo cual es indicativo de que el esquema que venían manejando las entidades era adecuado. Esto nos hace pensar que no obstante la falta de reglamentación gubernamental, el sector a pesar de su lento desarrollo, estaba funcionando de manera adecuada, por lo que no era tan inminente la necesidad de legislar este sector.

De acuerdo a los principios cooperativistas, el objetivo de la participación dentro de la dirección de las cajas por parte de los socios, es que se sientan dueños de la entidad mediante el ejercicio de su voto y la participación activa dentro de los diferentes comités existentes. No obstante esta situación, en muchas de las cajas se observó un limitado interés por parte de los socios de participar de manera activa. Resulta vital la participación y asistencia de los socios a las asambleas, no sólo para mantenerse informados del funcionamiento de la caja sino para proteger sus propios intereses.

### 3.3 Reglas Emitidas por la CNBV

Un primer conjunto de reglas emitidas por la CNBV para asignar nivel a la SCAP y a las SFP, consideran los siguientes aspectos:

- Monto de activos y pasivos.
- Número de socios o clientes.
- Ámbito geográfico de las operaciones.
- Capacidad técnica y operativa de la Entidad.

Respecto a reglas relacionadas con aspectos financieros, destacan las siguientes:

- a. Las Federaciones deberán establecer lineamientos y políticas generales, así como el formato del contrato marco, para el otorgamiento de los préstamos de liquidez que otorguen a sus entidades afiliadas. El monto del préstamo o conjunto de préstamos de liquidez que mantenga vigentes una Entidad acreditante, no podrá exceder del 1% de su cartera de créditos o del 10% de su capital neto, debiendo considerarse para efectos del cómputo la base que resulte menor.<sup>38</sup>
- b. En los depósitos que paguen interés, las entidades podrán pactar libremente con su clientela las tasas de interés que devenguen los mismos, las cuales podrán ser distintas para diferentes tipos de cuentahabientes. Las Entidades deberán reservarse invariablemente el derecho de ajustar diariamente la tasa pactada. Las tasas se aplicarán sobre el promedio de saldos diarios del periodo en el cual hayan estado vigentes. Las Entidades podrán pactar libremente la periodicidad de pago de los intereses.

---

<sup>38</sup> Fuente: CNBV, DGT-02/02

- c. Con respecto a las tasas de interés para préstamos o créditos, éstas deberán pactarse en el contrato de crédito a una sola tasa de interés, aclarando las características de esta tasa. Las Entidades no podrán pactar tasas alternativas.

Con respecto a los criterios de clasificación para el nivel de operación de las entidades, el cuadro 4 muestra los criterios tomados para dicho fin. La Federación correspondiente propondrá a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el nivel de operaciones de la entidad, considerando el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y el monto de activos y pasivos.

De acuerdo a las reglas generales, se considera ámbito local cuando una entidad opera en uno o varios municipios, colindantes o no, de alguna entidad federativa de la República Mexicana; por ámbito regional cuando una entidad opera como máximo en cuatro entidades federativas colindantes o no; y por ámbito multirregional cuando una entidad opera en cinco o más entidades federativas, colindantes o no.

Cuando se trate de una entidad de nueva creación, la Federación sólo podrá proponer a la CNBV asignarle el nivel de operaciones I, en el entendido de que estas entidades únicamente operarán en un ámbito geográfico local o regional.

**Cuadro 4**  
**Criterios para Asignación de Nivel a las Entidades (CNBV)**

Socios/Clientes	Ámbito Geográfico	ACTIVOS (Medidos en UDIs <sup>a</sup> )			
		De 100 mil a 5 millones	De 5 millones a 30 millones	De 30 millones a 300 millones	Más de 300 millones
≤ 5,000	Local	Nivel I	Nivel I	Nivel II	Nivel III
≤ 5,000	Regional	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel III
≤ 5,000	Multirregional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 5,001 a 10,000	Local	Nivel I	Nivel I	Nivel II	Nivel III
De 5,001 a 10,000	Regional	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 5,001 a 10,000	Multirregional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 10,001 a 100,000	Local	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel III
De 10,001 a 100,000	Regional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
De 10,001 a 100,000	Multirregional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Más de 100,000	Local	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Más de 100,000	Regional	Nivel II	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Más de 100,000	Multirregional	Nivel II	Nivel III	Nivel IV	Nivel IV

Fuente: CNBV Proyecto del 20 de marzo de 2002.

Inicialmente, ninguna entidad podrá operar en el nivel IV por motivos de precaución y las entidades sólo podrán cambiar al nivel de operaciones inmediato siguiente, siempre y cuando hayan transcurrido por lo menos dos años desde la fecha de la asignación del nivel de operaciones anterior. Las entidades de operaciones de nivel IV deberán llevar un programa de auditoría legal en los términos que indique la CNBV.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De esta forma, para poder operar en el sector, el número mínimo de socios con que deberá contar una entidad será de 100 además de un mínimo de \$305,275<sup>39</sup> en activos. Si comparamos esta cantidad con la media de los activos de las entidades que operan en el sector, podemos apreciar que el activo promedio por sucursal es de 13 millones de pesos, lo cual no implicará una limitante para el acceso de nuevas cajas al sector.

No obstante, existen 10 cajas con un número menor a 100 socios y con activos totales que oscilan entre los \$425,000 y los \$5'615,000. Estas cajas aunque con dificultades, tienen oportunidad de ajustarse a los lineamientos establecidos en Ley, debido a que su función es fomentar la cultura de ahorro y proporcionar un servicio a la comunidad en donde operan, es decir, tienen una función más social. Además, existen periodos del año en que estas entidades no captan ahorro (de acuerdo a cultivos de temporal o en espera de remesas).

Es posible apreciar que en el cuadro 4 puede presentarse una confusión de lectura, ya que por ejemplo para el caso de dos entidades que tengan 5000 socios cada una, sólo que a diferencia de la primera, la segunda tenga cobertura regional en lugar de local, no es posible determinar porqué ambas pertenezcan al nivel I. Otro caso, en el cual ambas entidades poseen 5000 socios, pero una tiene un monto mayor de activos, no se identifica el criterio por el cual nuevamente ambas pertenezcan al nivel I.

Adicionalmente a los criterios antes mencionados, la Federación, para efectos de proponer a la CNBV nivel de operaciones que podrá asignarse a la entidad, analizará el monto de sus pasivos o la proyección de éstos, analizará la capacidad técnica y operativa de la entidad así como el cumplimiento de los requisitos legales de los miembros de sus consejos de administración y vigilancia, comisarios y funcionarios. Asimismo, se tomarán en cuenta las siguientes características de las entidades para ratificar o modificar el nivel de operaciones:<sup>40</sup>

- a. Sistemas de información.
- b. Manuales de operación.
- c. Sistemas de cómputo.

Las operaciones que tendrán permitidas las entidades de acuerdo a su nivel se describen a continuación, entendiéndose que un nivel más alto tiene permitido realizar las operaciones de los niveles anteriores.

#### **Nivel I.**

- a. Depósitos a la vista, de ahorro, a plazo y retirables en días preestablecidos.
- b. Recibir créditos de instituciones nacionales y extranjeras, de fideicomisos, etc.
- c. Otorgar préstamos de liquidez.
- d. Celebrar contratos de arrendamiento.

<sup>39</sup> Este monto se considera tomando el valor de referencia de la UDI al 31 de Diciembre de 2001=3.055273. BANXICO.

<sup>40</sup> El cuadro 4 y los criterios adicionales aparecen en los boletines publicados en la página [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)

- e. Recibir órdenes de pago en moneda nacional, y en moneda extranjera sólo para abono en cuentas de ahorro.
- f. Negociar títulos de crédito.
- g. Constituir depósitos a la vista o a plazo en alguna institución de crédito (bancos).
- h. Otorgar préstamos a socios o clientes.
- i. Invertir los excedentes de efectivo en valores gubernamentales o pagarés.

#### **Nivel II.**

- a. Emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional, y en moneda extranjera sólo para abono en cuentas de ahorro.
- b. Realizar operaciones de factoraje financiero.
- c. Otorgar préstamos de mediano plazo.
- d. Invertir sus excedentes de efectivo en papel bancario y sociedades de inversión.
- e. Prestar servicios de caja de seguridad.
- f. Servicios de abono y descuento en nómina.
- g. Realizar compra y venta de divisas por cuenta de terceros.

#### **Nivel III.**

- a. Otorgar préstamos a corto, mediano y largo plazo.
- b. Invertir en valores (acciones).
- c. Realizar inversiones permanentes de capital en otras sociedades mercantiles.
- d. Expedir tarjetas de débito.
- e. Servicios de caja y tesorería.

#### **Nivel IV.**

- a. Emitir títulos de crédito.
- b. Otorgar documentos de todo tipo.
- c. Invertir en todo tipo de valores.
- d. Expedir tarjetas de crédito.
- e. Representar a los tenedores de títulos de crédito.

De acuerdo a esta reglamentación, podemos prever que de las 636 cajas de ahorro y crédito popular que operan en el país, la gran mayoría pertenecerá a los niveles I y II, siendo "únicamente dos las que podrían entrar al nivel IV –Caja Popular Mexicana y Caja de los Telefonistas, ambas SAP's-, que es el previo al nivel de operación de la banca comercial."<sup>41</sup> Esto nos habla del nivel de desarrollo del sector, el cual a pesar de tener gran presencia en todo el país, se encuentra en niveles muy precarios en cuanto a servicios ofrecidos e infraestructura disponible.

Es importante establecer que al término del presente estudio existen aún reglas generales respecto de la LACP que no han sido emitidas por lo que será necesario considerarlas en su momento.

Finalmente, cabe destacar que es muy posible que todas las disposiciones antes mencionadas sean modificadas, ya que existen organismos que debido a su tamaño y

<sup>41</sup> Periódico Reforma. Junio 18, 2001

dispersión geográfica no podrán cumplir con las disposiciones en ley, es decir, no alcanza a cubrir los mínimos requeridos. Asimismo, existe la petición de ampliar el periodo de dos años para el cambio de figura jurídica de las entidades, tomando en cuenta que se trata de un sector que operó más de 50 años sin ninguna regulación.<sup>42</sup>

### 3.4 BANSEFI

Un apoyo adicional que se pretende dar al Sistema de Ahorro y Crédito Popular es la constitución del Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI),<sup>43</sup> quien será el encargado de promover el sector y actuará como banco de bancos. El objetivo principal de esta institución es "promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sistema de Ahorro y Crédito Popular, ofrecer servicios financieros, así como canalizar apoyos técnicos y financieros necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector en general, el desarrollo económico nacional y regional del país."<sup>44</sup>

Dentro de las facultades que tiene BANSEFI para lograr su objetivo, están:

- a. Promover la inversión en el sector.
- b. Fomentar proyectos que respondan a las necesidades de los Organismos de Integración.
- c. Promover el desarrollo tecnológico de los Organismos de Integración y de las entidades.
- d. Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en la negociación de créditos del exterior que estén enfocados al Sistema de Ahorro y Crédito Popular.
- e. Inversión accionaria e inversión en el mercado de dinero.
- f. Financiamiento a proyectos de infraestructura, capacitación y tecnología.
- g. Provisión de liquidez a entidades.

Actualmente, BANSEFI está desarrollando un sistema de red informática mediante el cual la citada supervisión será expedita a la vez que se tendrá la información de todas las entidades que operan en el país, tecnificando y modernizando el Sistema de Ahorro y Crédito Popular a niveles del sector bancario.

Otro de los proyectos que ha echado a andar este banco de desarrollo, es la capacitación de personal para crear unidades operativas de control con el propósito de crear personal que pueda realizar auditorías a las nuevas figuras de ahorro y crédito popular. Para tal fin, ha establecido contacto con especialistas canadienses, cuyo éxito en su sistema cooperativo parece ser el modelo que los encargados del sistema cooperativo mexicano han decidido implementar.

<sup>42</sup> El financiero. Martes 18 de marzo de 2002. p. 5

<sup>43</sup> Ley Del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Julio 2001.

<sup>44</sup> Ibid. Art. 3.

Por otro lado, BANSEFI cuenta con 590 sucursales –a diciembre de 2000- de las cuales 308 sucursales están ubicadas en el sector rural. Estas instituciones que operan en el ámbito rural captan cerca de 146 millones de pesos que representan el 2.5% de la captación total en las áreas rurales. Adicionalmente, se creará una red de ventanillas y se firmarán convenios con empresas de envío de dinero para aprovechar las remesas al país de los conacionales que laboran en Estados Unidos.

Es importante destacar que dicha institución, a pesar de contar con una gran cantidad de sucursales, no proporcionará servicios de crédito a sus clientes. Por otra parte, se tiene que quien se encargará de la supervisión y dará autorización a nuevas entidades para incorporarse al sector, será la CNBV conjuntamente con las Federaciones y Confederaciones, por lo que el papel que BANSEFI desempeñará queda bastante limitado e incluso, las funciones de promoción del sector así como la intermediación para la tramitación de créditos del exterior, bien podría ser realizada por las propias Confederaciones.

El objetivo de un banco de desarrollo es fomentar una actividad económica determinada, sobre todo a través de la canalización de recursos y la capacitación en todos los ámbitos. Podemos concluir que BANSEFI como banco de desarrollo, aparece como una institución de promoción y organización de eventos para el Sistema de Ahorro y Crédito Popular, dejando de lado su función de otorgamiento de crédito al sector sobre todo a través de sus sucursales, principal objetivo de un banco de desarrollo.



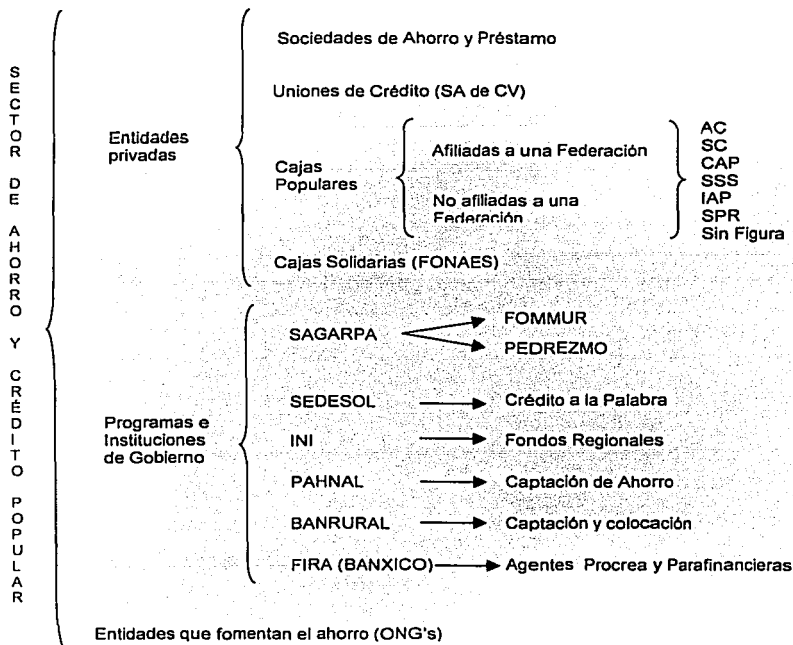
## CAPÍTULO 4. EL SISTEMA DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR MEXICANO

### 4.1 Panorama General

Para poder tener una mejor comprensión de cómo es que se constituye el Sistema de Ahorro y Crédito Popular Mexicano, comenzaré por determinar las diferentes entidades que conformaban al sector, para posteriormente enmarcar la actual estructura del Sector a partir de la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

El esquema 2 nos bosqueja la constitución del Sector de Ahorro y Crédito Popular previo a su legislación:

**Esquema 2**  
**Entidades que Conformaban el Sector de Ahorro y Crédito Popular**



TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## **4.1.1 Entidades Privadas**

### **4.1.1.1 Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP's)**

Las Sociedades de Ahorro y Préstamo son consideradas como organizaciones auxiliares de crédito y requieren de la autorización de la SHCP para su constitución y operación. Las SAP's pueden ser personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Su duración es indefinida y su domicilio debe estar dentro del territorio nacional.

El objeto de las SAP's es la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

Hasta el cierre de diciembre de 2000, tan sólo 11 SAP's tenían autorización para operar como tales.

### **4.1.1.2 Uniones de crédito**

Las uniones de crédito son también consideradas como organizaciones auxiliares de crédito y gozan de autorización para operar en las ramas económicas en que se ubiquen las actividades de sus socios.

