



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 43, extraordinario, noviembre 2002, pp. 173-204**

# **Transformación del cooperativismo financiero mexicano: un proceso en marcha**

**Inmaculada Buendía Martínez**

HEC Montreal (Canadá)

y Escuela de Estudios Cooperativos de la Universidad Complutense de Madrid

**Benoit Tremblay**

HEC Montreal (Canadá)

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*

ISSN: 0213-8093. © 2002 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# Transformación del cooperativismo financiero mexicano: un proceso en marcha

**Inmaculada Buendía Martínez**

Centre d'Études Desjardins en Gestion des Coopératives de Services Financiers, HEC Montreal (Canadá) y Escuela de Estudios Cooperativos de la Universidad Complutense de Madrid

**Benoit Tremblay**

Centre d'Études Desjardins en Gestion des Coopératives de Services Financiers, HEC Montreal (Canadá)

## RESUMEN

*El sector del ahorro y crédito popular tiene un papel fundamental en el ámbito microfinanciero mexicano. Su complejidad y falta de información resultan ser sus principales rasgos consecuencia de la multitud de estatutos jurídicos existentes, la ausencia de registros oficiales y controles obligatorios, su crecimiento continuo en la informalidad y su gran dispersión geográfica.*

*Este trabajo pretende ofrecer una imagen de la situación actual del crédito y del ahorro popular en México antes de la transformación en marcha, a desarrollar en los dos próximos años, según lo estipulado en la aprobación de una nueva normativa para el sector. El perfil que se presenta está enfocado desde la perspectiva financiera sin perder su vinculación dentro de las microfinanzas y su relación con el movimiento cooperativo con base en los datos facilitados por las entidades representativas y/o las unidades públicas de control y promoción. Por último, se realiza un breve repaso a los principales aspectos e implicaciones del proceso de remodelación en curso.*

**PALABRAS CLAVE:** crédito y ahorro popular, microfinanzas, transformación cooperativismo financiero, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, cooperativas de ahorro y préstamo, cajas populares.

**CLAVES ECONLIT:** G210, G280, Q130

## **Transformation du coopérativisme financier mexicain: un processus en cours**

**RÉSUMÉ:** Le secteur de l'épargne et du crédit populaire joue un rôle essentiel dans le domaine micro-financier mexicain. Sa complexité et son manque d'informations sont ses principales caractéristiques, fruit de la multitude de statuts juridiques existants, de l'absence de registres officiels et de contrôles obligatoires, de sa croissance continue dans l'informel et de sa grande dispersion géographique.

Ce travail cherche à donner une image de la situation actuelle du crédit et de l'épargne populaire au Mexique avant la transformation en cours, qui doit être développée dans les deux prochaines années, conformément à ce qui a été stipulé dans l'approbation d'une nouvelle réglementation pour le secteur. Le profil présenté s'appuie sur un point de vue financier, sans perdre de vue son lien dans les micro-finances et sa relation avec le mouvement coopératif, sur la base des données fournies par les entités représentatives et/ou les unités publiques de contrôle et de promotion. Enfin, ce travail propose un bref passage en revue des principaux aspects et implications du processus de réorganisation en cours.

**MOTS CLÉ:** Crédit et épargne populaire, micro-finances, transformation coopérativisme financier, sociétés d'épargne et de prêt, unions de crédit, coopératives d'épargne et de prêt, caisses populaires.

## **The transformation of Mexican financial cooperativism: a process underway**

**ABSTRACT:** The mass savings and loans sector plays a fundamental role in the Mexican micro-finance field. Its complexity and lack of information prove to be its main characteristics, due to the multitude of legal statutes existing, the absence of official records and obligatory controls, and its continual informal growth and fragmented geographic nature.

This paper tries to offer an image of the state of popular savings and loans in Mexico prior to the transformation currently underway, due to be implemented in the next two years according to the stipulations of new regulations passed for the sector. The profile presented is focused on the financial area, without losing its links with micro-finance and its relation to the co-operative movement, based on data provided by representative co-operatives and/or state supervisory and promotion bodies. Lastly, we take a brief look at the main aspects and implications of the process of remodelling underway.

**KEY WORDS:** Mass savings and loans, micro-finance, financial cooperativism transformation, savings and loan companies, loan pools, savings and loan co-operatives, savings banks.

## **1.- Introducción**

Las nuevas condiciones del entorno económico-financiero, consecuencia fundamental de la globalización de la economía, tienen un impacto directo sobre las estrategias de las organizaciones económicas, y por ende, en las cooperativas. En el caso particular de las dedicadas a la actividad bancaria, el balance entre su particular estructura y su papel como entidad financiera genera una necesidad de conocimiento de su situación actual como precedente para diseñar sus líneas de actuación futuras.

El estudio del sector cooperativo financiero mexicano tiene dos particularidades que lo diferencian de su entorno. La primera, hace referencia a su propia configuración y a su situación relativa con el resto de los países de América Latina. La mayoría de entidades, fundamentalmente las cooperativas de ahorro y préstamo, están dentro de la esfera microfinanciera con una importancia económica, social y política creciente, calculándose que atiende al 6% de la población económicamente activa aunque con tan sólo un 1% de los activos de la banca comercial.

Pero además, su análisis comparativo con el resto de los países de la región ofrece una posición diferenciada derivada de dos aspectos: (1) la multitud de instituciones pertenecientes al sector cooperativo financiero: sociedades de ahorro y préstamo (SAPs), uniones de crédito (UCs), cooperativas de ahorro y préstamo (CAPs), y cajas populares (CSs); y (2) la situación en los primeros puestos en términos de socios y activos, según estimaciones realizadas sobre el sector cooperativo de crédito en América Latina, aunque su posición desciende hasta el tramo inferior, si se considera su cuota de mercado (Buendía & Tremblay, 2001; Tremblay & Buendía, 2001b y 2001c).

La segunda particularidad, hace referencia al proceso de transformación del sector popular que está comenzando en el que las cooperativas de ahorro y préstamo juegan un papel fundamental. En efecto, tras cuarenta años de desarrollo eficiente de las cajas populares sobre una fuerte base autorreguladora, dada la ausencia de marco legal y control público, la creación de diversos marcos jurídicos provocaron una dispersión y atomización del sector. El reconocimiento de las cooperativas de ahorro y préstamo como tales, no se produjo hasta la promulgación de la actual ley cooperativa en 1994 aunque su desarrollo específico se encomendaba a las autoridades financieras. Desde este momento hasta la actualidad, no se expresó ninguna voluntad de transformación. La entrada del nuevo gobierno dio el impulso necesario que derivó en una nueva ley que vio la luz el 4 de junio del 2001.

En este marco se plantea el artículo que pretende abordar el actual proceso de transformación del sector financiero popular mexicano sobre una visión retrospectiva que permita evaluar y estimar sus implicaciones futuras. Con base en ello, el trabajo se estructura en seis grandes bloques. El primero, se centra en la descripción del marco legal e institucional de las cooperativas mexicanas como ele-

mentos clave del sector social. El segundo, se dedica al análisis de la evolución del crédito y ahorro popular en México permitiendo la identificación de las entidades capitalistas convencionales y cooperativas del sector. La tercera parte contiene un análisis económico de las instituciones financieras del ahorro y crédito popular mexicano. El cuarto y quinto bloque tratan la transformación en la que está inmerso el sector popular financiero mexicano y el perfil de las nuevas cooperativas financieras, respectivamente. Por último, en la sexta parte recoge algunas de las reflexiones sobre los posibles efectos del proceso sobre las entidades.

Señalar que el trabajo que se presenta a continuación es el primer resultado de una investigación que está siendo desarrollada sobre el sector cooperativo de crédito mexicano dentro del entorno latinoamericano por el *Centre d'Études Desjardins en Gestion des Cooperatives de Services Financiers de HEC Montreal*. En este sentido, señalar el esfuerzo que este artículo representa dada la ausencia de información sobre el movimiento cooperativo mexicano, en general, y el de crédito, en particular, fundamentalmente por varias causas: la ausencia de registros públicos eficientes y fiables; la multitud de estatutos jurídicos componentes del sector; la ausencia de control financiero público; y la baja representatividad y atomización de las organizaciones representativas cooperativas con profundas diferencias ideológicas y perspectivas.

Consecuencia de ello, una vez revisados diversos fondos documentales, bases de datos nacionales e internacionales e *Internet* como entorno de búsqueda, se procedió durante los meses de junio, julio y agosto del 2001 a contactar con los agentes dentro del entorno del cooperativismo de crédito incluyendo las organizaciones representativas del sector popular mexicano, las unidades públicas encargadas de regular y/o promocionar las organizaciones democráticas de crédito, y la universidad como foco de estudio e investigación en asuntos cooperativos<sup>1</sup>.

