

## EL AHORRO Y EL CRÉDITO POPULAR EN NUESTRO PAÍS

JOSÉ MARÍA ARAMBURU ALONSO\*

El caso JOV<sup>1</sup> a fines de la década de los noventas, deja ver claramente a las autoridades financieras que existen instituciones comúnmente conocidas como “cajas de ahorro”, “cajas cooperativas” y “cajas solidarias” captando recursos del público mediante depósitos y otorgando créditos sin la debida autorización, lo cual se tipifica como delito. En esa época se calculan al menos 1,500 entidades haciendo esta actividad.

En 2001, se crea la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con objeto original de que nadie pudiera captar recursos del público y otorgar créditos. Cabe precisar que esto no se ha podido lograr a la fecha.<sup>2</sup>

Esta ley se ha cambiado en más de 10 ocasiones, en una de sus últimas reformas en 2009,<sup>3</sup> en su diseño abre la puerta a poder captar recursos y dar crédito a empresas autorizadas por ministerio de ley denominadas de nivel básico, que si bien el volumen de sus activos pudiera no ser importante, todavía podrán captar recursos del público (socios) y sin autorización del gobierno federal.

---

\* Licenciador en Derecho por la Universidad La Salle, ex Vicepresidente de la CONDUSEF, ex Presidente de la AMAL, Miembro del Consejo Local Editorial de la *Revista Académica* y actualmente Director de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: josemaria.aramburu@ulsa.mx

<sup>1</sup> Ocampo Verdugo, José, Ver. <http://www.informador.com.mx/economia/2013/429446/6/el-estado-pagara-a-ahorradores-defraudados-de-cajas-populares.htm> Consultado el 5 de febrero de 2015.

<sup>2</sup> 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, de 30 de abril de 2001, publicado en el DOF del 4 de junio de 2001.

<sup>3</sup> El 13 de agosto de 2009, se publica en el DOF un Decreto que expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y reforma disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito.

No ha sido posible lo que la autoridad financiera quería en un inicio. Que nadie pudiera captar recursos del público sin autorización federal. Existen cientos de entidades captando recursos al margen de la ley, lo cual es un delito, pero nadie quiere iniciar una “cacería de brujas”, procesando a cientos de personas por realizar esta actividad, todas las autoridades lo saben, sin embargo, el problema social y económico que se pudiera provocar sería incuantificable.

Han habido reuniones en años anteriores de las diversas autoridades involucradas, a saber: Procuraduría General de la República, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría Fiscal; BANSEFI y todos conocen el tema. Pero nadie toma la decisión drástica de cerrar las cajas de ahorro que operan al margen de la ley, por la simple razón de que el problema le queda grande a todos. Ya que pueden llegar a sumar más de 2,000 pseudo cajas que operan principalmente en Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla y Chiapas.

Recordemos que al día de hoy sólo las siguientes empresas pueden captar recursos y otorgar crédito:

1. Los bancos;
2. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las Sociedades Financieras Populares, y las Uniones de Crédito que cumplan con los requisitos de ley;
3. Las sociedades que se encuentren operando en términos del pasado régimen transitorio<sup>4</sup> de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y estén por obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y,
4. Las sociedades que cuenten con un nivel de operaciones básico y no requieran autorización.

Cabe precisar que las autoridades financieras sólo son competentes respecto de aquellas que están debidamente autorizadas,<sup>5</sup> es decir, 143 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y 45 Sociedades Financieras Populares, de allí en fuera, la autoridad financiera no tiene compe-

---

<sup>4</sup> Artículos 4º y 5º Transitorio del Decreto que reforma la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Ley del FIPAGO publicado en el DOF el 28 de abril de 2014.

<sup>5</sup> Padrón de Entidades Supervisadas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de Enero de 2015, así como el Comité de Supervisión Auxiliar del Fondo de Protección (FOCOOP).

tencia y por tal motivo, en caso de quiebra o de fraude de alguna de ellas, difícilmente recuperarán los recursos las personas defraudadas.

En este sentido, de las entidades debidamente autorizadas, las cuales supuestamente están inspeccionadas por la autoridad financiera, en caso de quiebra o fraudes, no se pueden recuperar los ahorros de los depositantes, caso FICREA actualmente.<sup>6</sup> Peor aún, de aquellas entidades a las cuales nadie supervisa, ya que tampoco el fondo de protección de 25,000 UDIS<sup>7</sup> les aplica.