Dentro de las principales actividades que pueden realizar las uniones están el facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval en los créditos que contraten sus socios, recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior así como de sus proveedores, emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, excepto obligaciones subordinadas de cualquier tipo, recibir de sus socios depósitos de dinero para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja, cuyos saldos podrá depositar la unión en instituciones de crédito o invertirlos en valores gubernamentales; entre otras.

Las uniones de crédito deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, de acuerdo con la legislación mercantil.

De las aproximadamente 221 uniones de crédito reportadas en operación por la SHCP para el año 2000, se identificó 32 de esas uniones de crédito estaban realizando operaciones de ahorro y préstamo.

#### 4.1.1.3 Cajas Populares

La figura de cajas populares hasta antes de la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular no se encontraba determinada en ninguna ley. Como ya se explicó, las diversas entidades que no fueron aceptadas como SAP's, adoptaron diversas figuras jurídicas cuyo objetivo era captar ahorro de sus socios y colocarlo entre los mismos.

Las SAP's y las Uniones de Crédito requieren de la autorización de la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México. Las Cooperativas y Asociaciones Cíviles, en cambio, partían del reconocimiento legal del derecho de asociación y se constituían mediante un procedimiento más sencillo. Dentro de las principales figuras jurídicas que adoptaron las cajas populares destacan las siguientes:

- |  |     |
|--|-----|
| i. Asociaciones civiles                | AC  |
| ii. Sociedades civiles                 | SC  |
| iii. Cooperativas de Ahorro y Préstamo | CAP |
| iv. Sociedades de Solidaridad Sociales | SSS |
| v. Instituciones de Asistencia Privada | IAP |
| vi. Sociedades de Producción Rural     | SPR |
| vii. Entidades sin figura jurídica     |     |

Esta inexistencia de marco jurídico y heterogeneidad entre las entidades que realizaban operaciones de ahorro y préstamo fueron algunas de las razones por las cuales resultaba indispensable su legislación.

Hasta antes de la LACP, el mayor organismo de coordinación de estas cajas es el Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (COMACREP) el cual estaba representado por las asociaciones determinadas en el esquema 3. Cabe destacar el caso de Caja Popular Mexicana (CPM) que no es una Federación sino una caja que brinda servicios de ahorro y crédito a sus socios pero por su tamaño e importancia fue aceptada como afiliada de la COMACREP, ya que cuenta con 364 sucursales a nivel nacional:

**Esquema 3**  
**Organismos Integradores del Sector de Ahorro y Crédito Popular**

	<b>Confederación</b>	<b>Federación</b>
C O M A C R E P	Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAAP)	Regional Noreste
		Centro-Sur
	Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cajas, Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO)	Jalconayza
		Sureste
		Alianza Mexicana de Cooperativas Veracruz
	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito en Solidaridad Social (AMUCSS)	Coordinadora Regional Norte
Sistema Cooperativa Peninsular		
Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP)	Unicarp Golfo de México	
	Umcosap	
Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCN)	Unisap de Occidente	
	216 Cajas Solidarias	
Prodesarrollo, Finanzas y Microempresas		
		Caja Popular Mexicana (CPM)

Adicionalmente, existían las siguientes confederaciones y federaciones no afiliadas:

Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos (CCAPEUM)	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2" style="font-size: 3em; vertical-align: middle;">}</td> <td>Michoacán</td> </tr> <tr> <td>Occidente</td> </tr> </table>	}	Michoacán	Occidente
}	Michoacán			
	Occidente			
Confederación Nacional de Cooperativas de Actividades Diversas de la República Mexicana (CNCAD)				
Sin Confederación	Asociación Oaxaqueños en Lucha Del Centro Confianza Popular			

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.1.1.4 Cajas Solidarias

Las Cajas Solidarias tienen su origen en el Programa Crédito a la Palabra –el cual será analizado más adelante. Los recursos que son recuperados de los préstamos realizados por dicho programa son destinados para la formación y capitalización de cajas solidarias. La promoción y organización de las cajas solidarias estuvieron a cargo de la SEDESOL a través del Fondo Nacional para Empresas Sociales (FONAES), labor en la que ha contado con la asesoría y apoyo técnico de la Organización de Desarrollo Internacional Desjardin's de Quebec, Canadá. Actualmente el sistema de cajas solidarias se encuentra dentro del ámbito de la Secretaría de Economía.

Las Cajas Solidarias surgieron a principios de 1993 como respuesta a la demanda de los campesinos y como una alternativa para que esos campesinos incursionaran como dueños de estas instituciones en el mercado de crédito y ahorro rural.

Desde ese año, los campesinos tienen la opción de formar su Caja Solidaria para manejar las recuperaciones de los créditos y tener la alternativa de ahorrar en un organismo del cual se convierten en clientes y dueños, además de tener la posibilidad de participar como directivos.

Cabe señalar que al momento de ingresar a las Cajas, las recuperaciones del Programa Crédito a la Palabra dejan de ser recursos fiscales para convertirse en patrimonio colectivo de la Caja para el usufructo individual de su dueño, que son los propios campesinos. Las recuperaciones se dividen en dos fondos del capital contable. El 90% se registra en el Fondo de Reserva General que se utiliza para otorgar los préstamos y el 10% de las recuperaciones se canaliza al Fondo de Contingencia, para eventuales necesidades financieras de la Caja.

Es importante mencionar que las cajas cuentan con el apoyo técnico y de asesoría de FONAES. Desde el inicio del Programa, se contó con asesoría de Desjardins en forma permanente, para resolver los aspectos contables, normativos, de capacitación e informático, entre otros. En este último rubro las Cajas operan con un sistema adecuado denominado "MicroBanker", el cual fue desarrollado por la FAO expresamente para este tipo de organismos de financiamiento en el campo.

Las 216 Cajas Solidarias existentes a diciembre de 2000, atienden a productores de 323 municipios, localizados en 25 estados de la República. El 68% de dichos municipios se ubican en regiones de marginación extrema como la Selva y Sierra (Chiapas); Tarahumara (Chihuahua); las Quebradas y Semidesierto (Durango); Costa Chica, Costa Grande y la Montaña (Guerrero); Sierra Gorda (Hidalgo); Costa Chatina y Mixteca (Oaxaca); Sierra Negra Zongolica (Veracruz); Sierra Norte (Puebla); así como la Huasteca Potosina por sólo mencionar algunas.

No obstante que estas cajas son reconocidas por el gobierno Federal, tampoco estaban consideradas dentro de alguna ley.

De esta forma, estos cuatro tipos de entidades conformaban los servicios financieros populares privados y serán quienes tendrán que mutar a las dos figuras definidas en ley para continuar con sus operaciones de ahorro y préstamo.

De las entrevistas de campo se puede determinar que estas cajas habían venido prestando servicios financieros adecuados a las necesidades de sus clientes, a pesar de la precariedad de su operación. El desempeño financiero de las mismas se analizará en el capítulo siguiente.

#### 4.1.2 Programas e Instituciones de Gobierno

Para complementar la oferta de servicios financieros, el gobierno participa en el mercado rural mediante programas e instituciones financieras pertenecientes a la Administración Pública Federal. El cuadro 5 nos da un panorama general de los principales programas e instituciones de gobierno que otorgan servicios financieros sobre todo para la población rural:

**Cuadro 5**  
**Participación del Gobierno en el Mercado de Ahorro y Crédito Rural**  
**Datos a diciembre de 2000**

Programas e Instituciones de Gobierno	Número Entidades	Beneficiarios	Ahorro (miles \$)	Crédito (miles \$)
Grupos FOMMUK <sup>1/</sup>	1,219	16,569	nd	nd
Fondos PEDREZMO <sup>1/</sup>	117	2,982	1,245	292
Créditos a la Palabra	1,835	636,780	na	580,009
Fondos Regionales INI	196	2,267,360	na	465,734
Sucursales PAHNAL <sup>2/</sup>	308	68,427	146,025	na
Sucursales BANRURAL	44	153,908	4,036,539	4,222,543
Agentes Procrea y Parafinancieras	370	232,581	na	3,222,597

Fuente: Elaboración propia con base en información del PAHNAL, Diciembre 2000.

nd: No disponible

na: No aplica

1/ Los datos correspondientes a ahorro y crédito se refieren al operado por los grupos del FOMMUR y a los Fondos de PEDREZMO y no al canalizado por el Gobierno, ya que esos datos no están disponibles.

2/ En el caso de PAHNAL, éste cuenta con clientes y no con beneficiarios.

Nota: Sólo se está considerando la parte rural de PAHNAL y de BANRURAL.

Es importante destacar el número de personas beneficiadas por los programas e instituciones gubernamentales, ya que estos son cerca de 4 millones de personas. Resulta interesante analizar cada programa, su alcance y desempeño.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

#### **4.1.2.1 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación (SAGARPA).**

Existen algunos programas de gobierno que, sin participar directamente en la captación de ahorro y en el otorgamiento de crédito, lo impulsan por medio de diferentes mecanismos que generalmente se basan en la metodología de grupos solidarios enfocados principalmente al impulso de la mujer rural y otros sectores rurales marginados. Dentro de estos programas, tenemos que por medio de la SAGARPA el gobierno promueve la oferta de servicios de ahorro y crédito en el sector rural a través de los siguientes programas.

##### **a. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)**

La SHCP autorizó la constitución del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, a petición de la SAGARPA, con recursos del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1999. El 10 de junio de 1999 se formalizó este Fideicomiso con Nacional Financiera, S. N. C., como institución fiduciaria.

La misión del FOMMUR es impulsar esquemas de financiamiento y ahorro adecuados a las condiciones de las mujeres rurales, de manera que apoyen la generación de autoempleo y de actividades productivas para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias.

El principal objetivo del FOMMUR es establecer un mecanismo de microfinanciamiento para las mujeres rurales organizadas en grupos solidarios, por conducto de Organismos Intermediarios (OI), impulsando la inversión productiva, el ahorro y la capitalización del sector rural.

De manera complementaria, se apoya a los OI con recursos no recuperables para actividades de promoción, asistencia técnica, capacitación y equipo informático.

Las acciones del FOMMUR están enfocadas en las mujeres mayores de 18 años que habitan en zonas rurales, preferentemente en regiones y municipios de alta marginación, y que están organizadas en grupos solidarios de entre 5 y 40 socias. Los grupos solidarios deben ser personas morales constituidas legalmente (tales como Sociedades y Asociaciones Cívicas, Cajas de Ahorro y Crédito, Uniones de Crédito, Cooperativas y Organismos no Gubernamentales) que comprueben capacidad para manejar los recursos; que tengan al menos tres años de operar y una base social de al menos 200 mujeres en zonas rurales marginadas.

FOMMUR otorga recursos directos en calidad de préstamo a los OI cobrándoles una tasa de CETES a 28 días más un punto. Los OI a su vez lo prestan a los grupos solidarios cobrando una tasa que le genere ingresos suficientes para que cubra todos sus costos de operación y busque su sustentabilidad financiera.

Respecto al ahorro, las mujeres se comprometen a ahorrar una cantidad determinada cada semana. En todos los casos los ahorros son manejados directamente por los grupos solidarios a través de sus directivas, quienes son las encargadas de abrir cuentas en el banco y liberar los préstamos que se realizan a partir del ahorro, previa autorización de la asamblea.

Por otro lado, FOMMUR apoya a los OI para que realicen actividades de promoción, asistencia técnica, capacitación y adquisición de infraestructura y equipo informático, con el fin de atender el desarrollo de los Grupos Solidarios y llevar un mejor control de los recursos.

Dichos recursos no son reembolsables a FOMMUR y su monto se fija como un porcentaje respecto al monto del crédito solicitado por el OI (80% de crédito y 20% de subsidio). Al cierre del 2000, se tiene un total de 1,219 grupos de ahorro en 15 estados de la República Mexicana.

#### **b. Programa de Desarrollo Rural Sustentable en Zonas Marginadas (PEDREZMO)**

El Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PEDREZMO), es financiado con recursos federales y aportaciones de los productores en el marco de Alianza para el Campo. El propósito fundamental de este programa es otorgar financiamiento a proyectos productivos de los grupos y organizaciones de zonas marginadas –sobre todo comunidades indígenas que por lo general son las más marginadas. Los créditos tienen, por otra parte, el propósito de fomentar la organización comunitaria en beneficio de las mismas comunidades y contribuir al mejoramiento de sus condiciones de empleo, ingreso y bienestar social

Los recursos que resulten de la recuperación de los proyectos productivos podrán utilizarse para la formación de un fondo con cobertura de grupo comunitario o regional, y su operación y seguimiento deberá ser llevado a cabo por los miembros designados por los propios beneficiarios de acuerdo con la figura que se haya elegido y atendiendo a la reglamentación que se establezca. Asimismo, podrán ser aprovechados los esquemas ya establecidos tales como cajas comunitarias y fondos regionales. La propiedad y el uso de las recuperaciones serán de los propios beneficiarios, es decir, los recursos no retornan al gobierno federal.

Las comunidades que pueden acceder al financiamiento de proyectos productivos, son seleccionadas de acuerdo con el rango de mayor marginación en combinación con un potencial productivo no desarrollado. Las comunidades deben contar con un posicionamiento geográfico, productivo, cultural y organizativo que permita crear áreas de influencia sobre otras comunidades de la zona.



Los fondos comunitarios, como ya se mencionó, son un producto secundario del programa de apoyo a zonas marginadas, ya que estos fondos se forman de manera totalmente voluntaria con las utilidades de las actividades productivas que llevan a cabo los indígenas, teniendo los beneficiarios del programa la opción de no constituir el fondo si eligen el ahorro individual de sus utilidades.

De esta forma, el objetivo de los Fondos es permitir que los productores puedan ahorrar y aprovechen mejor las recuperaciones del programa y también incorporar recursos adicionales que pueden tener de otras fuentes.

Para noviembre de 2000, el programa reportó un total de 117 fondos en operación distribuidos en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Tabasco, Veracruz, Puebla y Oaxaca con aproximadamente 2,982 socios.

Dentro del grupo de instituciones gubernamentales que participan directamente en el mercado de servicios financieros otorgando préstamos y captando ahorro de la población, encontramos a las siguientes instituciones de Gobierno.

#### **4.1.2.2 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): Programa Crédito a la Palabra.**

El Programa Crédito a la Palabra dio inicio en 1989 para proporcionar crédito al sector de campesinos que tradicionalmente recibían préstamos de BANRURAL, pero que debido a los cambios en las políticas de la institución, la cual se dedicó desde entonces a atender a los productores con capacidad de pago y bajos riesgos, quedaron fuera de los servicios del Banco.

Se trata de productores de bajos ingresos que están ubicados en tierras de temporal, de baja productividad y elevados riesgos, que no son sujetos de crédito de la banca.

El objetivo del programa es apoyar con financiamiento a productores agrícolas para impulsar la producción de alimentos básicos y la diversificación de cultivos. El apoyo consiste en la entrega de una cantidad de recursos por hectárea que se otorgan sin solicitar garantías ni tasa de interés, de ahí su nombre "a la palabra" a los productores que la comunidad validó y avaló.

El apoyo consiste en \$500.00 por hectárea que se entregan directamente al productor por parte del Ayuntamiento respectivo, sin garantías pero con una tasa de interés del 6.5% (a partir de este año). Al finalizar el ciclo agrícola, el productor devuelve los recursos en la Presidencia, los cuales a su vez son reintegrados a la comunidad para proyectos productivos o bien para integrarse a alguna caja solidaria.

Los recursos de las recuperaciones del Crédito a la Palabra retornan nuevamente a las comunidades. Hasta antes de 1993, estas recuperaciones se podían destinar exclusivamente a obras de tipo social que la comunidad aprobara (caminos, agua potable, aula para la escuela, cancha, etc.), pero a partir de esa fecha se decidió

ampliar las opciones de uso de las recuperaciones por parte de las comunidades, a solicitud de los propios campesinos. Fue entonces que surgieron las Cajas Solidarias (ya analizadas previamente).

Se planea vincular este programa con el sector financiero rural, autorizando que las recuperaciones se canalicen a entidades financieras rurales debidamente constituidas en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Asimismo, se piensa ligarlo con programas como el de Alianza para el Campo a fin de que el campesino tenga acceso a paquetes tecnológicos que mejoren su productividad.

Lo que se busca es que el Programa de Crédito a la Palabra sea un detonador importante para la capitalización del campo y que se genere una educación financiera que les permita en el mediano plazo operar con autosuficiencia financiera y autonomía organizativa.