1.- Los autores agradecen muy sinceramente la ayuda y la información facilitada por las siguientes personas, relacionadas por orden alfabético junto con sus instituciones de pertenencia: Adam AGUILAR, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CMBV); Ana Patricia ARIAS, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI-Américas); Ramón BRAOJOS GARCÍA, Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR); Verónica BUSTOS, Red Prodesarrollo; Alfredo CASTELLANO SUÁREZ, Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo; Gisela CASTILLO, Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS), A.C.; Sergio CORONA BENITES, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS); Ramón CORTÉS, Federación de Cajas Populares ALIANZA; Eutimio CRUZ FELIX, Federación de Cajas Populares del Sureste; José Luis CUEVAS GÓMEZ, Federación de Cajas Populares Jalconayza; Gerardo ESPARZA HERNÁNDEZ, Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo; Felipe FIGUEROA RUIZ, Asociación Nacional de Uniones Regionales de Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO); Xavier GABITO; Ramón IMPERAIL ZÚNIGA, Caja Popular Mexicana; Mateo de JESÚS, Federación de Cajas Populares Nordeste; Lourdes LINARES CASTRO, Universidad Iberoamericana; Julio Cesar LÓPEZ MARIN, Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (COMACREP); Adriana MATURA, Development International Desjardins (DID) en México; Ernesto MONTIEL CÁCERES, Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana C.N.C.S.C. de R.L.; Manuel Antonio MURUA MEJORADA, Escuela Técnica Superior en Administración de Empresas Cooperativas de Universidad Autónoma de Queretana; Felipe ORDOÑEZ ARMENGOL, Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas (FONAES); Rogelio ORTEGA CEDILLO, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); Alberto RAMÍREZ, Federación de Cajas Populares Centro Sur y Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAP); Mario Agustín RAMÍREZ, Federación de Cajas Populares Veracruz (disuelta en estos momentos); José Antonio RICO, Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos (CCAPEUM); Juan José ROJAS HERRERA, Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo; José SAINZ, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); Pablo SEGRERA TAPIA, Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados; Aaron SILVA, Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL); Ángel TORRES ROBLES, Asociación Nacional de Uniones Regionales de Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO) y Sistema Cooperativo Peninsular Crescencio A. Cruz. A.C. Añadir a esta lista, aquellas personas que no perteneciendo al movimiento cooperativo mexicano nos han facilitado contactos, coordinadas y documentación. Más concretamente: Oscar BASTIDAS de la Universidad Central de Venezuela; Ricardo DÁVILA del Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia; Patricia GREAVES; Ghislain PARADIS de Development International Desjardins (DID); Reyes RODRÍGUEZ MONDRAGÓN y Alejandro VILLAGÓMEZ del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México; Magda VARGAS; y Arturo VELÁZQUEZ de la Universidad Iberoamericana.

A pesar de que el artículo presenta un esfuerzo importante en el acercamiento a la realidad del sector popular mexicano, su naturaleza es preliminar. La conformación de un marco de análisis del sector cooperativo de crédito en México, como finalidad última, en la que este trabajo es el primer paso, es un proceso inconcluso por dos motivos: la continuación del estudio iniciado en términos de recopilación y análisis de información, toma de contactos y realización de entrevistas con la consiguiente mejora de la información tratada en estos momentos; y el plazo legal de transformación estipulado en dos años, en el cual todas las entidades implicadas habrán de ajustarse a la nueva normativa.

## **2.- Movimiento cooperativo mexicano: una visión agregada**

La caracterización del sector del crédito cooperativo requiere su contextualización, no sólo desde la perspectiva financiera, sino desde su posición dentro del movimiento cooperativo. Este análisis tiene una mayor importancia en la situación actual donde su transformación está basada en la fórmula cooperativa, como uno de sus dos pilares. Por ello, antes de estudiar su trayectoria y su nueva situación, se realiza una referencia del sector cooperativo mexicano desde la perspectiva legal e institucional.

Su origen se encuentra en un pequeño grupo de anarquistas, quienes en 1865, formaron las primeras cooperativas, tanto en el ámbito rural como en el urbano, especialmente, con artesanos y obreros textiles. Posteriormente, el conocimiento de las experiencias alemanas en el ámbito agrícola y de crédito rural de tipo *Raiffeisen* orientó al Gobierno a expedir la primera ley en 1927 (IPES, 1996).

A pesar de este marco legal específico, el reconocimiento legal de las cooperativas como organizaciones económicas tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 25 estipula que la ley ha de establecer los mecanismos necesarios para facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector social mediante diferentes organizaciones, entre ellas las cooperativas (Estados Unidos de México, 1917). Ello implica su reconocimiento como integrantes del sector social de la economía además, con esta disposición constitucional, los asuntos cooperativos quedan claramente dentro de la esfera de competencia del Gobierno Federal (Martini Oyarce, 1997).

Un aspecto de crucial importancia en la caracterización de las cooperativas mexicanas es su naturaleza mercantil. Desde el siglo pasado la Constitución otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de comercio. Con este fundamento constitucional, en 1889, fue expedido el Código de Comercio que reguló a las sociedades mercantiles, entre ellas las cooperativas. En 1934, el Poder Legislativo Federal desprendió del Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la que conservó la clasificación de las cooperativas como mercantiles regidas por una legislación específica (Estados Unidos de México, 1934: 1 y 212).

La primera ley cooperativa de 1927 fue seguida de otras dos, la de 1933 y 1936, hasta llegar a la actual, la Ley de Sociedades Cooperativas de 1994 (Estados Unidos de México, 1994). Este marco general se complementa por otras normas para aspectos específicos, tales como:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: fomento de cooperativas de producción industrial, distribución, consumo, vivienda, trabajo, comunicación y transportes (Estados Unidos de México, 1976: 32, 34, 36 y 40).
- La Ley de Organizaciones Ganaderas: propugna la formación de organizaciones cooperativas que favorezcan la capitalización y la competitividad de la ganadería (Estados Unidos de México, 1999: 50).
- La Ley General de Educación: otorgará estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza (Estados Unidos de México, 1993: 33).
- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica: regula la constitución de cooperativas de consumo dedicadas al abastecimiento eléctrico de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas (Estados Unidos de México, 1993b; Estados Unidos de México, 1975).
- La Ley Federal de la Vivienda: regulando las cooperativas de vivienda (Estados Unidos de México, 1984).
- La Ley de Pesca: estipula algunos aspectos de las cooperativas de pesca (Estados Unidos de México, 1992a y 1992b).
- La Ley del Seguro Social y el Reglamento de la Seguridad Social para el campo: regula el aseguramiento de las cooperativas de producción, en general, y para las agrarias en particular (Estados Unidos de México, 1997: 5 y 17; Estados Unidos de México, 1995).

La aprobación de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) en agosto de 1994, inicia una nueva etapa del cooperativismo mexicano. Este nuevo marco legal ofrece dos mejoras importantes sobre su predecesora: (1) el registro del acta constitutiva ante el Registro Público del Comercio más cercano al domicilio social; y (2) la afiliación libre de las cooperativas a organismos de integración. La introducción del primer punto habría de implicar un control, desde el punto de vista de entidades existentes, ya que cada registro por ley tendría que enviar a Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) una copia de todos los documentos con relación a las cooperativas. El resultado no ha sido el esperado, dado que no se cuenta con información estadística fiable respecto al número y tipos de cooperativas registradas a nivel nacional: algunas estimaciones cuantifican en el sector en 13.000 entidades, mientras que el número de socios se sitúa en más de 500.000 (Rojas Herrera, 2000: 37-38).

La promulgación de la nueva Ley del Ahorro y Crédito Popular en el 2001, ha modificado el articulado de la ley de Cooperativas de 1994, en los siguientes términos: (1) se fija como norma supletoria de las cooperativas la Ley General de Sociedades Mercantiles; (2) se especifica como tipo de cooperativa las dedicadas al ahorro y préstamo, junto con las de consumidores y proveedores de bienes y servicios; (3) se amplía el grupo de actividades de las cooperativas de consumidores a actividades de abastecimiento y distribución, así como a la prestación de servicios relacionados con la

educación o la obtención de vivienda; (4) se establece la regulación doble para las cooperativas dedicadas al ahorro y préstamo, es decir, se regulan por la ley general de cooperativas y por la específica de ahorro y crédito popular; (5) se constituye el Fondo de Educación Cooperativa con al menos el 1% de los excedentes netos al mes, sin ofrecer ninguna información sobre el cálculo de dicha cuantía; y (6) se deroga el artículo 87 que hacía referencia a la constitución de uniones de crédito y bancos de fomento cooperativo eliminando esta posibilidad (Estados Unidos de México, 2001).

Por lo que respecta al marco institucional cooperativo, señalar, en primer lugar, que la integración cooperativa se puede producir de cuatro formas: (1) las federaciones, agrupan a entidades de la misma rama de actividad económica; (2) las uniones, formadas por cooperativas de distintas ramas de actividad económica; (3) las confederaciones nacionales, compuesta por varias uniones o federaciones de por lo menos diez entidades federativas; y (4) el consejo superior del cooperativismo, órgano integrador del movimiento cooperativo nacional constituido por las confederaciones nacionales y con las instituciones u organizaciones de asistencia técnica al cooperativismo (Estados Unidos de México, 1994: 57). Este Consejo representa el nivel superior de organización de las cooperativas, que por definición es totalmente independiente del Gobierno, de los partidos políticos y de las organizaciones religiosas, con el propósito de servir al desarrollo del cooperativismo en México, para el cumplimiento pleno de sus objetivos y estrategias, en el mediano y largo plazo (Martini Oyarce, 1997).

Esta estructuración se complementa con los organismos de asistencia técnica y con las unidades públicas encargadas de la promoción del cooperativismo. La consideración de los primeros como asesores del movimiento cooperativo nacional se producirá siempre que su estructura jurídica que no tenga un fin de especulación, político o religioso, y en además objeto social o actividades figuren programas, planes o acciones de asistencia técnica a los organismos cooperativos (Estados Unidos de México, 1994: 79).

Su tratamiento jurídico está justificado en los problemas de gestión de las cooperativas por falta de profesionales que conozcan sus características, así como su entorno legal, fiscal y administrativo. Anteriormente el Estado disponía de una pequeña partida presupuestaria con la cual se sostenía dos organismos (DIFOCOS y UCPEET) pero no eran suficientes para atender la demanda de asistencia técnica y educación de las cooperativas existentes. Dado que sólo algunas cooperativas tenían la posibilidad de contratar asistencia técnica con despachos privados, el nuevo marco legal destaca la necesidad de la existencia de estas unidades de apoyo para que las cooperativas contraten sus servicios con cargo a su Fondo de Educación. Entre las organizaciones de asistencia creadas destacan dos (Martini Oyarce, 1997):

- (1) El Bufete de Asesoría y Servicios a Empresas del Sector Social, sin fines lucrativos, sustentado por los donativos que aportan las cooperativas asesoradas y por la Universidad Autónoma de Queretano, como patrocinador.



- (2) El Instituto Mexicano de Desarrollo Cooperativo en la ciudad de México, sin ningún fin lucrativo y soportado por los donativos de sus asesorados y el apoyo económico e infraestructura que le proporciona una cooperativa de servicios. Esta entidad está orientada a las actividades de educación, asistencia técnica y asesoría a empresas del sector social.