Es de resaltar que ante esta problemática recurrente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley que crea el fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (Ley del FIPAGO), que tiene como objetivos: *i* Fortalecer el esquema financiero de las sociedades insolventes que califiquen y, *ii* Apoyar a los ahorradores de las entidades respecto de las cuales ya se haya comprobado su insolvencia y hayan sido objeto de los trabajos de auditoría contable correspondiente.

Este fideicomiso poco conocido puede ser considerado un “minifobaproa” que ha apoyado a más de 153,000 personas (socios) afectados, con un costo aproximado de 4,200 millones de pesos, de los cuales 2,600 millones corresponden a recursos del propio fideicomiso que son recursos presupuestales y 1,600 millones constituyen aportaciones de los Estados, que también son recursos presupuestales, firmándose para ello un convenio entre el fideicomiso con el gobierno estatal correspondiente, para que juntos apoyen a sociedades y ahorradores.

El fideicomiso es público y el Comité Técnico lo integra:<sup>8</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Gobernación; Secretaría de la Función Pública; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Banco de México y dos representantes de los gobiernos estatales con mayor número de ahorradores afectados. La pregunta es ¿hasta cuándo va a continuar operando este FIPAGO rescatando sociedades insolventes y ahorradores defraudados? ¿No sería mejor que la autoridad financiera hiciera bien su trabajo de supervisión y trabajara a través de alertas tempranas y prevenir más que corregir?

---

<sup>6</sup> Ver. <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/02/03/dictan-formal-prision-dos-personas-caso-ficrea> Fecha de consulta: 3 de febrero de 2015. [http://www.milenio.com/politica/comienzo\\_pago\\_defraudados\\_Ficrea-defraudados\\_Ficrea-fraude\\_Ficrea\\_0\\_439156090.html](http://www.milenio.com/politica/comienzo_pago_defraudados_Ficrea-defraudados_Ficrea-fraude_Ficrea_0_439156090.html) Fecha de consulta: 1 de marzo de 2015. [http://www.milenio.com/politica/fraude\\_ficrea-defraudados\\_ficrea-que\\_es\\_ficrea-sociedad\\_financiera\\_popular\\_0\\_457754461.html](http://www.milenio.com/politica/fraude_ficrea-defraudados_ficrea-que_es_ficrea-sociedad_financiera_popular_0_457754461.html) Consultado el 2 de marzo de 2015.

<sup>7</sup> Costo de la UDI a 5 de febrero de 2015: 5.2828 pesos por UDI.

<sup>8</sup> Artículo 3° de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (Ley del FIPAGO).

En un artículo elaborado por el Ing. Guillermo Güemez García, entonces vicegobernador del Banco de México, titulado *El ahorro popular en México: perspectiva*, señala de manera textual:<sup>9</sup>

De esta manera a través de cajas, de cooperativas o de estructuras informales es como fluye el crédito para la mayoría de la población mexicana. Los montos son pequeños, los intereses de moderados a altos, los plazos en general cortos y los usos tan variados que van desde el financiamiento de una cosecha hasta el entierro de un pariente.

Éstas, las finanzas populares en México, constituyen una actividad por demás compleja, variada y dispersa, tanto en su forma, operación y administración como en la diversidad de sus productos y calidad de sus riesgos.

Una regulación clara que contemple a la totalidad del sector no sólo beneficiará a los usuarios de estados servicios, sino también a los propios regulados. Al existir mecanismos legales claros para prevenir, detectar y en su caso resolver con oportunidad los problemas que pudiesen surgir, se podría distinguir fácilmente entre instituciones sanas y no sanas, se disminuirían los riesgos de contagio, y se darían señales previas a la existencia de riesgos inadecuados.

Cabe precisar que el sector tiene un enorme potencial, ya que en México se estima que menos de la mitad de la población económicamente activa tiene acceso real a los servicios financieros de la banca comercial y más de 5 millones de personas tienen acceso parcial a servicios financieros, por tal motivo más de 20 millones de personas no tienen acceso a servicios financieros formales.

Así, el sector de ahorro y crédito popular tiene el reto de transformarse e institucionalizarse y, de esta manera poder cumplir con el papel estratégico de servir a las comunidades rurales y urbanas que demanden servicios financieros que promuevan su desarrollo económico y social.