#### **4.1.2.3 Instituto Nacional Indigenista (INI): Fondos Regionales**

El INI es una dependencia gubernamental que cuenta con diversos programas de apoyo a los indígenas, tales como:

- Promoción y procuración de justicia.
- Promoción de las culturas indígenas.
- Planeación y desarrollo de las tecnologías.
- Bienestar social.
- Albergues escolares indígenas.
- Infraestructura social básica.
- Desarrollo Económico Productivo.

Dentro del programa Desarrollo Económico Productivo, se encuentran los Fondos Regionales, único programa de la institución que destina recursos para financiar proyectos productivos.

Este programa inició operaciones en 1990 y pretende motivar a las comunidades rurales mediante el otorgamiento de créditos, además de un programa de incentivos para que las propias comunidades asignen los recursos a los proyectos más viables.

Uno de los objetivos centrales de este programa es consolidar a las organizaciones indígenas para que éstas sean sujetas de crédito de otros intermediarios financieros.

Los programas de fondos regionales funcionan de la siguiente manera: el gobierno federal (SHCP) asigna recursos a SEDESOL, que a su vez lo canaliza al INI y éste lo transfiere a cada Fondo Regional. Para la elaboración de las propuestas productivas, las comunidades se apoyan en los técnicos del Centro Coordinador,<sup>45</sup> siendo ellos quienes aprueban o rechazan la viabilidad de los proyectos presentados.

<sup>45</sup> Para su operación y una atención directa a las poblaciones indígenas, el INI funciona a través de Centros Coordinadores Indigenistas organizados por delegaciones estatales.

El programa de fomento a proyectos productivos tienen el compromiso de recuperar los apoyos otorgados, ya que las recuperaciones pasan a ser parte del patrimonio del Fondo Regional para continuar respaldando las actividades de los socios que cumplen y pagan sus créditos. En otras palabras, los recursos recuperados de este programa no regresan al gobierno federal, sino que se destinan a un fondo revolvente cuyo propósito es que las comunidades tengan una fuente de financiamiento que no provenga directamente de los recursos federales. Al finalizar el año 2000, el INI contaba con 196 Fondos Regionales.

#### **4.1.2.4 Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL): Sucursales Rurales**

El PAHNAL (hoy BANSEFI) era un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en 1949 con el propósito específico de fomentar el ahorro entre la población. Debido a esta restricción establecida en la Ley que rige su funcionamiento, no incluye el crédito en la cartera de servicios.

La misión del PAHNAL era ofrecer instrumentos de ahorro e inversión atractivos para la población desatendida por instituciones financieras privadas, tales como amas de casa, obreros, pequeños comerciantes, estudiantes, niños y personas de bajos ingresos en las zonas urbanas, así como jornaleros, ejidatarios, pequeños propietarios, maestros rurales, empleados públicos, pequeños comerciantes, niños y amas de casa en las zonas rurales.

A partir de 1993 PAHNAL inició una etapa de expansión a través de la creación de una red de sucursales. El objetivo fue contar con una mayor presencia en el mercado y acercar los servicios de ahorro a los cuentahabientes actuales y potenciales en zonas urbanas populares con capacidad de ahorro y en poblaciones del medio rural sin presencia de bancos comerciales.

Adicionalmente, en 1998 agregó a su oferta de servicios el cambio de giros por concepto de remesas que envían a sus familias los mexicanos que emigran a trabajar a los Estados Unidos, servicio particularmente demandado en las zonas rurales que registran un elevado índice de migración.

El PAHNAL a diciembre de 2000 contaba con un total de 590 sucursales y 1,471,000 cuentas de ahorro.

#### **4.1.2.5 Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL): Sucursales Rurales**

BANRURAL fue creado en 1975 con la fusión de tres instituciones públicas (el Banco Ejidal, el Banco Agrícola y el Banco Agropecuario), que proporcionaban crédito agrícola. Surgió como un instrumento del Gobierno para fomentar las actividades productivas agropecuarias, sobre todo entre los sectores del campo sin acceso a financiamiento por parte de la banca comercial.

Por ley, actúa como banca de segundo piso y ofrece servicios de crédito para proyectos productivos y captación de recursos. En su ámbito operativo, a diciembre de 2000, contaba con 12 Gerencias Regionales (Bancos de Crédito Rural por región) y con 219 sucursales ubicadas en áreas de influencia rural distribuidas en todo el territorio nacional.

El objetivo principal de BANRURAL es destinar financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, así como fomentar actividades complementarias tales como captación de recursos para el desarrollo del sector. El financiamiento se orienta fundamentalmente hacia los Productores de Bajos Ingresos con potencial productivo, dedicados tanto a actividades agrícolas como pecuarias.

No obstante, BANRURAL ha tenido dificultades para atender a su población objetivo – los campesinos pobres- debido a los altos costos que generan e incluso por las bajas tasas de interés, prefiriendo atender a aquellos campesinos que son capaces de proporcionar garantías, a diferencia de los campesinos más pobres que son quienes realmente necesitan el apoyo. Asimismo, los datos de cartera vencida señalan que la recuperación de los créditos que proporciona BANRURAL es muy baja a pesar del subsidio brindado.

El caso de BANRURAL es el típico caso del viejo paradigma de crédito subsidiado,<sup>46</sup> en que los programas subsidiados requieren de frecuentes inyecciones de fondos. Si dichos fondos no son manejados adecuadamente, el programa rápidamente consume su capital en financiar los costos de operación.

Los programas establecidos por BANRURAL no han tenido el impacto esperado, ya que muestran bajas tasas de recuperación de los préstamos, de modo que han sido necesarias fuertes transferencias por parte del gobierno para mantener a la institución operando.<sup>47</sup> Dado que el sector no es capaz de generar las ganancias suficientes para mantenerse a sí mismo, esto sobre todo a raíz de la liberalización financiera, los inversionistas se enfocan a sectores con altos niveles de rentabilidad.

El alto índice de cartera vencida generado durante la crisis económica y financiera de diciembre de 1994, llevó al gobierno federal a instrumentar programas de apoyo a deudores dentro de los que destaca Fideicomiso Liquidador de las Instituciones y Organismos Auxiliares de Crédito (FIDELIQ). Como parte de un programa de saneamiento de BANRURAL, "a finales de diciembre de 1998 se formalizó a través de este Fideicomiso una cesión de cartera a título oneroso por 10,900 millones de pesos (a su valor contable) a plazo de 10 años con un total de 142,241 expedientes."<sup>49</sup>

La composición del saldo de la cartera de crédito de BANRURAL a diciembre de 1999, muestra que la cartera correspondiente a FIDELIQ representó el 52% del total de la cartera.

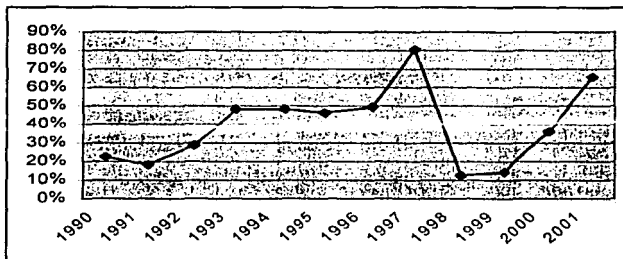
<sup>46</sup> El viejo paradigma fue analizado en el capítulo 1 del presente trabajo.

<sup>47</sup> Para un examen más detallado sobre BANRURAL consultar "Una política de Crédito al Campo, 1994-2000". BANRURAL, Agosto 2000

## Principales indicadores financieros de BANRURAL<sup>48</sup>

- Cobertura de la Cartera Vencida (*Provisiones Preventivas/Cartera Total*); con datos a diciembre del 2000, tenemos que la cobertura de la cartera es del 74.82%.
- Índice de Morosidad *Cartera Vencida/Cartera Total*; el saldo de la cartera vencida al mes de diciembre de 2000, ascendió a 3,713 millones de pesos, cifra que representó el 26.46% de la cartera total.
- Solvencia (*Activo circulante/Pasivo Circulante*); por cada peso de deuda, BANRURAL cuenta con 90 centavos para hacer frente a sus deudas de corto plazo.
- Capitalización (*Capital Contable/Activo Total*); el nivel de capitalización de BANRURAL se encuentra en niveles de 3.6%, nivel muy bajo.

Gráfica 3  
Cartera Vencida/Cartera Vigente BANRURAL  
1990-2001



FUENTE: Elaboración propia con base en información de la CNBV.

De acuerdo a la gráfica anterior y a los indicadores financieros, podemos ver que el desempeño de BANRURAL se ha deteriorado. De acuerdo a la gráfica 3, la cartera vencida alcanzó su máximo nivel en la crisis de 1997, lo mismo que en 2001, en que nuevamente ha aumentado esta proporción.

Según un estudio reciente, a pesar de la intervención gubernamental en el sector rural, "el acceso a los servicios financieros por la población rural, no ha mejorado, reduciendo las transferencias gubernamentales de BANRURAL hacia productores capaces de proveer garantías en afán de mejorar la recuperación de créditos. A pesar de estos esfuerzos, las recuperaciones de BANRURAL siguen siendo muy pobres. Para diciembre de 1997, los costos de operación continuaban excediendo los ingresos de

<sup>48</sup> "Una política de Crédito al Campo, 1994-2000". BANRURAL, Agosto 2000

intereses netos y la productividad laboral permaneció mucho muy por debajo de la de los bancos comerciales." <sup>49</sup>

Con todos los problemas que presenta, no podemos dejar de reconocer que BANRURAL es uno de los pocos instrumentos de política económica rural que le quedan al Estado, además de contar con la más amplia infraestructura financiera orientada al sector rural. Resulta fácil desaparecerla, muy difícil y lento sustituirla. Lo que debe quedar muy claro es que es casi la única fuente de financiamiento bancario al que tienen acceso pequeños y medianos productores rurales, por lo que antes de liquidarla deben tomarse en cuenta los aspectos mencionados.

#### **4.1.2.6 Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA): Agentes Procrea y Parafinancieras**

Los FIRA se crearon en 1954 para canalizar recursos crediticios y servicios integrales de apoyo a las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, silvícolas y pesqueras, constituyéndose en un importante instrumento para elevar su productividad, rentabilidad y competitividad. Estos Fideicomisos son manejados por el Banco de México (BANXICO).

FIRA está integrado por el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA); y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

Adicionalmente, los Fideicomisos manejan dos programas diseñados específicamente para la canalización de crédito a los sectores rural y pesquero denominados Agentes Procrea y Agentes Parafinancieros.

Los agentes procrea son un programa que tiene por objetivo el otorgamiento de crédito por administración de proyectos productivos, de poca cuantía, a través de una persona física o moral que permite el acceso al crédito bancario privado a productores de bajos ingresos, con los cuales no mantiene vínculos comerciales adicionales, desarrollándolos como sujetos de crédito para posteriores procesos productivos, en un plazo no mayor a tres años. El riesgo asociado al crédito es compartido por el acreditado, el Agente Procrea, FIRA y otros participantes.

Por su parte, el esquema de agentes parafinancieros consiste en el otorgamiento de crédito a través de una persona física o moral que permite el acceso al crédito bancario a pequeños productores de ingresos medios con pocas garantías, con los cuales mantiene relaciones de tipo mercantil, coordinando el esfuerzo complementario de proveedores, comercializadores, industriales, instituciones financieras y otros agentes participantes. El riesgo se distribuye entre FIRA, el productor; el Agente Parafinanciero, el Banco, los comercializadores, etc.

<sup>49</sup> Conclusiones establecidas en el documento "*Mexico Rural Finance*". Op. cit. p. 19

Es importante señalar que estos agentes otorgan financiamiento a proyectos que demuestren ser rentables. Además, estos esquemas contratan un reaseguro de manera obligatoria en el esquema Parafinanciero y de manera opcional en el esquema Procrea, lo cual le garantiza a FIRA que no perderá el dinero otorgado bajo ninguna circunstancia.

Al cierre del año 2000, FIRA contaba con un total de 370 agentes procrea y parafinancieras que beneficiaban a un total de 232,581 productores y campesinos.

#### **4.1.2.7 Conclusiones sobre los Programas e Instituciones de Gobierno**

Existen muchas diferencias y hasta incongruencias en el funcionamiento de las instituciones y programas gubernamentales por la manera en que el Gobierno Federal ha intervenido para promover unas u otros, generando competencia desleal, arbitrajes regulatorios y distorsión de los mercados.

Durante la década de los ochenta se dio un cambio en el fondeo de la banca de desarrollo, la cual dejó de obtener recursos presupuestales, teniendo que financiarse por la vía del fondeo de mercado, buscando sustituir el subsidio del presupuesto por un esquema basado en el poder gubernamental para conseguir recursos en los mercados financieros. La mecánica consistió en ofrecer tasas más bajas a la de la banca comercial, cargando simplemente un margen de intermediación, en la perspectiva de poner la ingeniería financiera a favor de los clientes de la banca de desarrollo. El problema fundamental es que no se definió con precisión quienes podían ser los beneficiarios de este proceso y se asumió que sería las pequeñas y medianas empresas.

Con la crisis financiera de 1994, esta opción de financiamiento, llamada de redescuento, se redujo a su mínima expresión, estimándose que "en el año 2000 el nivel de financiamiento a las empresas y a las personas con actividad empresarial alcanzó apenas el 1% del producto interno bruto, después de haber representado el 4% en 1995. Gran parte de la red de intermediación de la Banca de Desarrollo desapareció como consecuencia de la crisis, por lo que la 'red de descuento' quedó reducida a un grupo pequeño de intermediarios que se caracterizan por ser sumamente conservadores y prestar a segmentos de mercado muy específicos".<sup>50</sup>

A los bancos comerciales no les era posible dar préstamos a los grupos de bajos ingresos debido a los altos costos de transacción envueltos en préstamos pequeños, así como la falta de un colateral por parte de los posibles prestatarios que garantizara que el crédito pudiera ser pagado. Los gobiernos de los países en desarrollo adoptaron una actitud pasiva, y en lugar de promover un desarrollo institucional más amplio, se enfocaron a una expansión de la oferta de fondos prestables a través de la banca de desarrollo.

<sup>50</sup> Facultad de Economía. "Estudio Realizado por la Facultad de Economía de la UNAM para la creación de la Banca Comunitaria del Distrito Federal". p. 4

Los apoyos al financiamiento rural mediante los subsidios han creado círculos viciosos, ya que debido a que como el Gobierno Federal no condiciona el retorno de los apoyos, se genera una baja recuperación de préstamos como es el caso de BANRURAL. El caso de este banco de desarrollo destaca porque no logró atender a los segmentos de la población para los que originalmente estaba diseñado; debido a la alta cartera vencida que registraba, terminó por enfocarse hacia grupos de más altos ingresos.

Por otra parte, tenemos que en otros casos con en los programas de Crédito a la Palabra o los financiamientos del INI, los recursos recuperados han sido la base para la creación de fondos de ahorro que ayuden a nuevos financiamientos de proyectos productivos.

A su vez, el PAHNAL en los 52 años de vida que tiene no ha logrado tener una penetración considerable entre los grupos de bajos ingresos. "Para finales del año 2000 sus cuentahabientes eran sólo 748 mil, es decir una quinta parte de las que posee la banca comercial. La cuenta promedio del Patronato es de 2,110 pesos, es decir 5.5 veces mayor que la cuenta de ahorros de la banca comercial".<sup>51</sup>

Podemos concluir que existen dos necesidades principales con respecto a los programas de gobierno. Primero, que las políticas implementadas a nivel nacional generen condiciones de reembolso, es decir, que establezcan las condiciones para aumentar el ingreso mediante el fomento a la productividad y competitividad. Y segundo, definir reglas de funcionamiento y de promoción que sean congruentes para todas las instituciones y programas que maneja el gobierno federal con respecto a la oferta de servicios de crédito y ahorro. Es preciso definir políticas congruentes de parte del sector público para que se creen alternativas sostenibles de cobertura institucional de servicios financieros.

#### **4.1.3 Entidades que Fomentan el Ahorro: Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)**

Otro segmento dentro del Sector del Ahorro y Crédito Popular en México está constituido por las organizaciones no gubernamentales con actividades financieras (ONG's). Éstas están organizadas como instituciones de asistencia privada (entre otras figuras jurídicas adoptadas), cuyo ámbito de operación son las microfinanzas, en el sentido de las teorías explicadas en el capítulo 1, para la reducción de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los sectores marginados.

Las ONG's con actividades financieras y en general las entidades de microfinanzas, como herramientas para el combate a la pobreza, se han desarrollado con éxito en varios países subdesarrollados de Asia, África y América Latina, e incluso en algunas ciudades de países desarrollados.