Por lo que respecta a la promoción pública de las cooperativas, la ley de 1994 recoge que los gobiernos federal, estatal y municipal apoyarán, en el ámbito territorial a su cargo y en la medida de sus posibilidades el desarrollo cooperativo (Estados Unidos de México, 1994: 93). Más concretamente, con referencia a las unidades de apoyo al cooperativismo desde una perspectiva global, se destaca la Cámara de Diputados que cuenta con comisiones ordinarias, mantenidas de legislatura a legislatura, entre ellas una dedicada al Fomento Cooperativo y Economía Social (Estados Unidos de México, 1999: 74-78); y la Dirección General de Organización Social ha de integrar un sistema de información relativo a las organizaciones sociales y de estadística de cooperativas, así como elaborar diagnósticos regionales sobre dichas organizaciones (Estados Unidos de México, 1995: 20). Desde un enfoque más específico, el fomento cooperativo está diversificado en diferentes departamentos públicos según el objetivo social (Estados Unidos de México, 1995: 23, 1992a, 1992b y 1976):

- Producción industrial, distribución y consumo son competencia de la Secretaría de Economía.
- Vivienda y materiales de construcción corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección General de Política y Fomento de la Vivienda.
- Prestación de servicios de comunicación y transportes pertenecen a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- Trabajo corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Pesca puede recibir servicios de asesoría y capacitación de la Secretaría de Pesca.

Con referencia a la obtención de recursos financieros, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá en común acuerdo con el Consejo Superior del Cooperativismo, con las confederaciones, federaciones y uniones, constituir los fondos de garantía de origen federal que apoyarán a las cooperativas a su acceso al crédito, mediante el otorgamiento de garantías que cubran el riesgo de los proyectos de inversión (Estados Unidos de México, 1994: 94).

Para finalizar, mencionar que las cooperativas representan el componente fundamental del sector social mexicano. En efecto, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 1983, especifica que la economía nacional se integra con la participación de los sectores público, privado y social. Éste último se compone por “ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente y exclusivamente a los trabajadores y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios” (Estados Unidos de México, 1917: 25).

Esta definición requiere una nueva modificación basada en una opción más amplia del sector, encontrándose como uno de los objetivos de la presente legislatura. En cualquier caso, su delimitación orga-

nizativa resulta compleja por la amplitud de conceptos y naturalezas que el precepto legal implica (Rojas Herrera, 2000), recogiendo el Cuadro 1 una propuesta de clasificación. Señalar que este concepto no tiene una correspondencia cuantitativa dada la ausencia de datos.

### **Cuadro 1. Entidades y regulación del sector social mexicano**

| SECTOR     | ENTIDADES  | DINÁMICA       | REGULACIÓN   |
|------------|--|----------------|--|
| AGRARIO    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejido y comunidad.</li> <li>• Unidad agrícola industrial para la mujer.</li> <li>• Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.</li> <li>• Empresas ejidales especializadas.</li> <li>• Parcela escolar.</li> <li>• Sociedad de producción rural y unión de sociedad de producción rural.</li> <li>• Unión de ejidos y/o comunidades.</li> <li>• Asociación rural de interés colectivo.</li> </ul> | No cooperativa | Ley Agraria de 1992.   |
|            | Sociedades cooperativas, excepto crédito   | Cooperativa    | Ley de Sociedades Cooperativas de 1994   |
| FINANCIERO | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades de ahorro y préstamo (SAP)</li> <li>• Cooperativas de ahorro y préstamo</li> </ul>   | Cooperativa    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Ahorro y Crédito Popular, 2001.</li> <li>• Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, 1995.</li> </ul>   |
|            | Fondos de aseguramiento  | No cooperativa | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Instituciones y sociedades mutualistas de seguro.</li> <li>• Bases generales para la operación, constitución y funcionamiento de los fondos de aseguramiento, agrícola y ganadero de vida campesina y conexos a la actividad agropecuaria</li> <li>• Ley del contrato del seguro.</li> </ul> |
|            | Sociedades de Solidaridad Social   | No cooperativa | Ley de Sociedades de Solidaridad Social.   |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cajas solidarias.</li> <li>• Cajas populares.</li> </ul>  | Cooperativa    | Código Civil.  |

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas Herrera (2000).

### **3.- Origen y evolución del sector de crédito y ahorro popular cooperativo en México<sup>2</sup>**

La evolución del ahorro y crédito popular mexicano puede analizarse con base en los diferentes modelos de integración adoptados a lo largo del tiempo: preorgánico entre 1951-1964; unitario de organización desarrollado de 1964 a 1973; y unitario descentralizado de 1973 a 1991. El primero, se corresponde con la constitución de las primeras cajas populares por parte del Secretariado Social Mexicano, organismo de la Iglesia Católica, cuyo principal propósito consistía en fomentar entre los sectores más pobres el hábito del ahorro como una forma de educación en los valores del cooperativismo a través de la constitución de una figura asociativa como espacio en que cristalizará la unión de los desposeídos para promover su auto redención. La primera caja popular se creó en la Ciudad de México, extendiéndose rápidamente al resto del país. En ese tiempo la legislación no contemplaba una figura jurídica para realizar este tipo de actividades por lo que la mayoría de las cajas se constituyeron como asociaciones y sociedades civiles.

Las dieciocho cajas existentes en 1954, crearon el Consejo Central de Cajas Populares como entidad de representación y coordinación del movimiento que funcionó durante diez años. Uno de sus logros fue la constitución de las Comisiones Regionales de Educación y Vigilancia (CREVs) como pequeños equipos de promoción, asesoramiento y supervisión que colaboraban con el Consejo Central. Ambas unidades fueron pensadas como instancias promotoras de estructuración nacional, es decir, de organismos de transición en vías de la consolidación orgánica del movimiento en el ámbito nacional siendo la integración una aspiración unánimemente compartida por todo el movimiento. La undécima asamblea anual del Consejo Central, celebrada en enero de 1964, decidió la constitución de la Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP) dando paso de esta manera al pleno predominio del modelo unitario de integración que duro hasta 1973.

En la segunda etapa evolutiva, la estructura orgánica de la CMCP era piramidal con tres niveles jerárquicos: la Confederación en el ámbito nacional, las federaciones de ámbito estatal, y las cajas como organismos de base local. La ausencia de una ley específica que regulara las actividades de las cajas populares, determinó que su dinámica interna y vínculos con la comunidad estuviera definida por medio de un estatuto interno propio. En este sentido, la celebración de la Séptima Asamblea Nacional de la CMCP en 1970 modificó sus estatutos para crear la figura del gerente, con el propósito de conferir un carácter más profesional a las entidades.

Esta decisión provocó, en 1971, la primera escisión importante dentro del movimiento cajista con la salida de tres federaciones, evidenciando que el modelo unitario de integración presentaba sola-

*2.- El análisis evolutivo se ha realizado con base en Rojas Herrera, 1997.*

pamientos. Esta situación condujo dos años más tarde al establecimiento del tercer modelo: el unitario descentralizado. Su lógica interna consistía en dotar al movimiento de una instancia central de representación, la CMCP, encargada básicamente de aportar a las federaciones y cajas un conjunto de servicios que permitieran su consolidación organizativa. Al mismo tiempo, esta unidad debía impulsar una serie de políticas específicas tendentes a fortalecer las estructuras organizativas de las distintas federaciones regionales.

Entre las principales acciones impulsadas en esta etapa para fortalecer las estructuras organizativas de las distintas federaciones, destaca el denominado “programa de desarrollo”, impulsado entre 1971 y 1976 con el apoyo económico del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU). La finalidad era tratar de convertir a las federaciones en entidades asociativas autosuficientes, tanto en lo económico como en la formación de recursos humanos profesionales. Al final del proyecto, el número de cajas se había reducido, de 244 en 1970 se pasó a 181 en 1976; mientras que el número de socios se había triplicado al pasar de 27.000 a 65.000.

La etapa de devaluaciones sexenales, de las crisis económicas y de la puesta en marcha de programas de choque para recuperar el crecimiento económico y controlar la inflación producidos desde 1976 tuvo un fuerte impacto sobre las cajas populares, sobre todo desde la liberalización de las tasas de interés como medidas para detener la fuga de capitales. La ruptura de la unidad de criterio de las cajas populares en este aspecto<sup>3</sup> puso de manifiesto la creciente heterogeneidad y pluralidad del sector que, a pesar de todo seguía experimentando un fuerte crecimiento en el número de socios alcanzando la cifra de 185.000 socios en 179 cajas diseminadas por toda la nación en 1985.

A mediados de los años ochenta, las diferencias de tamaño de algunas cajas derivaron en el cuestionamiento de la función de la CMCP y de las propias federaciones en el ámbito regional. La consecuencia fue un proceso de escisión de las más grandes respecto a sus respectivas federaciones regionales, poniendo de manifiesto el agotamiento del modelo de integración unitario-descentralizado, cuyo punto culminante se produjo con la reforma de 1991 a la LGOAAC que, después de cuatro décadas, concedía a las cajas populares la posibilidad de adoptar el estatuto jurídico de SAP. En este momento, la CMCP que agrupaba a 216 cajas populares con 480.000 socios, decide constituirse como SAP de alcance nacional.

Con base en la descripción realizada, el sector financiero popular mexicano estaría compuesto por tres entidades, cuyas características se recogen en el Cuadro 2: (1) las SAP creadas en 1991 al amparo de la LGOAAC; (2) las cooperativas de ahorro y crédito (CAPs), nueva tipología derivada de la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la nueva LGSC en 1994; y (3) las cajas populares/solidarias (CSs), entidades de crédito y ahorro popular originales que no evolucionaron a ninguna de las fórmulas jurídicas anteriores, estando constituidas como asociaciones/sociedades civiles y cuyo marco legal es el Código Civil.