El sector deberá dotar de servicios financieros a los agentes económicos y regiones que carecen de ellos, incorporándolos a la formalidad y a las principales corrientes de actividad económica, promoviendo así un desarrollo compartido.

Para confirmar lo anterior, tenemos que a nivel nacional solo el 27.5% de los adultos son usuarios de crédito formal, contra el 33.7% de adultos que son usuarios del crédito informal.

---

<sup>9</sup> Ver. <http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/sociedades-cooperativas-de-ahorro-y-credito-popular/555-el-ahorro-popular-en-mexico-perspectiva> Consultado el 3 de febrero de 2015.

A nivel nacional solo el 35% de adultos son usuarios de ahorro formal, contra el 43.7% de adultos son usuarios de ahorro informal y en este último rubro, la gente ahorra: 44% en casa, 31.7% en tandas, 19.3% en préstamos, 15.2% en familia y 14.7% en cajas de ahorro.<sup>10</sup>

La experiencia internacional nos dice que al formalizar la prestación de servicios de ahorro y crédito popular a través de una adecuada regulación prudencial y supervisión de las entidades, éstas obtienen grandes beneficios a saber:

- Acceso a mejores fuentes de fondeo.
- Posibilidad de ofrecer una variedad más extensa de servicios que permiten atender las necesidades de la población de una forma más completa.
- La viabilidad futura del sector de ahorro y crédito popular depende de que los cimientos sobre los que descansen sean sólidos e institucionales.
- El cimiento más importante es el desarrollo ordenado de los intermediarios especializados en ahorro y crédito popular.

El papel que debe desempeñar el gobierno federal debe centrarse en:

- La provisión de un marco institucional adecuado, principalmente en el ámbito regulatorio que promueva la seguridad y eficiencia del sector.
- El otorgamiento de apoyos a las Entidades para potenciar su desarrollo.

La evolución que ha mostrado el sector de ahorro y crédito popular en México permite afirmar que no sólo puede ser una herramienta fundamental para el combate a la pobreza, sino que también fomenta el desarrollo del sector financiero, lo cual impacta en una mejoría de la economía nacional.

El desarrollo del sector de ahorro y crédito popular dependerá de la observancia de la nueva ley y normativa coherente a lo que debe ser el ahorro popular en México, lo cual no existe en nuestro país. También es necesario lograr que las entidades de ahorro y crédito popular, hagan más eficiente su operación, desarrollen productos atractivos y se expandan geográficamente para alcanzar a un mayor número de personas.

---

<sup>10</sup> Encuesta Nacional de Inclusión Financiera. Septiembre de 2012. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ver. <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/An%C3%A1lisis%20Descriptivo%20ENIF%202012.pdf> Consultado el 3 de febrero de 2015.

En este orden de ideas, la nueva normativa deberá definir por principio ¿qué es el Ahorro Social o el Ahorro Popular? y, a partir del concepto, crear el andamiaje legal y operativo correspondiente. El ahorro popular debe ser conceptualizado como aquel constituido por las pequeñas disponibilidades en efectivo y excedentes del gasto de numerosas personas o familias de ingresos medios-bajos y bajos que no acceden a participar en el sistema bancario.

Las clases populares demuestran con la existencia del sistema de Banca Social la lógica de un ahorro sistemático y una enorme conciencia de clase, pues al depositar el ahorro están conscientes de que ese recurso se va a utilizar en préstamo...<sup>11</sup>

Por tal motivo, debe existir una entidad financiera constituida para ese fin exclusivo. Dicha sociedad debe estar especializada en captar pequeñas cantidades de ahorro y aplicarlo mediante operaciones de crédito, limitadas a cierta cantidad de dinero.

Estas sociedades deben tener una normatividad particular y su denominación deberá ir seguida de las palabras “entidad de ahorro y crédito popular”, para su fácil identificación y con ciertas limitaciones en su operación.

Al día de hoy, las entidades de ahorro y crédito popular, así como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamos, se clasifican en niveles I, II, III y IV, y les aplica por igual mucha de la normativa existente. Cuando en la realidad una entidad nivel I, es una pequeña empresa familiar y una nivel IV es un casi-banco.

La propuesta concreta de este artículo es que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, debieran ser instituciones financieras que puedan captar recursos del público ahorrador, a través de operaciones pasivas y pudieran ofrecer créditos. Es decir, que puedan realizar intermediación financiera pero acotada a ciertas operaciones, de conformidad con su naturaleza “el ahorro popular”.