---

<sup>51</sup> ibid p. 11



En México como en otros países, una de las técnicas más utilizadas en el otorgamiento y administración de los microcréditos es la organización de grupos solidarios, integrados usualmente por un número que va de tres a 15 usuarios, quienes reciben préstamos de acuerdo a sus ahorros.

El crédito siempre va asociado al ahorro y en algunos casos éste le precede durante algún tiempo; las tasas de interés generalmente son altas, pero cuidando que puedan ser absorbidas íntegramente por las actividades productivas o comerciales de los acreditados.

En las ONG's los créditos se otorgan inicialmente con recursos patrimoniales, los cuales deben incrementarse con los remanentes de operación y en su caso con nuevas aportaciones de donantes; los recursos captados se invierten masivamente en instrumentos financieros, con cuyos productos se pagan los intereses a los ahorradores individualizados, quedando el diferencial para cubrir los costos de operación o como apoyo a los mismos.

Existe una corriente que tiende hacia la incorporación de las entidades microfinancieras al sistema financiero formal, lo cual puede ser factible e incluso conveniente, siempre que las que así lo hagan cuenten con una posición razonablemente sólida y con organización y capacidad técnica adecuadas para poder cumplir exitosamente con los requerimientos de la regulación y supervisión a las que tendrían que someterse; por su parte, el organismo de regulación y supervisión deberá entender la naturaleza y características peculiares de este tipo de entidades y establecer un régimen de regulación y supervisión "ad hoc" para el mismo.

Es de comentar a este respecto, que se han dado ya experiencias muy exitosas en el establecimiento y desarrollo de instituciones formales de microfinanzas, siendo de mencionar entre las mas conocidas el Grameen Bank de Bangladesh y el Banco Rakyat de Indonesia. En América Latina destacan los casos del Banco Sol y la Caja de los Andes, en Bolivia; la Financiera Familiar en Paraguay; el Banco Solidario en el Ecuador y la Financiera Calpia en la República de El Salvador.

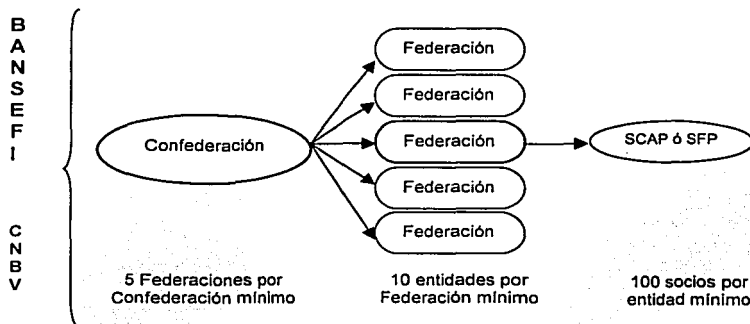
En nuestro país, este tipo de ONG's son las que mayormente tienen por objetivo promover el ahorro dentro de las comunidades pobres y son también estas entidades las que menores posibilidades tienen de apegarse a la LACP. Aunque cabe la posibilidad de que con las eventuales reformas a dicha ley, estas entidades no queden consideradas dentro del marco de la misma.

#### **4.2 Estructura Actual del Sistema de Ahorro y Crédito Popular**

Como ya se determinó en el apartado de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), el Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México tendrá la estructura que presenta el esquema 4. Así, tenemos que BANSEFI fungirá como banco de desarrollo para coordinar las actividades del sector, canalizar recursos y promover al mismo. Conjuntamente con la CNBV, las Federaciones serán las encargadas de supervisar al

Sistema de Ahorro y Crédito Popular, en tanto que las Confederaciones manejarán el Fondo de Protección determinado en Ley y darán apoyo técnico.

**Esquema 4**  
**Estructura Actual del Sistema de Ahorro y Crédito Popular**



FUENTE: LACP, Julio 2000.

Todas las figuras jurídicas antes presentes en el sistema que decidan continuar con las operaciones de ahorro y préstamo tendrán que mutar a las dos figuras antes señaladas contando con un plazo de dos años a partir de la emisión de la LACP;<sup>52</sup> es decir, que para el año 2002 (fecha de término del presente trabajo) deberán haber realizado las modificaciones correspondientes a su constitución si pretenden seguir operando.

### 4.3 El Sector de Estudio

La población rural mexicana se caracteriza por su dispersión geográfica, agravada por la falta de comunicaciones y, en la mayoría de los casos, por su pobreza y marginación. El objetivo de una entidad microfinanciera es acercar los servicios financieros a una población que tradicionalmente ha sido excluida de ellos, por razones geográficas (aislamiento de las zonas rurales) pero también sociales (discriminación en contra de los pobres, los indígenas, las mujeres, los jóvenes, etc.).

A pesar de que como ya mencioné, el Sistema de Ahorro y Crédito Popular tiene predominantemente un esquema operativo enfocado a atender comunidades en las que la presencia de instituciones financieras formales es limitada, y no obstante que podría pensarse que es sólo en áreas rurales donde prevalecería la ausencia de dichas instituciones, también en las áreas urbanas encontramos la presencia de entidades de ahorro y crédito popular.

<sup>52</sup> Cabe destacar que existe una iniciativa de reformas a la LACP para ampliar el plazo de dos a cuatro años.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pese al carácter mixto de las entidades de ahorro y crédito popular, la relevancia de enfocarse tan sólo al área rural radica en que son éstas las áreas más rezagadas respecto a todos los servicios, no sólo al financiero, por lo que resulta analizar interesante analizar como a pesar de los bajos ingresos de estas comunidades existe la necesidad de instrumentos de ahorro y más aún de fuentes de financiamiento (préstamos), aunque como veremos más adelante, el ahorro se convierte en condicionante para acceder a créditos.

Es importante también determinar que los ingresos esperados conjuntamente con el potencial de ahorro, son factores de crecimiento para estas comunidades rurales, ya que les permite impulsar proyectos productivos que les permitirán generar mayores ingresos. Las cajas de ahorro representan una alternativa diferente y viable para promover e impulsar a las comunidades pobres, dado que los esquemas observados tienen como objetivo central el de promover proyectos productivos; pero dicha viabilidad será determinada una vez realizado el análisis financiero de estas entidades. Adicionalmente, los productos financieros que estas cajas ofrecen están diseñados para permitir que cualquier persona, independientemente de su posición social o su nivel económico, pueda abrir una cuenta de ahorros o recibir un pequeño préstamo.

En el cuadro 6 podemos observar que se tenían identificadas 636 entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, de las cuales 322 entidades pertenecen al sector rural. Nuestro objeto de estudio es precisamente el de entidades rurales que captan ahorro directamente para colocarlo como préstamos. Consideré que es relevante analizar tan sólo a las entidades ubicadas en el área rural debido a que, como pude apreciar en las visitas de campo realizadas, es en estas poblaciones en donde existe una mayor necesidad por servicios financieros, ya que no existen instituciones formales a las que los pobladores de esas comunidades puedan acudir a solicitar préstamos.

**Cuadro 6**  
**Dimensión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular**

Figuras Existentes	Número de Entidades <sup>1/</sup>	Sector Rural <sup>2/</sup>
<b>Conocido</b>		
Sociedades de Ahorro y Préstamo	11	3
Uniones de Crédito que captan	32	13
Cooperativas de Ahorro y Préstamo	157	60
Cajas Solidarias	216	216
Cajas Populares (figuras diversas)	220	30
<b>TOTAL</b>	<b>636</b>	<b>322</b>

1/ Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. SHCP, Octubre 2000. Cifras a diciembre de 1999. Las cifras presentadas en este cuadro pueden diferir del original ya que a la fecha se contó con mayor información sobre el sector y se detectaron nuevas entidades que se han contabilizado en este cuadro para una mayor precisión.

2/ Diagnóstico de Entidades Rurales de Ahorro y Crédito. PAHNAL, Septiembre 2001.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Actualmente, el Sistema de Ahorro y Crédito Popular, de acuerdo a cifras oficiales, atiende a cerca de 2.3 millones de personas, lo cual representa el 6% de la Población Económicamente Activa (PEA).<sup>53</sup>

Observamos también que el sector rural representa cerca de la mitad de las entidades existentes en el país dedicadas al ahorro y crédito popular se encuentran en áreas rurales. A continuación se establece la manera en que se determinó el universo de estudio así como la muestra de entidades visitadas.

Es importante mencionar que las cajas solidarias operan en su totalidad en áreas rurales. Por su parte, a pesar de que las SAP's operan en su mayoría en áreas urbanas, se tomó la información financiera sólo de las sucursales rurales de tres de ellas que son las que tienen influencia rural. De las uniones de crédito que captan ahorro, sólo 13 tienen clientela rural. Asimismo, las cooperativas y cajas consideradas son las que tienen clientela rural de acuerdo a la siguiente metodología.

#### 4.3.1 Metodología

Es importante destacar nuevamente el apoyo y la ayuda prestada por el PAHNAL para la obtención de la información y la invitación a participar en el estudio realizado al Sistema de Ahorro y Crédito Popular. De dicho estudio, se desprende la siguiente metodología.

Los criterios que se consideraron para clasificar a las entidades como rurales fueron:

- a. Que captaran ahorro y que colocaran esos recursos en forma de préstamos o créditos.
- b. Que se localizaran en una población de menos de 25 mil habitantes.<sup>54</sup>
- c. Que, a pesar de estar localizadas en una población con mayor número de habitantes, la clientela atendida fuera predominantemente rural.
- d. Que el volumen de ahorro fuera significativo y que tuvieran un número importante de socios.<sup>55</sup>

Para la elaboración del Diagnóstico se utilizaron dos fuentes de información: visitas de campo e información recopilada directamente de las entidades e indirectamente de

<sup>53</sup> El Norte. Galán Verónica. Abril 23, 2001.

<sup>54</sup> A pesar de que los criterios por INEGI para clasificar a una población como rural es que tenga menos de 2,500 habitantes, se amplió el rango a 25 mil habitantes, dado que en las poblaciones determinadas por INEGI existen contadas, si no es que ninguna, entidades que se dediquen a prestar servicios de ahorro y préstamo. De acuerdo al presente estudio, estas entidades por lo general se localizan en cabeceras municipales o en poblaciones que son el centro de concurrencia para las diversas actividades que los habitantes realizan.

<sup>55</sup> En promedio, las entidades rurales tienen arriba de 1,820 socios y aproximadamente un volumen de ahorro de \$6.2 millones anuales, aunque existen algunas otras entidades que difícilmente llegan a 100 socios.

organismos de segundo nivel. Con la información general y financiera de las entidades se elaboró la base de datos, en base a la cual se realizó el análisis financiero.

#### 4.3.2 Muestra de Visitas

De acuerdo al Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR),<sup>56</sup> se tiene que para el año 2001 se tenían contabilizadas 1062 instituciones financieras rurales (IFR) distribuidas en toda la República Mexicana.<sup>57</sup> Los estados con mayor número de IFR son:

Chiapas	106	Nayarit	56
Oaxaca	87	Puebla	55
Jalisco	87	Chihuahua	51
Sinaloa	74	Guanajuato	41

De esta forma, para seleccionar las entidades visitadas se tomaron en cuenta, además de los criterios de ruralidad, la mayor presencia en la República Mexicana, visitándose en total 38 cajas populares y 11 entidades gubernamentales.<sup>58</sup> La distribución de entidades visitadas quedó de la siguiente forma:

#### Cajas Populares

Jalisco	2	Edo. Méx.	2	Querétaro	1	Veracruz	3
Chihuahua	1	Morelos	2	Sinaloa	2	Yucatán	2
Colima	1	Nayarit	1	Sonora	3	Chiapas	1
Guanajuato	4	Oaxaca	5	Tabasco	1	Baja	
Guerrero	2	Puebla	3	Tlaxcala	1	California	1

#### Programas Gubernamentales

Fondos INI	2
Agentes Procrea y Parafinancieras	3
Sucursales BANRURAL	2
Sucursales PAHNAL	2
Fondos PEDREZMO	2

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>56</sup> El PATMIR es un programa dependiente de la SAGARPA cuyo objetivo es facilitar el acceso a servicios financieros viables a la realidad local para los habitantes de regiones rurales marginadas, promoviendo sinergias financieras entre las organizaciones participantes; el desarrollo de habilidades, capacidades y experiencias para su incorporación gradual en redes u organismos integradores a nivel local, regional y/o nacional.

<sup>57</sup> Para una descripción detallada del total de IFR ver Anexo 2.

<sup>58</sup> Para mayor detalle ver Anexo 3.

El análisis cualitativo de las cajas populares rurales, se desprende de las entrevistas de campo realizadas a las 49 entidades, además de la información proporcionada por 273 entidades adicionales de ahorro y crédito que operan en el sector rural.

Las principales características identificadas de dichas entidades son:

- a. Poseen diferentes figuras jurídicas y estructuras organizacionales.
- b. Operan con metodologías de ahorro y préstamo similares.
- c. Algunas de ellas están afiliadas a organismos integradores (como Federaciones), están sujetas a supervisión y cuentan con mejores métodos de contabilidad, organización y control que las que no están afiliadas a ningún organismo.
- d. Otras operan en la informalidad y de manera independiente.

El análisis financiero se construyó con los estados financieros al cierre del ejercicio 2000 de las entidades.

Resulta vital determinar a las entidades en base a las cuales se hará el análisis financiero y su diagnóstico. A continuación se presentan las entidades consideradas para dicho análisis, las cuales están clasificadas de acuerdo a los criterios y metodología antes determinados. Así, las 322 entidades rurales identificadas se distribuyen de la siguiente manera:

Cajas Solidarias	216
Sociedades de Ahorro y Préstamo	3
Cooperativas de Ahorro y Préstamo	106
Sociedades Civiles	6
Figuras Diversas	24
Uniones de Crédito	13
<b>TOTAL</b>	<b>322</b>

Con base en esta información, el siguiente capítulo se centra en el análisis financiero de estas 322 entidades de ahorro y préstamo.

**CAPÍTULO 5**  
**ANÁLISIS FINANCIERO**  
**DE LAS ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO RURAL**

**5.1 Generalidades**

Una vez que hemos establecido como es que se encontraba el sector antes de la emisión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y una vez establecido nuestro universo de estudio, es necesario realizar una evaluación financiera<sup>59</sup> de su comportamiento para saber que tan bien estaban funcionando y definir así las implicaciones que los nuevos lineamientos tendrán en el futuro desempeño de las entidades.

Resulta importante determinar la parte rural que es objeto del presente estudio. El cuadro 7 destaca esa parte rural que será la que analizaremos financieramente en este capítulo.

**Cuadro 7**  
**Principales Indicadores de las Cajas de Ahorro en México**

Concepto	Total del Sector <sup>1/</sup>	Parte rural <sup>2/</sup>	% Rural <sup>3/</sup>
Total de Entidades	636	322	50.6%
Socios	2.3 millones personas	586 mil personas	25.5%
	<i>miles de pesos</i>	<i>miles de pesos</i>	
Activos	13'490,740	4'873,292	36.1%
Préstamos	7'028,991	2'652,293	37.7%
Cartera Vencida <sup>3/</sup>	885,210	252,128	28.4%
Pasivos	11'876,993	3'723,487	31.3%
Ahorros	9'402,721	2'005,581	21.3%

1/ Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, SHCP Octubre 2000. Datos aproximados debido a que aún no hay información pública por parte de BANSEFI.

2/ Diagnóstico de Entidades del Sector Rural de Ahorro y Crédito Popular. PAHNAL, Septiembre 2001.

3/ La cartera vencida puede estar subestimada por falta de datos.

Así, las comunidades rurales cuentan con 322 entidades de ahorro y crédito popular distribuidas en toda la República Mexicana,<sup>60</sup> con un total de 586 mil socios aproximadamente.

Podemos apreciar que para diciembre de 2000 la mitad de las cajas de ahorro existentes atendían a la población rural. No obstante este dato, tan sólo concentran el 25% de los socios afiliados al sector y captan el 21% del total de ahorros. A pesar de

<sup>59</sup> El análisis financiero se realizó en base al modelo presentado en el libro "Mercados financieros de México y el mundo" de Díaz Mondragón, Manuel. pp. 104-113.

<sup>60</sup> Para mayor detalle sobre la distribución de las entidades rurales ver Anexo 4.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que las entidades rurales son muchas, su alcance está limitado y atienden a un sector muy específico cuyos montos de ahorro son pequeños en comparación con las personas que habitan en áreas urbanas.

Si tomamos en cuenta los activos totales del Sistema de Ahorro Popular, tenemos que representan el 0.5% de los activos de la banca múltiple.