*3.- Las tasas de intereses para los préstamos, ahorros y otros depósitos se habían mantenido desde 1951 en el 1,5% mensual.*

Pero la conceptualización del crédito y ahorro popular desde el punto de vista de las instituciones participantes requiere la inclusión de otros dos grupos de entidades: las uniones de crédito (UCs) y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) microfinancieras. El origen de las primeras data de 1932, como instrumento para satisfacer las necesidades individuales de pequeños productores mediante su asociación para la venta, compra y procesamiento de productos, así como facilitar su acceso al mercado financiero. Aunque es más común considerarlas como intermediarios financieros desde el punto de vista del crédito, también lo son para el ahorro en tanto que se capitalizan con las contribuciones de sus integrantes, aceptando depósitos de éstos desde julio de 1993 (Conde Bofil, 2000: 188). Un desarrollo más específico del perfil de esta institución financiera se recoge en el Cuadro 2.

Por lo que respecta a las ONG microfinancieras, están focalizadas en la prestación de servicios de crédito y otros relacionados para la generación de microempresas. El estatuto jurídico utilizado en la mayoría de los casos es la asociación civil, seguido de la institución de asistencia privada y, en menor medida, la sociedad de solidaridad social. Sus características, su regulación y control son más indefinidos siendo compleja la obtención de datos sobre su situación y perfil (Conde Bofil, 2000).

Cuadro 2. Características de las entidades del sector cooperativo de crédito en México

| ASPECTOS                                       | COOPERATIVA   | SOCIEDAD DE AHORRO Y PRESTAMO  | UNIONES DE CRÉDITO   | ASOCIACIÓN/SOCIEDAD CIVIL  |
|--|---|--|--|--|
| <b>Concepto</b>                                | Organización social integrada por personas físicas con base en intereses y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio, y ayuda mutua con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. | Personal moral con personalidad jurídica y patrimonio propio, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones.   | Sociedades anónimas de capital variable cuya finalidad principal es facilitar el uso del crédito a sus miembros. | Entidades de ahorro y crédito popular.   |
| <b>Legislación reguladora</b>                  | Ley de Sociedades Cooperativas de 1994.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito de 1995.</li> <li>• Reglas a las que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo para la realización de sus operaciones de 1992.</li> <li>• Reglas generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo.</li> </ul> | Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito de 1995.                                       | Código Civil, 1928.  |
| <b>Autorización para su constitución</b>       | No requiere autorización.   | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).   | Comisión Nacional Bancaria.  | No requiere autorización.  |
| <b>Requisitos de constitución especiales</b>   | No.   | No.  | Constitución de un depósito en Nacional Financiera del 10% del capital mínimo exigido para su constitución.      | No.  |
| <b>Forma jurídica</b>                          | Sociedad cooperativa.   | Sociedad de ahorro y préstamo.   | Sociedad anónima.  | Asociación/sociedad civil.   |
| <b>Carácter jurídico</b>                       | Mercantil, inscripción en el Registro Público de Comercio.  | Mercantil, inscripción en el Registro Público de Comercio.   | Mercantil, inscripción en el Registro Público de Comercio.   | Civil, Asociación, inscripción en el Registro Público, Sociedad, inscripción en el Registro de Sociedades Civiles. |
| <b>Sin ánimo de lucro reconocido en la ley</b> | No.   | SI.  | SI.  | No.  |
| <b>Número mínimo de socios</b>                 | 5 socios.   | 500 socios.  | N/d.   | N/d.   |
| <b>Tipos de socios</b>                         | Personas físicas.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas.</li> <li>• Personas físicas y jurídicas consideradas como minor y pequeña industria.</li> </ul>   | Personas físicas y jurídicas.  | N/d.   |

|   |  |  |  |      |
|---|--|--|--|------|
| <b>Distribución de resultados</b>                       | La legislación no es clara en este punto. No se puede dilucidar si la remuneración de los socios se realiza una vez dotados los fondos obligatorios y el pago de impuestos o antes.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra de beneficio social propias o en colaboración.</li> <li>• Reserva general.</li> <li>• Distribución entre los socios para disminuir el coste de los créditos o para aumentar la rentabilidad de los depósitos.</li> </ul> | Como una sociedad anónima.   | N/d. |
| <b>Distribución de beneficios entre socios</b>          | En función de las adquisiciones que los socios hubiesen efectuado durante el año fiscal.   | Proporcionalmente entre los socios.  | En función del capital social poseído.   | N/d. |
| <b>Composición del pasivo</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital: social, rotativo y de riesgo.</li> <li>• Fondo de reserva.</li> <li>• Fondo de Previsión Social.</li> <li>• Fondo de Educación Coop.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital social.</li> <li>• Reserva general.</li> <li>• Reserva preventiva general.</li> <li>• Reserva de capital.</li> </ul>  | Sociedad anónima.  | N/d. |
| <b>Capital social</b>                                   | Variable integrado por certificados obligatorios y voluntarios.  | Variable integrado por partes sociales de igual valor, cada socio tiene derecho a una parte social que confiere un voto.   | Variable integrado por acciones con y sin derecho a retiro, así como acciones ordinarias y preferentes.  | N/d. |
| <b>Rentabilidad financiera de los socios</b>            | Certificados voluntarios del capital social. Interés sobre referencia de las tasas de los bancos para depósitos a plazo fijo.  | La legislación no prevé la remuneración del capital social.  | Intereses sobre las acciones.  | N/d. |
| <b>Auditoría obligatoria</b>                            | No especificado en la ley.   | No especificado en la ley.   | No especificado en la ley  | N/d. |
| <b>Beneficios fiscales</b>                              | Si.  | No.  | No.  | No.  |
| <b>Supervisión especializada, entidad</b>               | No.  | Comisión Nacional Bancaria.  | Comisión Nacional Bancaria.  | No.  |
| <b>Ajuste legal</b>                                     | No.  | No.  | No.  | No.  |
| <b>Inclusión en los fondos de seguros de depósitos</b>  | No.  | No.  | No.  | No.  |
| <b>Inclusión en los sistemas de protección bancaria</b> | No.  | No.  | No.  | No.  |
| <b>Inclusión en la central de riesgos</b>               | No.  | Si, Buró de Crédito.   | Si, Buró de Crédito.   | No.  |
| <b>Entidades asociativas representativas</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo S.C.L. (CNMCAPI).</li> <li>• Asociación Nacional de Uniones Regionales de Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO).</li> <li>• Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos (CCAPEUM).</li> <li>• Confederación Nacional Cooperativas de Actividades Diversas de la República Mexicana.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Nacional de Uniones Regionales de Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO).</li> <li>• Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS).</li> <li>• Comité Directivo de Uniones de Crédito (CDUC) dentro de la Asociación de Banqueros de México A.C.</li> </ul> |      |

4.- Activos de las entidades como porcentaje de los activos totales del sistema.

**TRANSFORMACIÓN DEL COOPERATIVISMO FINANCIERO MEXICANO: UN PROCESO EN MARCHA**  
(pp. 173-204)

| ASPECTOS  | COOPERATIVA  | SOCIEDAD DE AHORRO Y PRESTAMO  | UNIONES DE CRÉDITO  | ASOCIACIÓN/SOCIEDAD CIVIL  |
|---|--|--|---|--|
| <b>Principios</b>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de asociación y retiro voluntario.</li> <li>• Administración democrática.</li> <li>• Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios, si así se pactan.</li> <li>• Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios.</li> <li>• Fomento a la educación cooperativa y a la educación en la economía solidaria.</li> <li>• Participación en la integración cooperativa.</li> <li>• Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa.</li> <li>• Promoción de la cultura ecológica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libre adhesión y retiro de socios.</li> <li>• Igualdad de derechos y obligaciones de sus socios.</li> <li>• Las partes sociales no darán derecho a sus socios a percibir dividendo o rendimiento alguno.</li> <li>• No perseguir fines de lucro.</li> <li>• Mejoramiento social y económico de los socios.</li> <li>• Promoción del desarrollo regional.</li> </ul> | No se contemplan.   | N/D.   |
| <b>Número de entidades</b>                              | ≈ 400.   | 11 operativas.   | 238 operativas<br>14: sector social.  | Sociedades civiles: 216 cajas solidarias, Asociaciones civiles: desconocido. |
| <b>Número de socios</b>                                 | 350.000.   | 660.000.   | 25.000.   | 163.000.   |
| <b>Activo total (USA M.)</b>                            | N/d.   | 541,2.   | 1.371.  | 45,4.  |
| <b>Cuota de mercado(4)</b>                              | N/d.   | ≈ 0,4%.  | ≈ 1%.   | ≈ 0,03%.   |
| <b>Órganos de la estructura orgánica</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asamblea general.</li> <li>• Consejo de Administración.</li> <li>• Consejo de vigilancia.</li> <li>• Otros órganos.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asamblea general.</li> <li>• Consejo de Administración.</li> <li>• Gerente general.</li> <li>• Comité de vigilancia.</li> <li>• Comité de crédito.</li> <li>• Otros órganos.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asamblea general.</li> <li>• Consejo de Administración.</li> </ul>                               | Asociación: asamblea general y director.<br>Sociedad: socios administrados.  |
| <b>Criterio de toma de decisiones</b>                   | Democrático: una persona, un voto.   | Democrático: una persona, un voto. El voto está ligado a la tenencia de una participación social.  | En función del capital.<br>Democrático: sector social.  | Democrático: una persona, un voto.   |
| <b>Operativa limitada respecto a la banca comercial</b> | Si.  | Si.  | Si.   | Si.  |
| <b>Multiactividad</b>                                   | No.  | No.  | Si.   | No.  |
| <b>Requisitos para realizar la actividad</b>            | No se especifican requisitos especiales para las cooperativas de crédito.  |  | Durante el primer trimestre del año se determinará los capitales mínimos necesarios para mantener en operación las entidades autorizadas. | N/D.   |
| <b>Actividad exclusiva con los socios</b>               | Si.  | Si.  | Si.   | Si.  |



Con todo, el ahorro y el crédito popular (ACP) ha sido atendido por un grupo de entidades que han tomado diversas formas jurídicas. Pero desde la perspectiva de este trabajo, interesa el conocimiento del sector cooperativo dado el proceso de transformación en el que se encuentra inmerso en la actualidad. Para delimitar su contenido, se van utilizar dos criterios. El primero de ellos hace referencia a la formalidad de las entidades, entendiendo como tal la existencia de regulación específica y control (Conde Bofil, 2000). Su aplicación a las instituciones de ACP deriva en la consideración de formales a las SAPs, las UCs, las CAPs y sociedades/asociaciones civiles (CSs) como organizaciones formales; e informales a las ONGs microfinancieras, con base sus características descritas más arriba.