En términos generales las entidades y las operaciones debieran cumplir como mínimo con lo siguiente:

1. Que no haya excepciones en la normatividad. Todas las entidades que capten recursos y puedan prestar, requieren autorización del gobierno federal.
2. Todo tipo de captación y colocación disfrazada o simulada, debe ser sancionada.

---

<sup>11</sup> Imperial Zúñiga, Ramón y Ramírez Guerra, Fidel, *Banca Social. Historia, Actualidad y Retos de las Finanzas Populares*, México, 2001.

3. Los requisitos de constitución y operación de dichas sociedades deben ser mínimos.
4. Estar circunscritas a una región geográfica.
5. Las funciones que puedan realizar deben estar acotadas, pero podrán recibir depósitos de dinero a la vista y otorgar créditos hasta cierto monto.
6. Todas las entidades deben estar supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y apoyarse de una supervisión auxiliar a través de las Federaciones.
7. Deben entrar al marco normativo de la CONDUSEF.
8. No deben tener activos por menos de 20 millones de UDIS ni más de 250 millones de UDIS.
9. Deben ir seguidas en su denominación de las palabras entidad de ahorro y crédito popular.
10. No puedan recibir depósitos por arriba de 25,000 UDIS al mes por cliente.
11. Continuar con el esquema del Fondo de Protección hasta por cierta cantidad equivalente en UDIS.
12. No podrán otorgar créditos por arriba de 50,000 UDIS.

Si desean realizar otras operaciones, si quieren captar mayores cantidades por operación de depósito, o celebrar operaciones de crédito por cantidades superiores, no se considerarán entidades de ahorro y crédito popular. Debiendo cambiar su naturaleza a otro tipo de sociedades.

Por último quisiera agregar que las autoridades deben de impulsar la creación de estas entidades, así como su consolidación. Un punto importante es que ya no deben existir entidades que capten recursos del público ahorrador sin la autorización correspondiente. Es un riesgo para la población, que dicho sea de paso, carece de los elementos de educación financiera mínimos necesarios para elegir una institución por otra y un producto financiero por otro.

La regulación del sistema de ahorro y crédito popular debe ser estudiada y analizada. No se puede legislar al vapor y menos aún, modificar la ley de botepronto con motivo del caso FICREA, es preciso hacer un grupo colegiado que haga una reforma inclusiva e incluyente y no pegotes como se ha venido haciendo los últimos 12 años.

## Bibliografía

CONDUSEF, Ver. <http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/sociedades-cooperativas-de-ahorro-y-credito-popular/555-el-ahorro-popular-en-mexico-perspectiva> Consultado el 3 de febrero de 2015

EL ECONOMISTA, Ver. <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/02/03/dictan-formal-prision-dos-personas-caso-ficrea> Fecha de consulta: 3 de febrero de 2015. [http://www.milenio.com/politica/comienzo\\_pago\\_defraudados\\_Ficrea-defraudados\\_Ficrea-fraude\\_Ficrea\\_0\\_439156090.html](http://www.milenio.com/politica/comienzo_pago_defraudados_Ficrea-defraudados_Ficrea-fraude_Ficrea_0_439156090.html) Fecha de consulta: 1 de marzo de 2015. [http://www.milenio.com/policia/fraude\\_ficrea-defraudados\\_ficrea-que\\_es\\_ficrea-sociedad\\_financiera\\_popular\\_0\\_457754461.html](http://www.milenio.com/policia/fraude_ficrea-defraudados_ficrea-que_es_ficrea-sociedad_financiera_popular_0_457754461.html) Consultado el 2 de marzo de 2015.

ENCUESTA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. Septiembre de 2012. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ver. <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/An%C3%A1lisis%20Descriptivo%20ENIF%202012.pdf> Consultado el 3 de febrero de 2015

IMPERIAL ZÚÑIGA, Ramón y RAMÍREZ GUERRA, Fidel, *Banca Social. Historia, Actualidad y Retos de las Finanzas Populares*, México, 2001.

OCAMPO VERDUGO, José, Ver. <http://www.informador.com.mx/economia/2013/429446/6/el-estado-pagara-a-ahorradores-defraudados-de-cajas-populares.htm> Consultado el 5 de febrero de 2015.