## 5.2 Población Atendida

Según información oficial para el año 2000,<sup>61</sup> el 25.4% de la población –correspondiente a 24.7 millones de habitantes- se clasifica como rural por habitar en comunidades de menos de 5,000 habitantes. Sin embargo, si se estima la población que habita en comunidades de hasta 25 mil habitantes, que es el objeto del presente estudio, la cifra es de 39 millones de personas. De esta cantidad, se estima que 15.1 millones de personas son PEA y son población potencial que requiere servicios de ahorro y préstamo, de manera que sólo el 3.8% recibe servicios financieros de las entidades rurales.

"Se estima que en nuestro país, sólo el 37% de la población económicamente activa tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial –refiriéndose a productos de ahorro-, un 15% tiene un acceso muy limitado atendido por lo que se conoce como Banca Social, el 13% lo atiende la Banca de Desarrollo y el 35% restante no cuenta con servicios financieros."<sup>62</sup>

Como podemos apreciar, el porcentaje de personas que tienen acceso a servicios financieros es muy bajo, por lo que a pesar de que el sector tiene un tamaño relativamente pequeño en comparación con la banca comercial, su importancia radica en el ámbito social.

El perfil de las personas que utilizan estos servicios son campesinos y amas de casa sin capacidad de solicitar préstamos en otras instituciones. A continuación, se presentan los principales indicadores financieros de estas entidades.<sup>63</sup>

## 5.3 Estructura de Activos

Los activos de una entidad representan los bienes y recursos de que dispone para su operación. Dicho de otra manera, es la inversión presente que le garantiza un flujo futuro. En este sentido, las entidades del sector rural disponen en conjunto de 4,873 millones de pesos de activo, de los cuales el 92% corresponde al activo circulante o de corto plazo.

<sup>61</sup> INEGI. Distribución de la Población por tipo y tamaño de localidad, 1950 – 2000. México, 2001.

<sup>62</sup> Resultado del estudio realizado por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, para la creación de la banca comunitaria del Distrito Federal. 2001. p. 1

<sup>63</sup> Para mayor detalle sobre el cálculo de las razones financieras, ver Anexo 5.



**Cuadro 8**  
**Estructura de Activos de las Entidades de Ahorro y Crédito Rural**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de pesos</b>
Activo total	4,873
Activo Circulante	4,489
Disponible	1,369
Préstamos	2,652

Fuente: Elaboración propia con base en información del PAHNAL, diciembre 2000.

El activo circulante –integrado por dinero en caja, bancos e inversiones de corto plazo– resulta importante ya que muestra la disponibilidad de recursos –liquidez– para hacer frente a imprevistos. La liquidez respecto al activo indica que de cada peso que hay en activo 92 centavos representan recursos líquidos. Este alto nivel de liquidez se ve muy influido por las cajas solidarias, ya que presentan un problema de excesiva liquidez y una baja colocación de préstamos. Actualmente se encuentran buscando proyectos alternos para hacer uso del exceso de recursos.

#### 5.4 Endeudamiento

Los pasivos representan las deudas y obligaciones de una entidad. Este indicador para el total de entidades del sector rural es de alrededor de 3,723 millones de pesos, de los que el 30% se concentran en las SAP's seguidas por las cooperativas de ahorro y préstamo (27%).

**Cuadro 9**  
**Estructura de Pasivos de las Entidades de Ahorro y Crédito Rural**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de pesos</b>
Pasivo total	3,713
Pasivo circulante	2,840
Ahorros	2,005

Fuente: Elaboración propia con base en información del PAHNAL, diciembre 2000.

Por otro lado, el apalancamiento financiero a corto plazo de las entidades es del 63%, es decir que por cada peso de activo circulante, 63 centavos provienen del pasivo de corto plazo. Con respecto al apalancamiento financiero, por cada peso propio (capital contable) se deben 2.7 pesos, lo cual indica que los acreedores son dueños de estas entidades. Es conveniente mencionar que si analizamos a las entidades por figura jurídica, las cajas solidarias son las únicas entidades que tienen un capital contable mayor a su pasivo, por lo que los socios son los dueños de estas cajas y no los acreedores.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El endeudamiento de estas entidades es del 76%, es decir, por cada peso que posee 76 centavos son financiados con recursos ajenos, lo cual no es tan un buen indicador ya que no está generando internamente ni siquiera la mitad de los recursos que requiere para operar. A este respecto, el nivel de solvencia de las entidades es de 1.58 pesos disponibles o líquidos por cada peso prestado.

## **5.5 Estructura de Captación**

La mayoría de las entidades que operan en el medio rural buscan fomentar el hábito del ahorro entre la población. Para ello han desarrollado gran cantidad de productos y tipos de cuentas a fin de ofrecer alternativas acordes a las características y necesidades de los socios y a la diferente capacidad de ahorro de los estratos de la población rural.

En la mayoría de las entidades el ahorro es un requisito indispensable para poder acceder al crédito y en muchas de las cajas que operan bajo los esquemas de grupos solidarios es necesario el ahorro sistemático.

A diciembre del año 2000, las entidades del sector rural reportan una captación total de depósitos por casi 2,005 millones de pesos. Por tipo de cuenta, el 74% del total de ahorro corresponde a cuentas corrientes de alta liquidez, el 24% corresponde a depósitos a plazo fijo y el resto a productos dirigidos a fomentar el ahorro infantil.

Algunos indicadores relevantes con respecto al ahorro son:

- a. Los ahorros representan el 53% de las deudas que tienen las entidades rurales.
- b. El ahorro es 1.4 veces el capital contable. Este indicador muestra la capacidad de los recursos propios para incentivar los depósitos.
- c. Por cada peso captado se tienen 2 pesos para responder a un posible retiro.

Es importante mencionar que el ahorro promedio anual en las entidades rurales es de 3,420 pesos anuales. No obstante, en las cajas más pequeñas el ahorro promedio es de 910 pesos al año, en tanto que en entidades tales como las SAP's esta cifra aumenta a 5,480 pesos anuales.

El ahorro como fuente de fondeo resulta importante, ya que de cada peso en activos, 41 centavos provienen del ahorro de los socios. En este sentido, se puede decir que el financiamiento no proviene fundamentalmente de los recursos captados del público, sino de otras fuentes que, como pudimos apreciar del estudio de los pasivos, provienen de deuda. Es importante cambiar este esquema para que sean los ahorradores los propios dueños de sus entidades.

## **5.6 Cartera de Crédito**

La movilización de los ahorros por medio de los préstamos a los socios es el complemento de la captación, pues lo que se busca es poner a disposición del socio recursos para sus actividades productivas o para compra de bienes.

Las entidades del sector registran una cartera de préstamos total por 2,652 millones de pesos, y el nivel de colocación es del 54%, es decir, por cada peso que se tiene de activos, 54 centavos son prestados.

Las provisiones para préstamos incobrables son del 3.7% de la cartera vigente y del 39% de la cartera vencida, lo cual es medianamente aceptable, ya que de acuerdo a la LGOAAC, los niveles aceptables de cobertura son del 50% de la cartera vencida y del 1% sobre la cartera vigente, aunque habremos de esperar a los niveles que establezca la CNBV en sus reglas de operación para las entidades de ahorro y crédito popular.

El préstamo promedio por socio es de alrededor de 4,520 pesos anuales. Mientras que las Cajas Solidarias registran un préstamo promedio de 1,890 pesos -lo cual indica que atienden a un sector de la población rural de bajos recursos-, las Uniones de Crédito registran un promedio de préstamo de más de 15 mil pesos anuales, debido a que el estrato de productores que atienden es de ingresos medios con proyectos que requieren de mayores recursos.

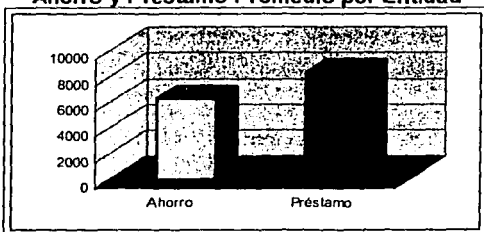
El nivel de cartera vencida para el sector de entidades captadoras, es en promedio del 10% con relación a la cartera vigente, es decir, por cada peso que se presta, 10 centavos no son recuperados.

Como proporción de los activos totales, la cartera vencida es del 5% lo cual indica que por cada peso del activo 5 centavos no son recuperados.

En cuanto al destino de los créditos, se detectó un importante impulso a la canalización de fondos a la actividad comercial y de servicios en las comunidades, para mejoramiento de la vivienda familiar, para consumo y en menor medida para la producción agropecuaria.

Lo anterior confirma la tendencia registrada recientemente en el sector rural, en el sentido que las actividades agropecuarias cada vez son menos importantes como generadoras de ingresos de las familias campesinas.

**Gráfica 4**  
**Ahorro y Préstamo Promedio por Entidad**



Fuente: Elaboración propia con base en información del PAHNAL.

La gráfica 4 muestra que el promedio de préstamos anuales está por arriba del ahorro que generan los socios. Esto nos indica que son mayores las necesidades de financiamiento de las personas que recurren a las entidades rurales, es decir, demandan más servicios de crédito que de ahorro.

## **5.7 Políticas de Crédito**

### **5.7.1 Criterio de Reciprocidad**

En la mayoría de las entidades rurales se maneja el criterio de reciprocidad para otorgar préstamos. Dicho criterio consiste en que el monto de ahorro sirve como referencia para la autorización de los créditos, en una proporción que varía de una a cinco veces el monto ahorrado. Además, el ahorro queda en garantía del préstamo.

### **5.7.2 Concentración de Préstamos**

La participación de socios con un porcentaje elevado en la cartera total de crédito de las entidades constituye un factor potencial de riesgo para la solvencia de la institución, por lo que las entidades deben aplicar el criterio de diversificar su colocación de crédito.

La posibilidad de quiebra del acreditado afectaría la salud financiera de la entidad, poniendo en riesgo el patrimonio de los demás socios.

En este sentido, las SAP's se reglan por el criterio establecido en la Ley que las regula, en donde se restringen los créditos individuales a un porcentaje máximo del 2.5% de la cartera total vigente, y de no permitir depósitos individuales que representen el 2.5% del total de pasivos.

Sin embargo, se detectó que la mayoría de las entidades no tienen la precaución de observar este criterio o alguno similar, ya que los montos de los depósitos que reciben o de los créditos que otorgan son acordes a las posibilidades de sus socios, sin establecer ningún límite.

### **5.7.3 Garantías para Otorgar Créditos**

En la totalidad de los casos analizados, la presentación de garantías solidarias, prendarias, o incluso hipotecarias, así como de avales, tiende a ser un requisito indispensable para la autorización del crédito solicitado, sobre todo cuando éste es varias veces superior al monto del ahorro que queda en garantía líquida.

Este requisito obedece a la necesidad de las entidades de garantizar la recuperación del crédito otorgado, de manera que el socio se sienta comprometido a pagarlo en tiempo y forma. En la eventualidad de que el acreditado no cumpla con su compromiso de pago, las entidades inician el procedimiento de recuperación consistente en una

primera etapa de advertencia y negociación con el socio moroso; en una segunda etapa de notificación a los avales solidarios; y en una tercera etapa, de adjudicación de los bienes muebles o inmuebles por la vía judicial.

## 5.8 Tasas de Interés

Respecto a las tasas de interés que pagan las entidades a sus socios –tasas de interés pasivas-, el promedio ponderado para las cuentas corrientes es de 6.9%, aunque hay entidades que ofrecen tasas por encima de las tasas bancarias y de la inflación. Tal es el caso de algunas pequeñas cooperativas que pagan tasas del 10% anual. Esto podría representar un riesgo para las cajas, ya que deben cubrir de algún modo estas tasas y ante las actuales condiciones de incertidumbre y derivado de las entrevistas, a estas entidades no les es posible ajustar las tasas tan rápidamente como en el sector bancario.

Las SAP's y las CAP's aplican tasas de interés activas que fluctúan en un rango del 1.5% al 4% mensual; dependiendo del monto y del plazo del crédito.

Cabe destacar que la tasa de interés activa aumenta progresivamente a medida que disminuye la proporción del préstamo garantizado con ahorro. Un factor adicional que incide en un sentido inversamente proporcional en el nivel de las tasas activas, es el grado de eficiencia y productividad con que operan las entidades, ya que trasladan los costos a sus acreditados.

## 5.9 Capitalización

El capital contable de las entidades rurales asciende a poco más de 1,356 millones de pesos. Este concepto se forma principalmente con el capital social aportado por los socios, el cual representa casi el 77% mientras que las utilidades significan el 6%.

La capitalización es un criterio que establece que las entidades deben mantener un grado de solvencia razonable determinado por la proporción que guardan el capital con respecto a los activos.

En cuanto a la capitalización de las entidades, en general presentan un adecuado nivel, ya que los recursos propios (capital contable) respecto a los activos totales son del 28%. Es decir, de cada peso que se tiene en activos, 28 centavos provienen de recursos de los socios o son generados por la entidad.

Ese indicador es adecuado, sobre todo si tomamos como referencia las Cajas DESJARDINS de Canadá que presentan una capitalización del 6.3% mientras que el promedio para la banca múltiple del país fue del 9.6%.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> "Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Rural." Op. cit.

Adicionalmente, de cada peso que tienen las entidades rurales en capital contable, 77 centavos son aportados por los socios. En promedio, anualmente cada socio aporta al capital social 1,800 pesos.

### **5.10 Viabilidad Financiera**

Con respecto a la actividad financiera de las entidades rurales, en conjunto recibieron en el ejercicio del año 2000 ingresos por 736 millones de pesos.

A su vez, las entidades rurales tuvieron egresos por 658 millones de pesos que están formados por el pago de intereses al ahorro, gastos de administración y operación, y gastos financieros. Cabe destacar que los gastos de operación representaron el 41% del total de egresos.

Como resultado, las entidades en conjunto generaron un excedente de operación por más de 77 millones de pesos, aunque es conveniente señalar que de acuerdo a la información recibida, el sistema de Cajas Solidarias concentra el 92% de las utilidades y que las SAP's, registran un déficit en el ejercicio.

No obstante los resultados obtenidos por estas entidades, los costos de operación del total de entidades son en promedio del 5.6% respecto a su activo, lo que se considera un nivel competitivo, pues según información preliminar, en las Cajas DESJARDINS de Canadá este indicador fue de 6.7% y en el conjunto de la banca del país de 5%.

Los gastos de operación, asimismo, representan el 41% de los egresos y el costo de la cartera es de 10%, lo cual indica que de cada peso que se gasta para que las entidades funcionen, 10 centavos son destinados a la recuperación de préstamos.

En cuanto a la rentabilidad, tenemos que el ROE indica que por cada peso invertido retornan 5 centavos. Si comparamos este indicador con el de la banca comercial para el mismo periodo, tenemos que es de 6.76%, por lo que la rentabilidad sobre el capital contable para las entidades rurales es bastante aceptable.

Por su parte, tenemos un nivel de ROA de 1.6% en tanto que para la banca comercial es de 0.66%, lo cual nos indica que el sector de estudio tiene niveles de rentabilidad muy competitivos con la banca comercial.

### **5.11 Reglas Prudenciales**

La Ley de Ahorro y Crédito Popular tiene contempladas algunas reglas de operación a las cuales deberán sujetarse las entidades que realicen actividades de ahorro y crédito popular. La función de estas reglas –denominadas reglas prudenciales- es restringir las acciones de las entidades en el mercado para asegurar la solvencia y fortaleza de las mismas; protegiéndolas contra riesgos de quiebra y fomentando la eficiencia del sistema. Dichas reglas serán emitidas por la CNBV y como ya mencione en su

momento, al cierre del presente estudio aún no han sido emitidas las de carácter financiero.

### **5.11.1 Criterios de Contabilidad**

Es importante establecer un sistema de contabilidad para las entidades de ahorro y crédito popular, ya que de las entrevistas de campo realizadas se detectó que muchos de los directivos de estas entidades no cuentan con la preparación suficiente para llevar la contabilidad, teniendo serias deficiencias al hacer clasificaciones de cartera vencida por ejemplo —este tema se verá en el siguiente punto.

Por tal motivo, resulta imperante que ya sea que la CNBV emita disposiciones precisas para estas entidades o que se apeguen a los principios de contabilidad generalmente aceptados, además de que las personas que estén al frente de las entidades cuenten con la preparación adecuada para ser administradores de las mismas.