Tomando en consideración exclusivamente las instituciones formales, la aplicación de la democracia en los procesos de toma de decisiones, como segundo criterio, reduce el sector popular cooperativo de crédito a tres entidades: las SAPs, las CAPs y las CSs. En un primer momento, las UCs estarían fuera de este grupo dada su configuración y funcionamiento como sociedades anónimas; pero existe un grupo que por su trayectoria, finalidad y funcionamiento democrático han de ser incluidas: son las denominadas uniones de crédito del sector social.

Desde la perspectiva cuantitativa, el sector popular cooperativo o democrático representa el mayor porcentaje de entidades de crédito y ahorro popular. Según se recoge en el cuadro 3, las organizaciones financieras populares de naturaleza democrática representan el 65% de las unidades conocidas, y aproximadamente el 60% del total, incluyendo las estimadas que contiene aquellas cooperativas de las que no se tiene constancia, dado que no están afiliadas a ninguna organización representativa y las cajas populares cuyo estatuto jurídico es de asociación civil.

### **Cuadro 3. Clasificación de las entidades de crédito y ahorro popular en México**

|   | SAPs | UCs | CAPs  | CSs |
|---|------|-----|-------|-----|
| <b>Sector de ahorro y crédito popular</b>             |      |     |       |     |
| Entidades conocidas                                   | 11   | 238 | 222   | 216 |
| Total de entidades conocidas                          |      |     | 657   |     |
| Entidades estimadas                                   |      |     | 350   |     |
| Total   |      |     | 1.007 |     |
| <b>Sector de ahorro y crédito popular cooperativo</b> |      |     |       |     |
| Entidades conocidas                                   | 11   | 14  | 222   | 216 |
| Total de entidades conocidas                          |      |     | 433   |     |
| Entidades estimadas                                   |      |     | 200   |     |
| Total   |      |     | 633   |     |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos facilitados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), y las organizaciones representativas de las entidades de crédito y ahorro popular durante junio-julio 2001.

## **4.- Perspectiva económica global del sector popular mexicano**

El análisis económico del sector popular en México resulta complejo dada la escasez de información disponible y la multitud de entidades en funcionamiento. Este hecho se agrava, en el caso particular de las cooperativas, por la falta de registros públicos fiables y por la ausencia de afiliación de alrededor del 50% de las entidades existentes en organizaciones representativas, unidades éstas sobre las que se basa, fundamentalmente la información cuantitativa del sector.

Con base en ello, la perspectiva económica del sector resulta incompleta. En el caso de las SAPs, UCs, CAPs y CSs, los últimos datos disponibles corresponden a un estudio realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el año 2000 con base en la información de 410 entidades de las 630 estimadas. Los aspectos a señalar hacen referencia a dos aspectos: concentración y estructura de ahorro/captación (SHCP, 2001). Las SAPs y CAPs ostentan el 89% de los activos totales y el 92% del número de socios, según se recoge en el cuadro 4. Destacar las CSs que agrupan al 7% de los socios con sólo el 1% de los activos.

El número de las entidades de ahorro y crédito popular es relativamente pequeño. La media de socios por entidad es de 6.000 pero el 74% de las entidades tienen menos de 3.000 y el 8% tiene menos de 200 socios. Este último tramo podría aumentar en el caso de considerar la estimación total de entidades, ya que el tamaño y la marginación geográfica son las causas del crecimiento informal del sector.

### **Cuadro 4: Concentración de las entidades de ahorro y crédito popular**

| <b>Tipo de entidades</b>                       | <b>Concentración de activos del sector</b> | <b>Concentración de socios del sector</b> |
|--|--|---|
| <b>Cooperativas de ahorro y préstamo</b>       | 46%  | 57%                                       |
| <b>Sociedades de ahorro y préstamo</b>         | 43%  | 35%                                       |
| <b>Cajas solidarias</b>                        | 1%   | 7%  |
| <b>Uniones de crédito captadoras de ahorro</b> | 10%  | 1%  |

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, 2001: 10.

Tomando en consideración los activos totales del sector, el 56% está en manos de entidades pequeñas, es decir, con un volumen de activos totales inferior a 5 millones de pesos, según se recoge en el cuadro 5. La gran mayoría son CSs de las cuales el 86% tienen activos menores a 500.000 pesos. Por otra parte, las entidades de mayor tamaño son las SAPs, en este sentido hacer notar que es el único subsector que tiene tres entidades con unos activos totales superiores a 500 millones de pesos<sup>5</sup>.

Con relación a los activos, los préstamos son la principal partida de las entidades de ahorro y crédito popular representando el 61% sobre el total. El resto está concretado en inversiones en valores (25%) y activos fijos (4%), con una estructura similar para todas las organizaciones. El análisis medio del tamaño de los préstamos define un perfil del sector de población atendida. De esta forma, el préstamo promedio de las UCs asciende a 47.000 pesos mientras que en las CSs es de 1.100 pesos. La media en el caso de las CAPs y de las SAPs asciende a 5,000 pesos a un plazo, por lo general, menor al año.

### Cuadro 5: Distribución de los activos totales y de las captaciones de las entidades de ahorro y crédito popular

| DISTRIBUCION DE LOS ACTIVOS TOTALES |            |           |            |           |            |                  |
|-------------------------------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------------|
| Tramos (millones de pesos)          | CAPs       | SAPs      | CSs        | UCs       | Total      | % sobre el total |
| 0-5                                 | 48         | 1         | 180        | 1         | 230        | 56               |
| 5-50                                | 75         | 5         | 30         | 23        | 133        | 32               |
| 50-80                               | 13         | 0         | 0          | 3         | 16         | 4                |
| 80-150                              | 13         | 0         | 0          | 3         | 16         | 4                |
| 150-300                             | 1          | 1         | 0          | 2         | 4          | 1                |
| 300-500                             | 2          | 1         | 0          | 0         | 3          | 1                |
| Más de 500                          | 1          | 3         | 0          | 0         | 4          | 1                |
| N.d                                 | 4          | 0         | 0          | 0         | 4          | 1                |
| <b>Total</b>                        | <b>157</b> | <b>11</b> | <b>210</b> | <b>32</b> | <b>410</b> | <b>100</b>       |

  

| DISTRIBUCION DE LA CAPTACION |            |           |            |           |            |                  |
|------------------------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------------|
| Tramos (millones de pesos)   | CAPs       | SAPs      | CSs        | UCs       | Total      | % sobre el total |
| 0-5                          | 55         | 1         | 204        | 23        | 283        | 69               |
| 5-50                         | 74         | 5         | 6          | 8         | 93         | 23               |
| 50-80                        | 8          | 0         | 0          | 1         | 9          | 2                |
| 80-150                       | 15         | 0         | 0          | 0         | 15         | 4                |
| 150-300                      | 2          | 1         | 0          | 0         | 3          | 1                |
| 300-500                      | 2          | 2         | 0          | 0         | 4          | 1                |
| Más de 500                   | 1          | 2         | 0          | 0         | 3          | 1                |
| <b>Total</b>                 | <b>157</b> | <b>11</b> | <b>210</b> | <b>32</b> | <b>410</b> | <b>100</b>       |

Fuente: SHCP, 2001: 10-11

5.- Caja Telmex, La Inmaculada y la Caja Popular Mexicana. Ésta última es la entidad más grande del sector con más de 4.000 millones de pesos de activo total, representando el 27.8% de los activos totales del sector.

Por lo que respecta a la captación, el 69% de las entidades del sector tiene una media de recursos inferior a los 5 millones de pesos. Las entidades con menores volúmenes son las CSs y las UCs, según se recoge en el cuadro 5. Esto refleja una actividad incipiente, a pesar de que los datos de éstas últimas sólo se refieren a aquellas que captan de sus socios. Con relación a su estructura, se observan importantes diferencias en función del tipo de entidad. Las CAPs sólo obtienen depósitos de ahorro o a plazo que realizan los socios; mientras que la principal fuente de las UCs captadoras son los préstamos que reciben de bancos, otros organismos y de los propios socios. Por otra parte, en las CSs la función de ahorro no es tan significativa, ya que el principal medio de financiación es el capital recuperado de los diferentes programas gubernamentales de apoyo al campo<sup>6</sup>, recibiendo ahorros y depósitos a plazo de sus socios.

Un aspecto destacable para las SAPs y las CAPs en dificultades, es la aplicación del Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (Estados Unidos de México, 2000). Esta medida puede entenderse como una forma de fortalecer a una parte del sector popular ante el proceso de transformación que se habrá de producir en los próximos dos años, consecuencia de la aplicación de la nueva ley del crédito y del ahorro popular.

El período de actuación de este fondo es de dos años, coincidiendo con el plazo de transformación contados a partir del inicio de sus actividades o cuando se extinga su patrimonio que, estará formado por: (1) las aportaciones del Gobierno Federal por 785 millones y 500 millones de pesos que se administrarán en subcuentas independientes; (2) las contribuciones de las entidades federativas; (3) los productos que se generen por la inversión y la administración de los recursos y bienes con que cuenta dicho fondo; (4) los bienes que se adhieran al fondo; y (5) todos aquellos que se aporten para el mejor cumplimiento de sus fines (Estados Unidos de México, 2000: 5).

Su primer objetivo es fortalecer la estructura financiera de las SAPs y CAPs aunque también incluye como finalidad última fomentar la cultura del ahorro popular. Las entidades que pueden beneficiarse del fondo habrán de cumplir los siguientes requisitos (Estados Unidos de México, 2000: 8): (1) haberse constituido legalmente con un año de anticipación a la entrada de vigencia de la normativa del fondo; (2) haber iniciado los trámites para efectuar los procesos de auditoría con el propósito de determinar su insolvencia con antelación al 30 de noviembre del 2000 y que dichos procesos se hubiesen pagado con recursos públicos; y (3) realizar los actos corporativos necesarios para que estas sociedades procedan a su disolución y liquidación. Pero los problemas graves de liquidez no bastan para beneficiarse con este fondo, es necesario la que recuperación económica de la entidad sea viable, siendo necesario (Estados Unidos de México, 2000: 13):

6.- Entre estos programas destacan: el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR); Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR); Programa Nacional de Solidaridad: cajas solidarias, el Fondo de Inversión Social, El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los Fondos de Solidaridad para la Producción, Mujeres en Solidaridad, y el Programa de Modernización y fortalecimiento del sistema Banrural; y el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural.

- Justificar la viabilidad operativa y financiera de la sociedad y la idoneidad del apoyo mediante la práctica de una auditoría, que reúna los requisitos que determine el Comité Técnico del Fideicomiso.
- Determinar la conveniencia que dicha sociedad se mantenga en operación dado que esta opción se considera menos costosa que liquidarla.
- Presentar un programa de saneamiento.
- Acreditar que durante los seis meses anteriores a la entrada en vigor de la ley que regula el fondo, las tasas de interés pactadas para los depósitos de dinero e inversiones de sus ahorradores, fueron inferiores al 80% de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio, o en su defecto, la tasa de interés que en su caso la sustituya
- Otorgar garantías suficientes al Comité Técnico del Fideicomiso.

El segundo objetivo del fondo es el apoyo a los ahorradores que se encuentren en estado de insolvencia comprobada. Por ello, el fideicomiso efectuará los pagos a los ahorradores plenamente identificados como afectados, siempre y cuando éstos lo soliciten. La cuantía base de pago será la mitad del promedio del saldo neto de ahorro<sup>7</sup> determinado mediante la división del monto total de los depósitos realizados con saldo acreedor en la sociedad de que se trate, entre el número de ahorradores con el mismo saldo en la misma. Todo ahorrador que tenga un saldo neto de ahorro igual o menor a diecinueve veces el monto básico recibirá el 70% de dicho saldo. Por contra, los ahorradores cuyo saldo neto de ahorro rebase el anterior nivel podrán recibir la recuperación de dicho saldo con recursos provenientes de otras fuentes, quedando a salvo sus derechos a ejercer las acciones legales que correspondan (Estados Unidos de México, 2000: 11).

## 5.- Transformación actual del sector popular en México

El perfil presentado más arriba, deja patente la complejidad del sector: organizaciones de diferentes tamaños, actividades relativamente simples y dificultad para su cuantificación. Pero la promulgación de una regulación obligatoria para todas las entidades, consecuencia de una ausencia histórica de marco legal, está acompañada de tres circunstancias: (1) la necesidad de una representación gremial lo más amplia posible para facilitar las relaciones entre el movimiento y los sectores público y privado; (2) el problema del apalancamiento financiero, dado que la demanda de préstamos de los socios está comenzando a rebasar la capacidad financiera de las entidades requiriéndose una

7.- Se entenderá por saldo neto de ahorro el resultado del monto que conste en los títulos de crédito o documentos equivalentes que comprueben los depósitos realizados por ahorrador menos los créditos no cubiertos por el mismo, no computando los intereses a los efectos de dicho cálculo.

unidad de segundo nivel para realizar funciones financieras, entre ellas la gestión de la liquidez; y (3) la modernización tecnológica, cuya inversión no puede ser afrontada de forma individual por las entidades (Rojas Herrera, 2000).

En un intento de mejorar la situación del sector se promulga, el 4 de junio del 2001, la Ley del Ahorro y Crédito Popular. La aprobación de esta nueva norma no ha estado exenta de problemas desde el punto de vista del apoyo del sector (Contreras & Rojas, 2001; Flores, 2001; Hernández, 2001; Magaña, 2001; Murguía, 2001; Ramírez Aparicio, 2001). Las diferentes fuentes consultadas estiman en un 75% la parte del sector que está a favor de la nueva normativa, agrupado en torno al Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP). Este organismo tiene naturaleza transitoria con el objetivo de promover la unidad y la reintegración del ahorro y el crédito popular para afrontar el proceso de transformación.

En su seno se encuentran casi la totalidad de entidades representativas del sector: Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO), Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos de México (CCAPEUM), Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAP), Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP), Caja Popular Mexicana, Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS), y la Red Prodesarrollo, Finanzas y Microempresa.

El restante 25% del sector que no apoya la nueva normativa está compuesto por una fracción de la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos de México (CCAPEUM), la Confederación Nacional de Cooperativas de Actividades Diversas de la República Mexicana (CNCSC) de RL, diferentes federaciones y uniones, así como multitud de cooperativas de ahorro y préstamo no afiliadas. Las razones que justifican su postura fueron puestas de manifiesto en la Cámara de Diputados como voto particular (Cámara de Diputados, 2001), siendo aquéllas la base de setenta recursos de amparo interpuestos.

La aplicación de la ley afecta de forma obligatoria a las SAPs, UCs y CAPs que realicen actividades de ahorro. Pero la adhesión de las CSs al COMACREP introduce a estas entidades dentro del proceso de transformación. En este sentido, la lógica hace pensar que este hecho puede ser seguido por otro tipo de entidades dentro del amplio conjunto de organismos microfinancieros.

Desde la perspectiva cuantitativa, el impacto de la nueva regulación es variable. Por un lado, el COMACREP estima que serán alrededor del 650 las entidades afectadas. Por otro lado, un diagnóstico realizado por la SHCP estima en 630 las organizaciones sujetas a transformación a diciembre de 1999, sobre la consulta realizada a las entidades representativas.

### Cuadro 6: Entidades de ahorro y crédito popular en México

| Entidades de ahorro y crédito popular           | Entidad asociativa facilitadora de información   | Número de entidades | Número de socios |
|---|--|---------------------|------------------|
| Sociedades de ahorro y préstamo                 | Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP)   | 11                  | 675.000          |
| Uniones de crédito                              | Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y Consejo   | 32                  | 19.000           |
| Cooperativas de ahorro y préstamo               | Directivo de Uniones de Crédito. Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO), Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAP), Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos de México (CCAPEUM), y Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana (CNCSC) <sup>8</sup> . | 146                 | 1.081.000        |
| Cajas solidarias                                | Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS)   | 210                 | 190.000          |
| ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR AFILIADAS |  | 399                 | 1.965.000        |
| COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AFILIADAS   |  | 11                  |                  |
| TOTAL ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO CONOCIDAS   |  | 410                 | 1.965.000        |
| TOTAL ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO ESTIMADAS   |  | 220                 | 344.000          |
| TOTAL ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR     |  | 630                 | 2.309.000        |

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, 2001: 7-9.

Una estimación propia realizada con base en los datos obtenidos, agosto del 2001, de las entrevistas telefónicas a las entidades representativas y, en su caso, a las unidades públicas encargadas de su control y/o promoción de las entidades del sector popular cifra el número de organizaciones que entrarán en el proceso de transformación en 834. Los cuadros 6 y 7 recogen la información del informe de la SHCP y del estudio propio realizado.

Con relación a los datos de la estimación realizada, señalar que las SAPs y las CSs son los grupos de entidades con más información disponible, tanto en su número como en su estado financiero dado su control y/o promoción a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), respectivamente. Respecto a las UCs, aunque también son supervisadas, su segregación en captadoras y democráticas, a efecto

8.- El número de cooperativas por entidad es: ANURCO: 53; CNMCAP: 58; CCAPEUM: 32; y CNCSC: 3

de nuestro análisis, complica la obtención de datos precisos sobre ellas. Por lo que respecta a las CAPs, la información proviene exclusivamente de las entidades representativas que no agrupan a la totalidad de entidades, estimándose su grado de afiliación en un 50%.

Pero además de la estimación de las cooperativas no afiliadas, es necesario incluir: (1) aquellas organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones de asistencia privada (IAPs) y Sociedades de Solidaridad Social (SSS) que realizan operaciones de ahorro que, al igual que las cajas solidarias, pueden solicitar la transformación; y (2) aquellas entidades dedicándose exclusivamente a la actividad crediticia pueden aprovechar esta situación para ampliar su ámbito de actuación al ahorro.



### Cuadro 7: Entidades del crédito y del ahorro popular con posibilidad de transformación, agosto del 2001

| Entidades representativas   | Tipo de entidad afiliada   | N. federaciones afiliadas | N. entidades afiliadas | N. de socios totales |
|---|--|---------------------------|------------------------|----------------------|
| Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos de México (CCAPEUM)  | Cooperativas de ahorro y préstamo  | 13                        | 52                     | N/d                  |
| Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCCAP)  | Cooperativas de ahorro y préstamo  | 5                         | 63                     | 220.000              |
| Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana (CNCSC)   | Cooperativas de ahorro y préstamo  | 4                         | 22                     | 140.000              |
| Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo (ANURCO)  | Cooperativas de ahorro y préstamo (55) y Sociedades de Ahorro y Préstamo (1) | 5                         | 56                     | 252.631              |
| Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP)  | Sociedades de Ahorro y Préstamo  | -----                     | 9                      | 218.062 <sup>9</sup> |
| Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS)  | Uniones de crédito del sector social   | -----                     | 6                      | 25.000 <sup>10</sup> |
| Caja Popular Mexicana   | Sociedad de ahorro y préstamo  | -----                     | 1                      | 490.000              |
| Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias (CCNCS)  | Cajas solidarias   | -----                     | 206                    | 300.000              |
| ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO COOPERATIVO AFILIADAS   |  |                           | 415                    | 1.645.693            |
| Uniones de crédito fuera del sector social que captan ahorro  |  |                           | 19                     | N/d                  |
| Cooperativas de ahorro y préstamo no afiliadas  |  |                           | 200                    | N/d                  |
| Sociedades de Solidaridad Social (SSS), Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) e Instituciones de Asistencia Privada (IAP) captadoras de ahorro |  |                           | 50                     | N/d                  |
| ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR ESTIMADAS   |  |                           | 269                    | 400.000              |
| TOTAL DE ENTIDADES SUJETAS A TRANSFORMACIÓN   |  |                           | 684                    | 2.045.693            |
| ENTIDADES NO CAPTADORAS DE AHORRO   |  |                           | 150                    | N/d                  |
| TOTAL DE ENTIDADES EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN  |  |                           | 834                    | 2.045.693            |

Fuente: Elaboración propia con base en la información facilitada por las entidades representativas y las unidades de control/supervisión

9.- Dato de 1997.