### **5.11.2 Reservas, Provisiones para Cartera Vencida y Morosidad**

Las entidades financieras en general deben mantener una reserva para respaldar o cubrir la cartera vencida que no pueda recuperarse. La mayoría de las entidades del sector rural se apegan a estos lineamientos, pues mantienen reservas para este fin; ya que como se analizó en su momento, las provisiones que fueron de 98 millones de pesos para cubrir préstamos irrecuperables.

De esta forma, los niveles presentados se consideran aceptables, aunque el nivel de cobertura para cartera vencida está por abajo en un 10%. No obstante, las entidades muestran cierta precaución por mantener una cartera sana.

La constitución de un fondo de reserva es una práctica prudencial que deben llevar a cabo de manera obligatoria las entidades, con cargo a un porcentaje de los excedentes de cada ejercicio. La finalidad de este fondo es prevenir un eventual quebranto o restituir el capital de trabajo, disminuyendo el riesgo inherente a las operaciones crediticias que realizan.

Entidades como las SAP's debían destinar no menos del 10% de los remanentes de cada ejercicio a la formación de su Fondo de Reserva, de acuerdo a lo establecido en sus estatutos, aunque debemos destacar que algunas otras entidades establecen en sus estatutos que dicho porcentaje no debe ser menor al 20%.

Por su parte, las CAP's establecen en sus estatutos que deberán constituir un Fondo de Reserva destinando un porcentaje del 10% al 20% de los rendimientos que obtengan en cada ejercicio social, hasta acumular un saldo del 10% al 50% del capital social. Sin embargo, se observó que pocas cooperativas siguen este criterio y casi en todos los casos fue inferior al 5%

Las Cajas Solidarias por su parte tienen por política destinar el 1% de la cartera total o el 20% de la cartera vencida como reserva para provisionar los préstamos incobrables.

Entre las entidades pequeñas o con un desarrollo incipiente, lo común es que no manejen reservas, o que las utilicen como un recurso más de liquidez.

La morosidad se entiende como el retraso en los pagos programados de algún préstamo otorgado. Las provisiones para cartera vencida son aquellas reservas que se realizan con el fin de hacer frente a posibles pérdidas esperadas en el tiempo, por la incapacidad de los acreditados para cubrir el monto de los pagos parciales y/o el monto total del capital más los intereses devengados.

Algunas entidades afiliadas a la CNMCAP coinciden en clasificar bajo el criterio de vencido a las amortizaciones no realizadas desde el primer pago vencido. Estas entidades manejan el criterio de mantener el 7% como práctica aceptable de índice de morosidad.

Sin embargo, en relación con la cartera vencida no existe un criterio bien definido, pues en algunos casos los pagos no realizados se contabilizan como cartera vencida hasta 30 días después de la fecha de vencimiento. En otros la clasificación se hace hasta que se ha vencido el tercer pago parcial. El caso extremo es cuando la totalidad de pagos parciales se han vencido más un mes de gracia.

De la misma manera, existe divergencia en cuanto a los componentes de la cartera vencida. Algunas entidades incluyen únicamente los pagos parciales vencidos, manteniendo vigente el saldo insoluto del préstamo. Otras incluyen en la cartera vencida tanto los abonos no pagados como el saldo insoluto del crédito. En el extremo, consideran las amortizaciones vencidas, el saldo insoluto del capital, más los gastos de cobranza.

### **5.11.3 Liquidez**

Este criterio prudencial establece que las entidades deben mantener un monto de recursos disponibles suficiente para hacer frente a sus compromisos de corto plazo, de manera que puedan mantener su operación en el mediano y largo plazo, y ser competitivas en el mercado.

En la investigación se encontraron dos casos extremos, por un lado el de aquellas entidades que por deficiencias en su metodología crediticia mantienen altos niveles de liquidez como fue el caso de las Cajas Solidarias, y por el otro el de aquellas que prestan todo y se exponen a la insolvencia.



#### **5.11.4 Supervisión**

El sistema de supervisión que establece la LACP está basado en el sistema Desjardins, el cual es un esquema de supervisión delegada en el cual la Confederación de cajas tiene la responsabilidad de ejecutar las tareas de supervisión y la emisión de informes públicos y estados financieros auditados. Las ventajas de la delegación residen en que refuerzan la autoresponsabilidad del sector privado y alivian al aparato estatal. Como podemos notar, en este esquema las confederaciones y federaciones juegan un papel clave junto con la CNBV.

Con respecto a las reglas que establece la LACP, destaca el artículo 87 que establece que las entidades no afiliadas a alguna federación, tendrán la opción de que la CNBV les asigne alguna federación que ya este en operaciones para que las supervise de manera auxiliar.

Entre las entidades analizadas, se detectó que las que son supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como es el caso de las Uniones de Crédito y de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, llevan su contabilidad de acuerdo con los criterios establecidos en Ley.

#### **5.11.5 Auditorías**

La revisión sistemática de los estados financieros de las entidades de ahorro y crédito popular, es una práctica que busca preservar el patrimonio de los ahorradores del manejo fraudulento de las entidades. Para ello se deben llevar a cabo auditorías que pueden ser realizadas tanto por las federaciones, por despachos independientes, etc., con el fin de verificar la situación financiera que guardan las entidades.

El artículo 119 de la LACP determina que los estados financieros anuales de las entidades deberán ser dictaminados a por un auditor externo independiente –pagado por cada entidad-, quien será designado por la entidad supervisada.

Al respecto, la investigación realizada indica que cuando las entidades están sujetas a una supervisión formal de acuerdo al marco legal que las regula, en la mayoría de los casos se observó la aplicación de este criterio prudencial.

La mayoría de las Cajas populares son objeto de visitas de supervisión y prácticas de auditorías por parte de las federaciones a las cuales están afiliadas, así como por parte de despachos externos contratados para este fin.

## 5.12 Análisis DOFA<sup>65</sup>

### Debilidades

- Con respecto a la captación de ahorro, existe una reducida participación de las entidades rurales dentro del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.
- Las entidades rurales presentan una elevada cartera vencida, que en casos de entidades particulares representa un riesgo para su sustentabilidad.
- El exceso de liquidez que en general registran las entidades se debe a la baja colocación de préstamos, lo que repercute en menores ingresos para la entidad.
- La falta de criterios básicos de contabilidad para algunas de las entidades y la falta de preparación de muchos de sus directivos puede ocultar problemas serios en dichas entidades.
- La falta de interés de los socios por participar directamente en sus cajas de ahorro da pauta a los administradores a realizar prácticas fraudulentas.
- La falta de sistematización –infraestructura- de estas entidades aumenta los gastos de operación y los tiempos en que se realizan los trámites tanto para el depósito de ahorros como para el otorgamiento de créditos.

### Oportunidades

- Las entidades tienen la oportunidad de adoptar las normas de la Ley de Ahorro y Crédito Popular que ofrece un marco jurídico y regulatorio para impulsar la integración del sector, dar mayor seguridad al ahorro y ejercer una supervisión más estricta a las operaciones de las entidades.
- Existe dentro del sector rural un amplio mercado potencial, con población que aún carece de servicios financieros formales y regulados, por lo que en el marco de la Ley las entidades financieras rurales podrán aprovechar la oportunidad de expandir sus operaciones en el sector logrando ampliar su mercado en beneficio de la población rural.

### Fortalezas

- Las entidades que se encuentran afiliadas tienen mayores ventajas respecto a las que no lo están, pues cuentan con una amplia cobertura territorial, otorgan mejores servicios, obtienen economías de escala, supervisión y dan una mayor seguridad a los ahorradores.
- Variedad, pues las entidades disponen de productos de ahorro y crédito adecuados a las condiciones y necesidades de la población rural que encuentra una gama de opciones de acuerdo a su capacidad de ahorro.
- Las sucursales de las entidades mantienen una estructura operativa y administrativa acorde al mercado que atienden, con poco personal, reducido monto de activo fijo y bajos gastos de operación.

<sup>65</sup> Dicho análisis se refiere a las Debilidades (internas), Oportunidades (externas), Fortalezas (internas) y Amenazas (externas) a que se encuentran expuestas estas entidades.

- El ahorro recibe intereses atractivos, pues la mayoría de las entidades ofrecen tasas reales a sus socios ahorradores, por arriba de la inflación y de las tasas comerciales bancarias. Sin embargo, esta estrategia impacta los ingresos de las entidades y los niveles de utilidad.
- Prácticamente todas las entidades mantienen una adecuada cobertura para prestamos incobrables, lo que denota la preocupación por mantener sana su cartera.
- Muchas entidades están ampliando sus servicios a los socios mas allá del ahorro y crédito, pues adicionalmente cambian cheques, dólares, reciben pagos de servicios, tienen seguros de vida o apoyos para defunción, y en algunos casos apoyan a los socios con servicios médicos o asistencia técnica para la producción.
- La excesiva liquidez de las entidades, sobre todo de las cajas solidarias, representa una oportunidad para beneficiar a más socios con préstamos que les permitan aumentar el número de proyectos financiados.

## Amenazas

- La difícil situación económica general, y del sector rural en lo particular, representa un riesgo que puede afectar los niveles de captación de ahorro y aumentar en un momento dado, la cartera vencida.
- Las entidades que no están de acuerdo con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, podrían organizarse y contaminar al resto de entidades que desde ahora ya están definiendo los mecanismos para incorporarse.
- Las elevadas tasas que pagan a los ahorros (reales) repercuten en los bajos niveles de rentabilidad de las entidades, que ocasionan déficit en el resultado del ejercicio, lo que en el largo plazo puede poner en riesgo la supervivencia de la entidad.
- La falta de supervisión de estas entidades les permite realizar prácticas financieras inadecuadas que pueden afectar la salud financiera de las mismas.
- La incapacidad de apearse a la LACP dejará a muchas comunidades sin servicios financieros.

## 5.13 Conclusiones Financieras

Una medida para determinar que cualquier empresa tiene un buen desempeño es la autosustentabilidad.<sup>66</sup> Para que éstas entidades alcancen la autosustentabilidad, es necesario que logren al menos las siguientes condiciones:

- a. Mantener tasas de interés activas que permitan la inversión y el pago por parte de los deudores a la vez que permitan a las entidades cubrir sus costos.
- b. Procurar una adecuada tasa de interés pasiva que permita que los ahorros voluntarios se conviertan en un factor de peso para financiar el portafolio de préstamos con recursos propios.
- c. Alcanzar una alta tasa de recuperación de préstamos, lo que eventualmente resultará en bajas pérdidas por préstamos.

<sup>66</sup> Estos criterios ya fueron analizados en el capítulo 1 cuando nos referimos al éxito de las empresas microfinancieras.

- d. Contener costos administrativos mediante técnicas eficientes y procedimientos que mejoren los planes de inversión monitoreando a los deudores.

Del análisis financiero se desprende que las entidades rurales respecto a las tasas de interés muestran tasas atractivas para sus ahorradores, lo cual es un fuerte incentivo para la atracción de más socios, garantizando así flujos para cubrir los gastos de operación. De este caso se exceptúan a las SAP's, ya que son las únicas que arrojaron pérdidas durante el periodo de estudio.

Por su parte, la recuperación de préstamos medida en base a la cartera vencida nos muestra que representa el 9.5% respecto a la cartera vigente, por lo que los niveles de recuperación deben ser aumentados.

Para poder mantener costos administrativos adecuados, resulta necesario capacitar al personal y tecnificar los sistemas con que cuentan las cajas populares. De las visitas de campo, se aprecia que cerca de la mitad de las personas empleadas en las mismas carecen de una preparación adecuada, además de que muy pocas entidades cuentan con sistemas computarizados para su operación, lo cual habla de elevados gastos en papelería y grandes posibilidades de errores debido a la falta de conocimientos del personal.

Adicionalmente, las entidades de ahorro y crédito popular deben estar enfocadas a asegurar condiciones de viabilidad, entendida como la combinación de tres dimensiones interconectadas: viabilidad financiera, viabilidad socio-económica y viabilidad jurídico-institucional.

La viabilidad financiera consiste en alcanzar el punto de equilibrio. Los retos más relevantes de la viabilidad financiera son:

- a. Como punto principal, contar con condiciones económicas favorables –política económica- que permita generar ganancias y condiciones de reembolso de los préstamos.
- b. Lograr altos niveles de captación del ahorro y de capitalización, para poder operar en forma sólida e independiente.
- c. Lograr niveles de recuperación de los créditos cercanos al 100%, sobre todo en zonas donde impera una fuerte cultura del no pago como resultado de los antiguos programas de créditos subsidiado –como el caso de BANRURAL- operados por el Estado. Esto implica construir una cartera crediticia con cautela y sin precipitación para poder garantizar su calidad.
- d. Minimizar los gastos operativos, de por sí elevados debido a las condiciones específicas de operación de estas entidades (clientes dispersos, problemas de comunicación, manejo de cuentas y créditos por montos pequeños, etc.)

Las entidades rurales muestran un nivel de colocación aceptable, ya que de cada peso que se tiene en activo, se logran prestar 54 centavos. Asimismo, por cada peso de activo se captan 41 centavos. Esto además nos indica que las necesidades por financiamiento son mayores a las de ahorro.

La viabilidad socio-económica tiene que ver con las condiciones de inserción de las entidades de ahorro popular en su entorno social y económico, para lograr un alto nivel de responsabilidad y de participación de los socios en su organismo y responder a las necesidades de la zona en términos de servicios financieros.

Este hecho resulta el más importante dentro de las diversas funciones que llevan a cabo las entidades rurales, ya que socialmente otorgan servicios de ahorro y crédito a comunidades que no tienen acceso a instituciones formales por las razones ya citadas.

La viabilidad jurídico-institucional puede ser vista desde dos puntos de vista, el de la eficacia de la organización interna y el de la adecuación y condiciones de inserción dentro del marco legal. De acuerdo al estudio realizado, el esquema de organización que venían presentando las entidades de ahorro rural fue tomado y aplicado dentro de la LACP, lo cual quiere decir que su operación o constitución formal resulta la más apropiada a las condiciones existentes en México. Con respecto al marco legal, a pesar de que muchas entidades quedarán incapacitadas para operar acorde a la LACP, el Sistema de Ahorro y Crédito Popular requería de ser legislado y requería que se establecieran condiciones de certeza, no obstante que a pesar de los casos aislados –Caja Sol y JOV- había estado operando durante ya varias décadas sin presentar problema alguno –al menos no conocido.

En general, a pesar de las carencias tecnológicas de estas entidades, se han desarrollado de una manera financiera sana –excluyendo los casos de Caja Sol y JOV. Este hecho indica que cuando los ahorradores además de socios se convierten en accionistas de sus propias entidades –participando en las juntas-, las entidades observan un buen desempeño, además de que aunque en pequeña escala, realizan su función de intermediación.

Dichos ahorros a pesar de representar una porción muy pequeña del ahorro total interno del país (1.13%), están ayudando a superar las restricciones de las personas que hacen uso de estos servicios y además están financiando, en muchos de los casos, proyectos que de otra manera no sería posible llevar a cabo dada la falta de fuentes de financiamiento.

Adicionalmente, resulta necesario cambiar la dependencia de pasivos para tener un mayor capital contable de modo que los socios se conviertan en dueños de sus cajas, es decir, implica reducir la dependencia de flujos externos para operar.

## CAPÍTULO 6. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR EN MÉXICO

Con todos los elementos establecidos y analizados, contamos ahora con las condiciones para emitir una opinión al respecto del actual Sistema de Ahorro y Crédito Popular Mexicano.

Las principales reformas hechas a las políticas de México tales como la liberalización de precios y del comercio, eliminación de precios de garantía, venta de paraestatales, reforma al sistema de tenencia de la tierra entre las más notables, junto con los programas enfocados a productores rurales (tales como PROGRESA o PROCAMPO), lejos de fomentar el desarrollo del sector, lo llevaron a una mayor dependencia del gobierno, el cual ha llegado a un punto en el cual ya no es posible seguir subsidiando a este sector. Este hecho no responde a que deba desprotegerse y permitir que marche por sí mismo, ya que como se estableció en su momento, incluso los países desarrollados continúan apoyando e impulsando sobre todo a sus sectores agrícolas, ya que parece ser que la tendencia mundial es que sea es el sector menos favorecido ante la actual tendencia globalizadora.

La razón de que ya no sea viable seguir transfiriendo recursos hacia el sector agrícola en nuestro país es derivada de las mismas políticas de liberalización financiera y comercial, es decir, sobre todo a la política fiscal restrictiva encaminada a reducir la inflación mediante la reducción del gasto y por tanto de los subsidios, deteriorando aún más al sector productivo. Dichas políticas de corte neoliberal (restricción monetaria y fiscal) no permiten generar condiciones para tener mayores ingresos, mayor empleo, mayor gasto, mayor productividad, etc.