10.- Dato de 1997 y para el total de la entidad.

Con todo, el sector es relativamente pequeño en comparación con el sistema bancario convencional. Incluyendo la totalidad de UCs, la cifra de activos se sitúa alrededor de los 25 mil millones de pesos, de los cuales el 60% es de las UCs, lo que supone del 0,9% de los activos de la banca múltiple. Esta proporción se reduce al 0,5% si se considera exclusivamente las que captan ahorro. Pese a ello, el sector tiene una gran importancia social, política y económica ofreciendo servicios al 6% de la Población Económicamente Activa (PEA), que no es atendida por las instituciones de crédito formales. Aún más, existen poblaciones semiurbanas y rurales donde estas entidades son los principales o únicos oferentes de servicios financieros (SHCP, 2001).

Una cuestión importante, es el grado de preparación de las entidades para cumplir los requisitos financieros todavía por decidirse. En este sentido, la heterogeneidad también es la característica común, cada entidad parte de una situación diferente para hacer frente a la transformación:

- Las SAPs y CAPs han mejorado sus ratios económicos-financieros en los últimos años en términos de resultados, liquidez y capitalización aunque los activos de las primeras están muy concentrados en cuatro entidades que agrupan al 94% de los activos; mientras que para las segundas la heterogeneidad y atomización son sus rasgos comunes. Señalar en este último caso, que la multiplicidad de sistemas de información y contabilidad de las cooperativas constituye un reto importante en el periodo de transformación, sobre todo porque un porcentaje elevado de cooperativas no cumplen con los principios contables (SHCP, 2001).
- Las uniones de crédito. Tradicionalmente no han captado recursos del público sino que, por el contrario, los han canalizado básicamente de la banca de desarrollo. Se estima que el 12,8% del total capta ahorro de sus socios, y solamente dos uniones realizan exclusivamente actividades de captación de ahorro y colocación de créditos. Es el grupo más grande, tres veces en comparación con el resto de entidades, aunque sólo agrupa al 10% del número total de socios. La cultura de no pago se ve reflejada en el alto índice de cartera vencida, el 35% de las entidades tiene un índice de morosidad mayor al 50% (SHCP, 2001).
- Las CSs se encuentra en desarrollo y son muy dependientes del FONAES, siendo la captación de ahorros que realizan mínima. En principio, estarían en condiciones de incorporarse al sector financiero formal el 30%, es decir, las catalogadas como aceptables<sup>11</sup>. Esto supone que se puede producir una marginación del resto, en el supuesto de que no se realicen su saneamiento financiero y de que no cumplan con los requisitos dentro del periodo de transición establecido (Dirección de Cajas Solidarias, 2001).

11.- El sector de cajas solidarias está clasificado por el FONAES en tres grupos: (1) aceptables, operan en condiciones aceptables y pueden recibir atención regular; (2) reestructurables, requieren un proceso de reestructuración administrativo-contable, programas de reducción de la cartera vencida, vigilancia y sugerencias de políticas financieras para mejorar su rentabilidad y evaluar diferentes parámetros; y (3) rescate, requiere una evaluación para su relanzamiento o posible liquidación. Los criterios para realizar esta tipología es el equipamiento, formación, transmisión de información, estados financieros, y ratios económicos-financieros.

## 6.- Perfil de las cooperativas de ahorro y préstamo en la nueva regulación

La nueva regulación implica la homogeneización de las entidades del sector popular desde la vertiente del ahorro. Es decir, las SAPs, las UCs y las CAPs que realicen actividades de ahorro están obligadas a su transformación para proseguir con la actividad de ahorro. Pero este grupo de entidades implicadas puede ampliarse a la luz de la adhesión de las cajas solidarias al COMACREP, lo que introduce la posibilidad de que otros organismos dentro del entorno microfinanciero puedan optar a dicho proceso.

La Ley del Ahorro y Crédito Popular integra el sector popular que realiza operaciones de crédito y ahorro en torno a dos estatutos jurídicos: las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de corte democrático, y las sociedades financieras populares como capitalistas convencionales. Sin entrar en detalle sobre la nueva normativa, al menos hasta que se produzca la promulgación de las reglas prudenciales por parte de la SHCP, cabe señalar algunos aspectos importantes que modifican el marco de funcionamiento del crédito cooperativo mexicano:

(a) La dinámica de las cooperativas de ahorro y préstamo.

Desde el punto de la constitución, los trámites formales son los mismos que para el resto de cooperativas pero con tres particularidades: (1) el acta de constitución ha de ser realizada ante notario o corredor público; (2) la inscripción de la cooperativa en el Registro Público de Comercio otorga la personalidad jurídica; y (3) el número mínimo de socios para formar este tipo de cooperativa es de cien para aquellas que estén en el primer tramo de operaciones, y de doscientos para el resto<sup>12</sup>.

Nótese que el procedimiento de transformación para las entidades ya existentes es diferente requiriendo un dictamen favorable de una federación y la autorización de la CNBV, lo que en este segundo caso implica el cumplimiento de las normas prudenciales, en desarrollo en estos momentos.

Respecto a la estructura orgánica, la única diferencia con respecto al ordenamiento general cooperativo es la obligación de creación del comité de crédito, que muchas cooperativas dedicadas a la actividad financiera ya tenían constituido con base en la potestad dada por la ley para crear aquellos órganos que faciliten su funcionamiento.

12.- Las entidades se clasifican en cuatro niveles dependiendo de su grado de complejidad con base en un conjunto de características tales como su exclusividad respecto a las operaciones a realizar con los socios, el ámbito territorial de actividad y la cuantía de los pasivos.

En el ámbito de la composición societaria, la ley introduce la posibilidad de que la cooperativa cuente con una “institución fundadora”, persona jurídica sin ánimo de lucro, cuya finalidad es apoyar financieramente a la entidad pero que introduce una distorsión en su funcionamiento. En efecto, esta entidad fundadora puede tener como máximo el 15% de los votos de la asamblea general y del consejo de administración, alcanzado el 30% en el caso del comité de vigilancia.

La estructura financiera de las nuevas cooperativas de ahorro y préstamo se ve modificada, con respecto de la regulación general, con la introducción de la institución fundadora, ya que su aportación financiera, a título de donación sin posibilidad de reintegro, ha de destinarse a una reserva especial que no podrá ser distribuida entre los socios. Por otra parte, se renombra el Fondo de Previsión Social como de Obra Social sin realizar ninguna modificación a su objetivo que no ofrece mayor solvencia financiera a la cooperativa y podría considerarse como una duplicación de las funciones del Fondo de Educación Cooperativa.

(b) El nuevo papel en el sistema bancario.

La nueva regulación implica el reconocimiento de las cooperativas de ahorro y préstamo como intermediarios financieros. Este hecho representa un gran paso ya que hasta este momento estas entidades estaban consideradas fuera del sistema financiero formal sobre todo porque las autoridades públicas albergaban dudas de que determinado tipo de actividades bancarias fueran asumidas por entidades asociativas que no fueran sociedades anónimas.

Esto tiene dos implicaciones sobre su funcionamiento: (1) las operaciones activas, pasivas y de servicios no serán uniformes para la totalidad de las entidades, siendo clasificadas dentro de cuatro niveles dependiendo de su grado de complejidad en función de un conjunto de características tales como su exclusividad respecto a las operaciones a realizar con los socios, el ámbito territorial de actividad y la cuantía de los pasivos; y (2) las cooperativas han de ser supervisadas financieramente y participan en un fondo de seguros de depósitos que darán una mayor seguridad a los ahorradores y fortalecerá las funciones de intermediación con un posible aumento en la captación de recursos.

(c) La función de las entidades representativas.

El nuevo papel asignado a las federaciones y confederaciones, como entidades integradoras de las cooperativas de ahorro y préstamo de base, requiere que su constitución sea autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Aunque la nueva legislación no estipula la obligatoriedad de afiliación, la posición de sus entidades representativas toma una mayor preponderancia. En el caso de las federaciones, son éstas quienes tienen que realizar un dictamen favorable que, junto con la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, requisitos para la organización y funcionamiento de las entidades. Por otro lado, son las encargadas de realizar la supervisión de sus afiliadas y de aquellas que no lo están pero que se les ha encomendado realizarla.

Por lo que respecta a las confederaciones, la administración de un Fondo de Protección y Saneamiento representa la gran novedad. Se habrán de constituir tantos fondos como confederaciones, siendo las funciones de éstos cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando la cuantía principal y accesorios, hasta una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil unidades de inversión para cada uno de los cuatro niveles de operaciones, respectivamente. El ámbito de operaciones es también el criterio utilizado para que las federaciones realicen las aportaciones necesarias para la constitución del fondo. Por otro lado, cada confederación tendrá que crear un fideicomiso de administración y garantía nombrando como fideicomitente a ella misma, como fideicomitentes por adhesión a las entidades que participen en el fondo respectivo y como fiduciaria a alguna institución de crédito.

## 7.- Consideraciones finales

A pesar de que las mejoras del proceso de transformación tendrán, desde una perspectiva general, un efecto positivo sobre el sector cooperativo de crédito, la nueva regulación introduce más complejidad en el sector popular desde la perspectiva del crédito. Nótese que desde la vertiente del ahorro se produce una unificación en torno a dos estatutos jurídicos: la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, y las sociedades populares financieras; mientras que persiste la pluralidad de entidades que realizan operaciones exclusivamente de crédito. En efecto, todas aquellas SAPs, UCs y CSs que no realicen actividades de crédito, o aquellas otras que no cumplan con los requisitos para su transformación seguirán operando bajo su estatuto jurídico actual. Añadir a éstas otro conjunto indeterminado de ONGs, sociedades de solidaridad social, y instituciones de asistencia privada dedicadas al microcrédito.

En este sentido, y antes de conocer las normas prudenciales, parece lógico pensar que la nueva regulación tendrá dos efectos opuestos. Por un lado, un conjunto de procesos de fusión entre entidades para conseguir cumplir los requisitos económicos-financieros de la normativa. Pero al mismo tiempo, la realización de las operaciones para aquellas organizaciones que no obtengan la autorización de funcionamiento, en particular las cooperativas de ahorro y préstamo actuales, se realizará dentro del ámbito informal. Este hecho no es nuevo, nótese que los continuos estatutos jurídicos promulgados en la década de los años noventa para encajar de alguna forma el sector popular derivaron en que muchas entidades funcionaran en la clandestinidad.

Aunque la estructura de la nueva normativa ofrece algunas incoherencias en términos de regulación conjunta sobre la organización y funcionamiento de una entidad cooperativa y capitalista con-

vencional, y de que no se resuelve el problema de la fiscalidad y de las cooperativas con sección de crédito, existen cuatro aspectos sobre los que es necesario realizar algún tipo de reflexión:

(1) La supervisión auxiliar de las cooperativas.

El reconocimiento de las cooperativas de ahorro y préstamo como intermediario financiero implica la necesidad de su supervisión, con un impacto positivo sobre la seguridad ofrecida a los ahorradores y al mercado, en general. La nueva legislación estipula que la supervisión podrá ser realizada directamente por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y de manera auxiliar por las federaciones autorizadas. La introducción de esta fórmula provoca algunas dudas respecto a su articulación.

La naturaleza auxiliar implica un carácter complementario a la realizada por otra entidad, según el concepto alemán original. Su realización por parte de las federaciones como sustitución a la de las autoridades financieras competentes implica una delegación. La regulación como supervisión auxiliar puede deberse a la falta de capacidad de la entidad pública para supervisar alrededor de 600 nuevas organizaciones. Su evolución positiva debería deslizarse hacia un modelo de supervisión delegado donde la autoridad pública supervisa a las federaciones y, a su vez, éstas lo hacen sobre las cooperativas de ahorro y préstamo.

Pero a pesar de las ventajas que la supervisión conlleva su puesta en marcha no está exenta de problemas. El primero hace referencia a las cooperativas no afiliadas que han de ser supervisadas por alguna federación, cuya adjudicación será realizada por la Comisión. Este hecho puede llevar adherido una situación de obligación implícita de afiliación para recibir los servicios en las mismas condiciones que las entidades integradas, sobre todo desde el punto de vista del coste. Este aspecto constituye el segundo problema. En principio, las cooperativas de ahorro y préstamo han de financiar su supervisión lo que plantea un problema de desigualdad con respecto al resto de intermediarios existentes en el sistema, en el caso de que la supervisión realizada por las federaciones sea la única.

(2) La injerencia del Estado.

La autorregulación ha sido una de las características más relevantes del sector financiero popular mexicano dada la ausencia histórica de un cuerpo jurídico especializado. Obviando aspectos de control inherentes a la actividad que realizan, resalta el excesivo control dado a la "entidad fundadora". Esta figura, con naturaleza sin ánimo de lucro y aportación financiera a fondo perdido, puede obtener una capacidad importante de votos agregados en la asamblea general de hasta el 15%, lo que contrasta con el resto de socios, personas físicas, con influencia individual y atomizada.

Pero la reflexión sobre esta nueva figura se centra en su utilización por parte del Estado como elemento de control. Este hecho se reafirma por la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el Banco del Ahorro Nacional, cuyo objetivo principal es apoyar a las sociedades que realicen la transformación en el entorno de la nueva ley del crédito y ahorro popular.

(3) La territorialidad de las operaciones de las entidades.

La regulación de las operaciones financieras que las cooperativas de ahorro y préstamo habrán de realizar no delimita el ámbito geográfico de actuación. Ello puede derivar en problemas de fuerte competencia entre entidades, en vez de enfocarse con respecto al resto de organizaciones financieras capitalistas convencionales restando, en cualquier caso, posibilidades de crecimiento de movimiento cooperativo.

(4) la formación especializada de recursos humanos.

La necesidad de formación de las entidades populares constata con la ausencia de referencia a medidas de formación y promoción en la nueva normativa. Señalar que el funcionamiento económico-financiero que habrán de tomar las nuevas cooperativas de ahorro y préstamo deriva en una necesidad de profesionalización. Este aspecto no sólo afecta a las unidades de base sino también a las federaciones, que tendrán que realizar la supervisión, y a las confederaciones, que administrarán el fondo de seguros de depósitos.

Aunque el proceso de educación y capacitación ha de ser realizado a todos los niveles, es necesario prestar una particular atención a los socios y dirigentes que aunque no tienen conocimientos especializados, si tienen un importante acervo y experiencia sobre la dinámica cooperativa. Por ello se requiere una mayor preparación y formación de este grupo que adopten prácticas prudentiales que aseguren solidez y continuidad a las operaciones que realizan.

## 8.- Bibliografía

BUENDÍA MARTÍNEZ, I.; TREMBLAY, B. Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina: una visión agregada. En: *Temas de Economía Social*. Madrid: Marcial Pons, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco, y Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, 2001, pp. 111-156.

CÁMARA DE DIPUTADOS. Voto particular que presenta el diputado Manuel duarte Ramírez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y de la Ley General de Sociedades Cooperativas. *Gaceta Parlamentaria*, N. 731-I, Año IV, jueves 19 de abril, 2001, p. 61-72.

CONDE BOFIL, C. *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México.* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, A.C., Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C., y La Colmena Milenaria, 2000.

CONTRERAS, G.; ROJAS, M. Luz Verde en San Lázaro a la Regulación del Ahorro. *Excelsior*, 24 de abril, 2001, pp. 19-20.

DIRECCIÓN DE CAJAS SOLIDARIAS. *Programa de Cajas Solidarias.* México: Dirección de Cajas Solidarias, Dirección General de fondos y Microempresas, Secretaría de Economía, 2001.

ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley General de Sociedades Cooperativas. *Diario Oficial de la Federación*, del 4 de junio 2001.

———. Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores y se adiciona el artículo 51-B de la Ley General de Organizaciones de Actividades Auxiliares del Crédito. *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de diciembre 2000.

———. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre, 1999a.

———. Ley de Organizaciones Ganaderas, *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero, 1999b.

———. Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio, 1997.

———. Reglamento Interior a la Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre, 1995a.

———. Ley del Seguro Social, *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre, 1995b.

———. Ley General de Sociedades Cooperativas, *Diario Oficial de la Federación* del 3 de agosto, 1994.

———. Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación* del 13 de julio, 1993a.

———. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo, 1993b.

———. Reglamento de la Ley de Pesca, *Diario Oficial de la Federación* del 21 de julio, 1992a.

———. Ley de Pesca, *Diario Oficial de la Federación* del 25 de junio, 1992b.

———. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre, 1991.

———. Ley Federal de la Vivienda, *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero, 1984.

———. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre, 1976.



- . Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre, 1975.
- . Ley General sobre Sociedades Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación* del 4 de agosto, 1934.
- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero. Modificada en 1983, *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero, 1917.
- FLORES, L. Aprueban dictamen de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. *El Financiero*, 19 de abril, 2001.
- HERNÁNDEZ, L.G. Ley de cajas de ahorro, hoy ante el pleno. *Milenio*, 23 de abril, 2001, p. 7.
- INSTITUTO DE PROMOCION DE LA ECONOMIA SOCIAL (IPES). *La creación de un clima positivo y condiciones favorables para el desarrollo en América Latina*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996.
- MAGAÑA, R. Caja-ahorristas se oponen a la ley de control foxista. *El Día*, 15 de marzo, 2001, p. 3.
- MARTINI OYARCE, S. (Comp.). *Aspectos empresariales de la Ley General de Sociedades Cooperativas de México. Comentario breve*. México: Organización Internacional del Trabajo, 1997.
- MURGUÍA, E. Aprueban diputados la Ley de Ahorro Popular. *El Día*, 24 de abril, 2001, p. 4.
- RAMÍREZ APARICIO, J.J. Quebrarían cooperativas si se aprueba una ley. *El Heraldo*, 23 de abril, 2001, p. 1.
- ROJAS HERRERA, J.J. *Devenires y abatares: memorias legislativas*. México: Raúl Juárez Carro Editorial, 2000.
- ROJAS HERRERA, J.J. Modelos de integración cooperativa en la historia del movimiento mexicano de cajas populares, *Cuadernos Agrarios*, n. 15, Primer semestre, 1997, pp. 26-46.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO POPULAR. *Diagnóstico sobre entidades de ahorro y crédito popular*. México: Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Banca y Ahorro, 2001.
- TREMBLAY, B.; BUENDÍA MARTÍNEZ, I. El sector financiero popular en México: las cooperativas de ahorro y préstamo, y otras entidades asimiladas. Centre de Gestion des Coopératives de l'École des Hautes Etudes Commerciales (HEC), *Cahier de Recherche*, DOC N. 2001-03, septiembre, 2001c.
- TREMBLAY, B.; BUENDÍA MARTÍNEZ, I. Las cooperativas de ahorro y crédito en Latinoamérica: una visión financiera y cooperativa. Centre de Gestion des Coopératives de l'École des Hautes Etudes Commerciales (HEC), *Cahier de Recherche*, DOC N. 2001-02, septiembre, 2001b.
- TREMBLAY, B.; BUENDÍA MARTÍNEZ, I. El sector cooperativo de crédito en América Latina: ubicación económica y financiera. Centre de Gestion des Coopératives de l'École des Hautes Etudes Commerciales (HEC), *Cahier de Recherche*, DOC N. 2001-01, septiembre, 2001a.