Por otra parte, observamos que la intervención que había realizado el gobierno en los mercados financieros rurales, lejos de ayudar al desarrollo de este sector, ocasionó su segmentación a consecuencia de una mala administración de las entidades gubernamentales que proporcionan servicios financieros a las comunidades rurales.

Esta situación, aunada al decoroso desempeño que el sector de ahorro y crédito popular, sobre todo en su parte rural, venía presentando, nos hace pensar que tan necesaria resultaba la emisión de una ley para el sector y la constitución de un banco de desarrollo para el mismo. Esta observación surge debido a que aún antes de contar con el BANSEFI, este sector ya tenía acuerdos con los organismos internacionales — llámese WOCU o Desjardin's- estableciendo convenios de colaboración y apoyos para las cajas de ahorro en nuestro país, aunque si debe señalarse que esto solo para las cajas más grandes.

No obstante la relevancia de las reglas prudenciales emitidas por la CNBV, en tanto darán mayor certidumbre a la población que hace uso de estos servicios, éstas reglas no son suficientes para permitir el desarrollo del sector. Además, resulta necesario que

estas reglas respondan a las necesidades del sector y no sólo sean un conjunto de disposiciones que favorezcan al capital mismo con barreras de entrada al sector. Es mejor no tener marco regulatorio a tener uno con serias deficiencias y que vaya en detrimento del sector al que pretende normar.

Lejos de lo que se pensaba, la liberalización financiera en México no propició mayor concurrencia de agentes privados a los mercados financieros rurales; tampoco se acompañó de una reforma efectiva de la Banca de Desarrollo para lograr mayor equidad en el acceso para toda la población. Aún ahora a muchos años después de esa reforma la generación de alternativas de financiamiento rural sigue siendo una carencia importante.

Es importante precisar los elementos técnicos centrales para el desarrollo del sector:

1. Buena administración y personal calificado que permita mantener bajos costos que puedan ser cubiertos con la operación cotidiana de las cajas.

La creación de capital humano tiene que ver con la formación de los operadores técnicos -promotores, cajeras, gerentes-, para garantizar la provisión de servicios financieros eficientes y de calidad logrando la más amplia penetración en los espacios y comunidades rurales. Tiene que ver también con la implementación de métodos de información y capacitación de los socios y usuarios acerca de la nueva institucionalidad financiera y de los derechos y obligaciones de las partes, para asegurar la solidez de los procesos de participación social dentro de las entidades.

2. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios del sector para el beneficio de su población. En este sector se está implementando una red de comunicaciones para permitir un mejor flujo de la información entre la autoridad y las entidades así como entre las mismas, de manera que la supervisión sea más rápida y confiable, a la vez que los usuarios tengan confianza tanto en la autoridad como en las instituciones en las que depositan sus recursos. Esta red informática, como ya se mencionó, está siendo desarrollada por BANSEFI.

La organización en red permitirá a las entidades superar las limitaciones asociadas con instituciones pequeñas y aisladas sin perder las ventajas comparativas de la inserción comunitaria.

La integración en red financiera permite en primer lugar lograr economías de escala y compartir recursos colectivos en términos de asistencia técnica, capacitación, generación y análisis comparativo de los indicadores de desempeño, intercambio de experiencias, etc. Permite, en segundo lugar, cierta integración financiera, en particular en cuanto a administración de liquidez, un elemento central en el funcionamiento de instituciones que movilizan depósitos. Se contempla que el manejo de liquidez sea apoyado con el funcionamiento de un fondo especial que permitirá a las entidades acceso a mejores tasas de interés en el mercado de dinero.

3. La forma en que las entidades están organizadas es un incentivo eficiente y menos costoso: permite la reducción de la información imperfecta a través del monitoreo de cada uno de los miembros del grupo, a la vez de poner presión sobre el mismo. En la mayoría de las instituciones los acreditados se auto-seleccionan filtrando así aquellos individuos con baja capacidad moral. El ordenamiento de la demanda a partir de los grupos solidarios reduce los costos de transacción.

Las experiencias muestran que el proceso de crecimiento está mejor sustentado en opciones que desarrollan un esquema de capital propio combinado con captación que aquellos fundamentados en donaciones, ya que el camino de la captación permite un proceso más sólido como mecanismo de fondeo, ya que de lo contrario se depende de la situación de los donantes. Este mecanismo ha sido aplicado sobre todo por las ONG's en nuestro país.

## Conclusiones

A manera de conclusión, podemos señalar los siguientes puntos relevantes que se desprenden del estudio:

- a. Hay gran necesidad por servicios de ahorro, pero son mayores las necesidades de préstamo en las comunidades rurales.
- b. La ausencia de un marco regulatorio era un problema relevante, mas no fundamental el que detenía el desarrollo del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.
- c. El establecimiento de políticas acordes a la realidad del país, de modo que permitan el crecimiento basado en la productividad, resulta de mayor importancia para el desarrollo de este sector y de la economía en general.
- d. La experiencia internacional debe proporcionar bases para el desarrollo del sector en México, no sin antes adaptarlos a las condiciones del país y bajo un minucioso estudio.

La liberalización financiera del país no propició el surgimiento de alternativas financieras para la mayoría de la población rural. Las condiciones estructurales del sector, los altos costos de transacción, la inexistencia de políticas favorables para el financiamiento rural y la crisis financiera se combinaron para no sólo no propiciar nuevas alternativas y concurrencia de instituciones financieras, sino para eliminar o reducir las existentes antes de las reformas.

La falta de servicios financieros en éstas áreas responde principalmente a las inexistentes condiciones de rentabilidad y de crecimiento de mercado interno, ya que la liberalización comercial dio paso a mayores importaciones, las cuales desplazaron al sector nacional dada la baja competitividad.

Las entidades de ahorro y crédito rural están llevando servicios financieros a una población que los demanda y que seguramente no tendrían otra opción mas que recurrir a los sistemas informales. Las entidades que operan en el sector rural están



fomentando la cultura del ahorro en la población y algunas dedican especial atención a los niños y jóvenes. De este modo, la hipótesis de que el sector no necesitaba tácitamente de una regulación queda demostrada, puesto que el sector no mostró ningún problema –llámese fraude- salvo dos casos particulares ya mencionados.

En términos generales, existe una reducida participación de las entidades de ahorro y crédito popular en el sector rural, pues existe todavía un amplio mercado potencial, constituido por un amplio segmento de población rural que aún carece de servicios financieros formales y regulados, por lo que en el marco de la Ley las entidades financieras rurales podrán aprovechar la oportunidad de expandir sus operaciones en el sector.

Este naciente sector (haciendo referencia a la atención de que ahora es objeto por parte de las autoridades y a su despegue) podría estar al nivel de competencia de la banca comercial como en España o Canadá, pero para ello se requiere que la Ley cumpla con su objetivo principal que es fomentar el desarrollo del sector.

Es importante señalar que a partir de la LACP, se pretende que la dispersión y heterogeneidad del Sistema de Ahorro y Crédito Popular desaparezca gradualmente hasta lograr un sólido y uniforme sistema que beneficie a sus usuarios.

Para que el Sistema de Ahorro y Crédito Popular se siga desarrollando y creciendo, es necesario contar con capital suficiente, movilización de ahorros y una supervisión prudencial efectiva.

La normatividad vigente obliga a las entidades a observar niveles de reservas, capitalización y liquidez que garanticen la seguridad y disponibilidad de los recursos de los ahorradores. Las entidades no supervisadas, no reguladas y no federadas, por lo general no manejan reglas claras de reservas, capitalización o liquidez.

Será importante observar el impacto que desde ahora ya presentan las entidades, sobre todo en su aspecto rural, ya que como se pudo demostrar en este estudio, es el sector que más necesita de estos servicios, no sólo por el difícil acceso a ellos, sino porque existe la necesidad tanto de ahorrar como de solicitar préstamos, aunque la verdadera solución para estos problemas de financiamiento es la generación de fuentes de ingresos de manera productiva, es decir, fomentar proyectos que demuestren rentabilidad y que en lo posible generen empleos e ingresos, ya que como pudimos darnos cuenta, las actividades agrícolas han perdido importancia como generadoras de ingresos para los sectores rurales.

La gran cantidad de entidades que ha proliferado destaca la importancia del sector como vía alterna para satisfacer las necesidades por instrumentos de ahorro y crédito alternos. Estas entidades surgieron con base en una nueva metodología: la tan citada sustentabilidad financiera.

No se trata de sólo ofrecer servicios financieros acordes a los flujos de ingresos, sino que se creen las condiciones materiales para captar ese ahorro e incluirlo en los

circuitos monetarios y económicos de la región donde se origina. Este es el reto para el Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México. El diseño de productos acorde a precios y necesidades de la población demandante, así como la capacitación y desarrollo de los recursos humanos, serán factores clave en el desarrollo y calidad que alcancen estas entidades.

Los procesos sociales no se pueden importar, ni copiar de las experiencias internacionales, cada país genera su propio proceso, de ahí la necesidad de entender la importancia de la gradualidad y del apoyo sostenido a la creación de capital humano y social; la importancia de las innovaciones financieras, y, finalmente, la importancia de diversificar las posibles respuestas incentivando la generación de diversas alternativas institucionales de solución, a una diversidad de condiciones culturales, económicas y políticas existentes en México.

Otros espacios pueden estructurarse entre instituciones públicas involucradas en la cuestión rural y el financiamiento (SAGARPA, INI, SEDESOL, SHCP, FIRA, BANRURAL), instituciones promotoras y practicantes locales para analizar y resolver los problemas concretos que surgen en torno a las experiencias innovadoras y monitorear los progresos realizados. Adicionalmente, resulta imperante vincular y organizar la participación de las instituciones gubernamentales con el fin de no traslapar funciones.

Una de las virtudes de los esquemas del ahorro basado en cajas de ahorro es que han logrado generar un proceso de ahorro y crédito autosustentable, es decir otorgar el crédito sin necesidad de requerir apoyos gubernamentales o de donaciones.

Una importante aportación del Sistema de Ahorro y Crédito Popular es que permite realizar préstamos con un esquema diferente a la solicitud de garantías físicas, esto es, un esquema en el que la solidaria (prestamos solidarios) permiten el financiamiento de personas que no cuentan con garantías físicas.

El ahorro popular tiene décadas de funcionamiento en nuestro país sin intervención gubernamental directa. Fue necesaria la intervención del Gobierno Federal debido a la alevosía de unas cuantas personas, pero dado el estudio de campo, resultaba necesario el ordenamiento y esquematización del sector para dar certidumbre y respaldo a los miles de usuarios, así como un apoyo a las propias cajas.

Finalmente, no queda más que decir que el Sistema de Ahorro y Crédito Popular es una opción viable para quienes no tienen acceso a servicios por parte de la banca comercial, por lo cual es necesaria su existencia, además de factible dados los datos obtenidos del análisis financiero.

Un sistema financiero eficiente que permita el desarrollo de todos los sectores debe tener la adaptabilidad necesaria para dar a la realidad compleja, respuestas múltiples y diversas a las diferentes necesidades de la sociedad.

## ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y ESQUEMAS

Cuadro 1. Ahorro Total del Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México 1990-2001	27
Cuadro 2. Ventajas y desventajas de los instrumentos de ahorro informal y del ahorro financiero	33
Cuadro 3. Funciones de los Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro	38
Cuadro 4. Criterios para Asignación de Nivel a las Entidades (CNBV)	40
Cuadro 5. Participación del Gobierno en el Mercado de Ahorro y Crédito Rural	50
Cuadro 6. Dimensión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular	63
Cuadro 7. Principales Indicadores de las Cajas de Ahorro en México	67
Cuadro 8. Estructura de Activos de Entidades de Ahorro y Crédito Rural	69
Cuadro 9. Estructura de Pasivos de Entidades de Ahorro y Crédito Rural	69
Gráfica 1. Cartera Vigente por Sector/Cartera Vigente Total de la Banca de Desarrollo 1994-2001	24
Gráfica 2. Ahorro Interno/PIB y Ahorro Externo/PIB porcentajes 1990-2001	26
Gráfica 3. Cartera Vencida/Cartera Vigente BANRURAL 1990-2001	57
Gráfica 4. Ahorro y préstamo promedio por entidad	71
Esquema 1. Órganos de Gobierno Cajas de Ahorro	37
Esquema 2. Entidades que Conformaban el Sector de Ahorro y Crédito Popular	45
Esquema 3. Organismos Integradores del Sector de Ahorro y Crédito Popular	48
Esquema 4. Estructura actual del Sistema de Ahorro y Crédito Popular	62

## BIBLIOGRAFÍA

1. AMUCSS. "Propuesta para Construir un Sistema Financiero al Servicio del Desarrollo Rural." Diciembre 2000.
2. ANDJEL, Eloísa. "Keynes: Teoría de la Demanda y del Desequilibrio." UNAM, México, 1988.
3. BANRURAL. "Una política de crédito al campo." 1996-2000. Agosto 2000.
4. BLANCAS Macayo, Karla; Zamora Alarcón, Álvaro y otros. "Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito del Sector Rural" en Revista Mercado de Valores, NAFIN, Agosto 2002.
5. BLANCO, José Luis. "La experiencia del Movimiento Desjardins y la Supervisión de las Microfinanzas."
6. BLANCO, José Luis. "Los Servicios Financieros Solidarios en América Latina." Desjardin's, Canadá, 2000.
7. Conde, Carola. "¿Pueden ahorrar los pobres?." AMUCSS, México, 2000.
8. CONDE Bonfil, Carola. "ONG y combate a la pobreza. Proyectos microfinancieros internacionales para los pobres." El Colegio Mexiquense, 2000.
9. CORREA Herrejón, Mauricio. "Cajas de Ahorro: Ineficiente Regulación" en EXCELSIOR Lunes 26 de Junio del 2000.
10. DÍAZ Mondragón, Manuel. "Mercados Financieros de México y el Mundo." Gasca-Sicco, México, 2002.
11. DID. "Estudio de caso: Las Cajas Solidarias de México." Ottawa, 1998.
12. El Financiero. Lunes 18 de marzo de 2002. Sección Finanzas.
13. Facultad de Economía. "Estudio Realizado por la Facultad de Economía de la UNAM para la creación de la Banca Comunitaria del Distrito Federal." México, 2001.
14. GALÁN, Verónica. El Norte, 23 abril 2001.

15. GARCÍA Duarte, Noemí. "Cajas Solidarias": FONAES, México, 1997.
16. GARRIDO, Celso. Peñaloza Webb, Tomás. "Ahorro y Sistema Financiero en México": México, Grijalbo, 1996.
17. HUERTA González, Arturo. "Carteras vencidas, inestabilidad financiera, propuestas de solución": México, Diana, 1997.
18. HUERTA González, Arturo. "La política neoliberal de estabilización económica en México": México, Diana, 1994.
19. HUERTA González, Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México": México, Diana, 1992.
20. KEHOE Rivera, Arturo. "Evaluación externa del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas de la Alianza para el Campo": SAGARPA, México, 2000.
21. INEGI. "Las unidades de producción Rurales": VII Censo Agropecuario 1991. INEGI, 1994.
22. ISLA Corry, Catherine de la. "Las cajas de ahorro": México, ITAM, 1990.
23. JOHNSON, Susan. "Microfinance and Poverty Reduction". UK&Ireland, Oxfam, 1997.
24. KHAN, Aubhik. "The Finance and Growth Nexus". Federal Reserve Bank of Philadelphia, Business Review, January-February 2000.
25. KHAN, Aubhik. "Financial Development and Economic Growth". Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper No. 99-11, 1999.
26. LEÓN Islas, Oscar. "Reforma y Crisis Financiera en México, 1990-1995". Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía UNAM, 1997.
27. PAHNAL. "Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito del Sector Rural": México, 2001.
28. PAXTON, Julia. "Savings Mobilization by Non-bank Financial Intermediaries in Rural Mexico": World Bank, 2000.
29. PECK Christen, Robert. "Banking Services For The Poor: Managing for Financial Success": Action International, Washington DC, 1997.
30. Poder legislativo. "Ley de Ahorro y Crédito Popular": México, Julio 2001.

31. Poder legislativo. "Ley del Banco de Ahorro y Servicios Financieros". México, Julio 2001.
32. Revista filantropía no. 3. "La Banca Comunitaria. Servicios Financieros para Todos".
33. ROBINSON, Marguerite. "The Microfinance Revolution. Sustainable Finance for the Poor". WB, Washington DC, 2001.
34. SAGARPA. Evaluación externa del Programa Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo. México, 2000
35. SEDESOL. "Fondo De Microfinanciamiento a Mujeres Rurales". México, Octubre 2000.
36. SCHMIDT-Hebbel, Klaus. "The economics of Saving and Growth. Theory, evidence and implications for policy". Cambridge University Press, Reino Unido, 1999.
37. SHCP. "Diagnóstico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular". México, Octubre de 2000.
38. SKETCHLY, Ricardo W. "Microempresas, financiamiento y desarrollo: el caso de México". México, Universidad Anahuac, 2000.
39. SOLIS Manjarrez, Leopoldo. "Crisis Económico Financiera Mexicana de 1994-1995". FCE-El Colegio Nacional, México, 1995.
40. STIGLITZ, Joseph. "Promoting Efficient Rural Financial Intermediation". WB Research Observer Vol. III No. 2.
41. TERROBA Garza, Oscar. "Una política de Crédito al Campo". BANRURAL, 2000.
42. VILLAGÓMEZ Amezcuca, Alejandro. "El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno". Vol. I CEMLA-BID 1995.
43. VILLAGÓMEZ Amezcuca, Alejandro. El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno. Vol. II CEMLA-BID 1995.
44. VIRGINIO Rafael, Gerardo. "La cooperativa de Ahorro y Crédito como Intermediario Financiero Rural" en COLAC N° 24
45. WORLD BANK. "Mexico Rural Financial Markets". Agosto 25, 1995.

46. WORLD BANK. "Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential & Deposit Instruments in Marginal Areas". Octubre 30, 2000.
47. WORLD BANK. "Saving Mobilization & Microenterprise Finance: The Indonesian Experience". WB Research Observer. 2000.
48. YARON, Jacob. "Successful Rural Finance Institutions." World Bank Discussion Papers, USA, 1992.
49. ZAPATA, Gabriela. "Rural Microfinance Program: Demand for Training & Technical Assistance of Non-Bank Financial Institutions and Community Groups in the Huasteca and Selected Areas of Oaxaca State". World Bank, 2000.
50. ZUVIRE, Lucas. "¿Qué son las cajas de ahorro?". AMUCSS, México, 1991.

#### FUENTES CONSULTADAS EN INTERNET

- |                  |  |
|------------------|--|
| 1. Banco Mundial | <a href="http://www.wb.org">http://www.wb.org</a>  |
| 2. Banxico       | <a href="http://www.banxico.org.mx">http://www.banxico.org.mx</a>  |
| 3. CECA          | <a href="http://www.ceca.es/menuececa/navmen.htm">http://www.ceca.es/menuececa/navmen.htm</a>  |
| 4. CNBV          | <a href="http://www.cnbv.gob.mx">http://www.cnbv.gob.mx</a>  |
| 5. INEGI         | <a href="http://www.inegi.gob.mx">http://www.inegi.gob.mx</a>  |
| 6. CONDUSEF      | <a href="http://www.condusef.gob.mx">http://www.condusef.gob.mx</a>  |
| 7. DGRV          | <a href="http://www.dgrv.org/">http://www.dgrv.org/</a>  |
| 8. DID           | <a href="http://www.desjardins.com/ang/">http://www.desjardins.com/ang/</a><br><a href="http://www.did.qc.ca">http://www.did.qc.ca</a> |
| 9. SHCP          | <a href="http://www.shcp.gob.mx">http://www.shcp.gob.mx</a>  |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

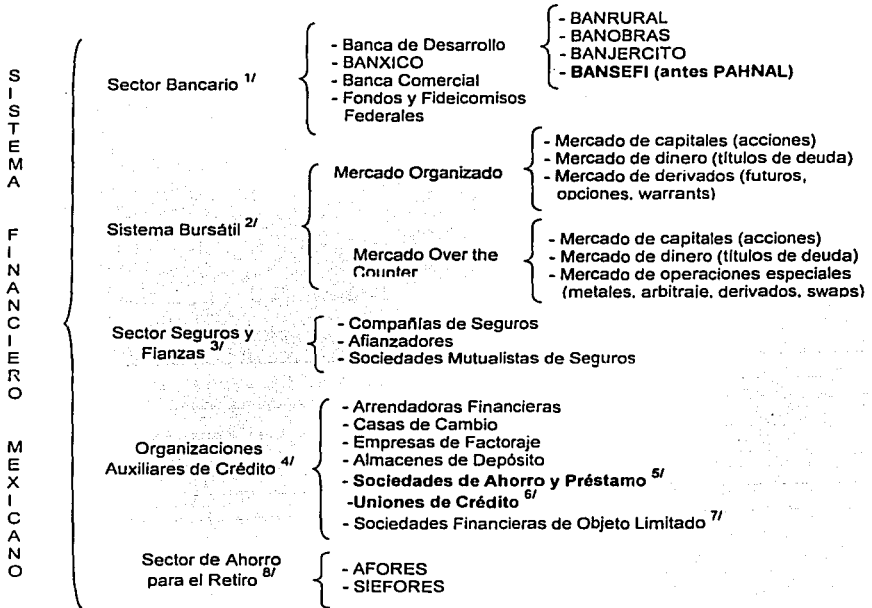
92

# ANEXOS



## ANEXO 1

### Esquema del Sistema Financiero Mexicano



FUENTE: SHCP

1/ Ley de Instituciones de Crédito Art. 3

2/ Ley del Mercado de Valores Art. 5

3/ Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

4/ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Art. 3

5/ Debemos señalar que las SAP's tendrán que mutar de acuerdo a la LACP hacia alguna de las dos figuras establecidas en la misma, por lo que esta figura desaparecerá.

6/ A las uniones de crédito, de acuerdo con las modificaciones hechas a la LGOAAC a raíz de la emisión de la LACP, les queda prohibido captar ahorro de sus socios.

7/ Ley de Instituciones de Crédito Art. 103

8/ Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro

TESIS COM  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2

Distribución de Instituciones Financieras Rurales por Figura y Estado

Figura	Número Entidades	Ags	BC	BCS	Camp	Coah	Col	Chis	Chih	DF	Dgo	Edo Méx	Gto	Gro	Hgo	Jal	Mich	Mor	Nay	NL	Oax	Pue	Qro	Qroo	SLP	Sin	Son	Tab	Tam	Tlax	Ver	Yuc	Zac
Fondos Pedrezmo	108	0	0	0	0	0	54	0	0	0	0	0	3	17	0	12	0	3	0	3	1	0	0	0	0	0	12	0	0	3	0	0	
Cajas Solidanas	216	1	0	1	8	0	6	7	2	0	17	4	4	4	2	26	1	3	21	4	39	15	7	0	17	3	4	0	0	3	7	0	1
Agentes Procrea y Paraфинancieras	378	4	8	6	0	13	3	10	27	9	13	18	14	8	2	46	4	4	21	11	4	19	9	4	8	64	8	6	21	1	8	2	3
Uniones de Crédito	80	1	0	0	0	1	2	2	12	2	1	6	3	0	1	4	3	1	3	2	2	1	0	0	1	6	13	1	1	0	5	0	6
Fondos Regionales INI	191	0	4	0	0	0	25	8	1	4	6	2	4	7	7	5	2	7	0	37	14	3	3	4	1	6	8	0	0	16	7	0	
Entidades apoyadas por PATMIR	29	0	0	0	5	0	0	4	1	1	0	2	1	2	1	0	0	3	0	0	0	2	0	4	0	1	0	0	0	0	0	0	
Entidades sin Integración	60	0	0	0	1	2	0	4	1	8	1	0	2	3	2	4	3	1	1	1	10	3	3	0	1	0	1	2	0	1	6	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>1082</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>106</b>	<b>51</b>	<b>21</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>26</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>87</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>56</b>	<b>18</b>	<b>94</b>	<b>55</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>35</b>	<b>74</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>45</b>	<b>11</b>	<b>10</b>

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación (SAGARPA).  
Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

79

**Entidades Visitadas**

Nombre	Estado	Figura Jurídica	Membros
--------	--------	-----------------	---------

**Cajas Populares**

1	Capaz	Mexicali	Baja California	CAP	115
2	Foro para el Desarrollo Sustentable	San Cristobal de las Casas	Chiapas	AC	27
3	Fondo Solidario del Frente Democrático Campesino	Chihuahua	Chihuahua	CAP	1500
4	Unión de Crédito UNAGRA	Colima	Colima	SA de CV	8090
5	Centro Regional de Capacitación de Mujeres del Bajío	Celaya	Guanajuato	AC	250
6	Rancho Nuevo de la Cruz CPM	Rancho Nuevo	Guanajuato	SAP	733
7	Caja Popular de San Miguel de Allende	San Miguel de Allende	Guanajuato	CAP	2200
8	Cooperativa de Ahorro y Préstamo Reforma	Dolores Hidalgo	Guanajuato	CAP	5000
9	Cooperativa Suljan	Ometepe	Guerrero	CAP	1292
10	Caja Matollanegitan Tomin	Chilapa	Guerrero	SSS	1030
11	Caja Solidaria Guachinango	Guachinango	Jalisco	SC	1850
12	Caja Popular Tamazula	Tamazula	Jalisco	CAP	10196
13	Cooperativa Pirámides	San Martín de las Pirámides	Estado de Méx	CAP	1416
14	La Monarca	Temascaltepec	Estado de Méx	SAP	3714
15	Cooperativa de Consumo San Miguel	Jotula	Morelos	CAP	320
16	Tehuixtla Morelos CPM	Tehuixtla	Morelos	SAP	3670
17	Caja Solidaria Amatlán de Cañas	Amatlán de Cañas	Nayarit	SC	4711
18	Oaxaqueños en Lucha	Oaxaca	Oaxaca	CAP	40000
19	Cooperativa Sofic	Oaxaca	Oaxaca	CAP	12000
20	Nuestra Caja	Oaxaca	Oaxaca	CAP	8000
21	Caja Popular del Sureste	Oaxaca	Oaxaca	CAP	1200
22	Espacios Alternativos	Oaxaca	Oaxaca	AC	500
23	Caja DEPAC pobiana	Puebla	Puebla	CAP	2200
24	Centra de Servicios para el Desarrollo de Puebla	Puebla	Puebla	AC	1670
25	Unión de Crédito Plan Puebla	Puebla	Puebla	SA de CV	10000
26	Casa Blanca	Querétaro	Querétaro	CAP	3000
27	Unión de Crédito UNCEA	Angostura	Sinaloa	SA de CV	89
28	Cooperativa UNCEA	Angostura	Sinaloa	CAP	306
29	Unión de Crédito Agrícola del Yaqui	Cd. Obregón	Sonora	SA de CV	1582
30	Cobanaras Federación Estatal	Cd. Obregón	Sonora	SSS	1600
31	Produce	San Luis Rio Colorado	Sonora	CAP	100
32	Sistema de Proyectos Organizados en Comunidad	Comacalco	Tabasco	CAP	1800
33	Caja Pioneros	Acutlapilco	Tlaxcala	CAP	2900
34	Caja Solidaria Zongolica	Zongolica	Veracruz	SC	1000
35	Sociedad Cooperativa Regional de Agroindustrias	Coyutla	Veracruz	CAP	2146
36	Unión de Crédito Costa Esmeralda	Gutiérrez Zamora	Veracruz	SA de CV	100
37	Caja Sagrada Familia	Motul	Yucatán	CAP	8465
38	Desarrollo Sustentable para la Seguridad	Mérida	Yucatán	Sin figura	1180

**Programas Gubernamentales**

1	Fondo Regional Sansekan Tinimi INI	Chiapa	Guerrero	SSS	1700
2	Fondo Regional de la Sierra Nahuatl Zongolica INI	Zongolica	Veracruz	SC	1000
3	Sociedad Cooperativa Rural El Grullo Parafinanciera	El Grullo	Jalisco	CAP	3000
4	Granasa Parafinanciera	Guamuchil	Sinaloa	SA de CV	300
5	Ingeniería Productiva Proceara	Chihuahua	Chihuahua	SA de CV	200
6	Sucursal BANRURAL	Ometepe	Guerrero	BD	5000
7	Sucursal BANRURAL	Emiliano Zapata	Tabasco	BD	1500
8	Sucursal PAHNAL	Xochitepec	Morelos	BD	404
9	Sucursal PAHNAL	Chihuahua	Chihuahua	BD	73
10	Fondo Podrezmo de la Baja Tarahumara	Chihuahua	Chihuahua	Sin figura	100
11	Fondo Podrezmo Navenchauc	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	Sin figura	35

BD. Banco de desarrollo

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO 4

Distribución de Entidades de Ahorro y Crédito Rural  
por Estado y Figura

Figura	Estado																												Total					
	Ags	BC	BCS	Camp	Coah	Col	Chis	Chih	DF	Edo Méx	Gto	Gro	Hgo	Jal	Mich	Mor	Nay	NL	Oax	Pue	Qro	Qroo	SLP	Slm	Son	Tab	Tam	Tlax		Ver	Yuc	Zac		
Cajas Solidarias	1		1	9		7	6	3		17	4	4	14	2	29	1	3	21	4	38	8	8		17	3	4				3	8		1	216
Sociedades de Ahorro y Préstamo 1/											1																				1	2		
Cooperativas de Ahorro y Préstamo 2/		1				1		1			2	2	1		9		1	2	5	11	2	2			3	1	1		1	1	10	1	58	
Sociedades Civiles																			4	1	1											6		
Otras figuras 3/							1						1	1	2				2		1					12	1			1	1	23		
Uniones de Crédito						1	1	1		1	2								1	1					2	1				1	1	13		
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>40</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>56</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>316</b>	

1/ Dado que CPM bene presencia en todo el país y se contabilizaron sus sucursales rurales, no es posible determinar que estados fi, eron contemplados

2/ Se tienen contempladas dos entidades que no se sabe el Estado en que operan.

3/ Existe una entidad que no se sabe en que Estado opera

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

96

## CÁLCULO DE RAZONES FINANCIERAS

Activos

Activo total	4,873,292.51
Activo circulante	4,489,920.51
Disponible	1,369,858.60
Préstamos	2,652,293.43

Liquidez activo (Activos líquidos/Activo total)	0.92
--	------

Pasivos

Pasivo total	3,723,487.22
Pasivo circulante	2,839,944.02
Ahorros	2,005,581.00

Apalancamiento financiero Corto Plazo (Pasivo circulante/Activo circulante)	0.63
--	------

Apalancamiento financiero (Pasivo total/Capital contable)	2.75
--	------

Liquidez sobre activo (Activos líquidos/Ahorro)	2.24
--	------

Ahorro como fuente de fondeo (Ahorro/Activo total)	0.41
---	------

Endeudamiento

(Pasivo total/Activo total)	0.76
-----------------------------	------

Estructura de captación

Total ahorros	2,005,581.00
Cuenta corriente	1,501,903.97
Plazo fijo	484,579.17
Cuenta joven	19,097.85

(Ahorro/Pasivo)	0.54
-----------------	------

(Ahorro/Capital contable)	1.48
Ahorro promedio por socio	3420

Cartera de crédito

Cartera vigente	2,652,293.43
-----------------	--------------

Nivel colocación (Cartera/activototal)	0.54425082
---	------------

Cobertura (provisiones/cartera vigente)	0.03716743
--	------------

préstamo promedio por socio	4.52
-----------------------------	------

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Solvencia**

(Activo circulante/Pasivo circulante)	1.58
Cartera vencida	252,128.09
(Cartera vencida/Cartera total)	0.10
(Cartera Vencida/Activos totales)	0.052

**Capitalización**

Capital contable	1,356,230.99
Capital social	1,057,713.95
Utilidades	77,820.49
Participación de los socios (Capital social/Capital contable)	0.78
Recursos propios (Capital social/Activo total)	0.22
Capitalización (Capital contable/Activo total)	0.28
Capital social por socio	1800

**Viabilidad financiera**

Ingresos	736,590.69
Egresos	658,770.21
Gastos de operación	272,393.61
Resultado ejercicio	77,820.49
(Gastos de operación/Egresos)	0.41
ROE (Utilidad/Capital contable)	0.057
ROA (Utilidad/Activo total)	0.016
Eficiencia operativa (Gastos de operación/Activo total)	0.056
(Gastos de operación/Ingresos)	0.37
Costo de la cartera (Gastos de operación/Cartera)	0.10
Margen de utilidad (Utilidad/Ingresos)	0.11

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN