

ANTECEDENTES, MARCO JURÍDICO Y ALCANCE DE LA ACTIVIDAD MICROFINANCIERA EN MÉXICO

Eduardo PRECIADO BRISEÑO*

SUMARIO: I. *Antecedentes en otros países.* II. *Antecedentes en México.* III. *Aspectos corporativos de las entidades.* IV. *Supervisión auxiliar de las entidades.* V. *Sanciones, penas convencionales y delitos.* VI. *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.* VII. *Alcance de la actividad microfinanciera en México.*

I. ANTECEDENTES EN OTROS PAÍSES

1. *Banco Dagan Bali*

Los primeros servicios de microfinanzas ofrecidos de una manera comercial e institucional fueron iniciados por el Banco Dagan Bali (BDB) en 1970 en la isla de Bali, Indonesia. Esta institución es probablemente el primer banco en el mundo en proveer servicios financieros de manera continua y autosostenida a clientes de bajos ingresos.¹

El BDB se fundó con la idea de que la demanda por servicios financieros de microempresarios puede ser cubierta por instituciones financieras que

* Director jurídico de Consulta Especializada, Capacitación y Difusión en BBVA Bancomer, S.A. Doctor en derecho por la Universidad Panamericana y licenciado en derecho por la UNAM. Especialidades en derecho económico corporativo (1986), derecho laboral (1987), derecho civil (1990), derecho financiero y comercial internacional (1991) y derecho mercantil (1994).

¹ Robinson, Marguerite, "Where the Microfinance Revolution Began: The First of the Bank Dagan Bali, 1970-1994", Working Paper 53 Growth and Equity Through Microenterprise Investments and Institutions (GEMINI), 1995.

otorgarán préstamos de una manera rentable y que estos servicios tendrán un efecto social y económico importante en las diversas comunidades. Este fue el principio en que se basó el Banco cuando abrió sus puertas en 1970.

Ahora, el BDB otorga préstamos de menos de 100 dólares hasta por arriba de los 100,000 dólares, clasificándolos dentro de tres clases: préstamos comerciales de menudeo, préstamos al consumo (autos, línea blanca, muebles, etcétera) y préstamos para empresa grande o corporativa. La gran mayoría tienen términos menores de un año pero éstos pueden ser renegociados al vencimiento. La única excepción son los préstamos hipotecarios que poseen una duración máxima de cinco años.

La decisión de otorgar el crédito se realiza en un plazo de cinco días para clientes nuevos y en el caso de clientes con historia crediticia en el banco el plazo es de un día.

En 1993 la estructura de los préstamos tenía que un 81% del número de créditos (47% del valor de la cartera) estaba en préstamos comerciales de menudeo y orientado principalmente a capital de trabajo, los préstamos corporativos que representaban un 1% del número de préstamos (48% del valor de la cartera) y los préstamos al consumo que constituían un 12 % del número de préstamos (1% del valor de la cartera). El remanente provenía de cartera redescontada del banco central y otros bancos.

El BDB es extremadamente activo en la movilización del ahorro y dentro de sus estrategias de captación está la de enviar personal del banco a los hogares o centros de trabajo para recolectar depósitos. Los instrumentos de ahorro son de tres tipos: 1) cuentas a plazo fijo; 2) cuentas de cheques; 3) libretas de ahorro, las cuales son completamente líquidas.

En 1994 la estructura de los depósitos se encontraba concentrada principalmente en los clientes de las libretas de ahorro con el 98% del número de cuentas y un 27% del valor de los depósitos. Un 2% de los clientes poseen cuentas a plazo fijo y suman un 66% del valor de los depósitos. El remanente se encontraba en cuenta de cheques.

Para promover el ahorro, el BDB en 1971 inició loterías. En éstas se rifan diversos artículos teniendo siempre un premio principal que en sus inicios fue una motocicleta, posteriormente un auto y actualmente casas. Este tipo de eventos son muy populares entre los clientes del Banco ya que la gente de escasos recursos en Bali y en otras partes del mundo percibe este tipo de mecanismos como una oportunidad de mejorar su situación económica sustancialmente.

De acuerdo con las estadísticas de este banco, existe una relación de 30 cuentas de depósito por una cuenta de crédito. Esto ejemplifica que el BDB posee una tecnología de punta para la promoción del ahorro y un esfuerzo por aumentar su rentabilidad.

2. *Banco Rakyat Indonesia*

El Banco Rakyat Indonesia (BRI) es un banco estatal comercial con más de 100 años de operación y cuyo objetivo tradicional ha sido proporcionar servicios bancarios a las áreas rurales de Indonesia. El BRI también ofrece servicios de banca al menudeo, financiamiento corporativo y de comercio internacional. Las oficinas corporativas están en Jakarta y es el banco más grande del país en cuanto al número de empleados y el número de oficinas bancarias.²

3. *Banco Solidario (BancoSol) Bolivia*

Este banco inició operaciones en Bolivia en febrero de 1992 como el primer banco comercial privado en el mundo que se dedica a dar servicio únicamente a los microempresarios. BancoSol fue el resultado de un esfuerzo de empresarios bolivianos y diversos organismos internacionales de asistencia (Accion International y Calmeadow Foundation). Este banco se fundó gracias al éxito de Prodem (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa), la cual es una ONG (Organismo no Gubernamental) que se dedica dar préstamos a microempresarios.

BancoSol inició operaciones el 10 de febrero de 1992 en el barrio de San Pedro en la Paz y para agosto del mismo año ya tenía seis sucursales funcionando en esa región. Estas oficinas fueron traspasadas por PRODEM al nuevo banco y gradualmente se siguió con este proceso en todas las sucursales localizadas en zonas urbanas y semiurbanas.

BancoSol ofrece productos de ahorro líquido, semilíquido y a plazo en pesos bolivianos y dólares. En la colocación sólo ofrece el crédito solidario grupal tanto en pesos bolivianos como en dólares.

² Boomgard, James y Keneth, Angell, "Bank Rakyat Indonesia's Unit Desa System: Achievements and Replicability", en Otero, María y Rhyne, Elisabeth, *New World of Microenterprise Finance*, Kumarian Press Library, 1994.

Otra característica que tiene el BancoSol es el bajo nivel de cartera vencida, con un promedio de cartera vencida a cartera total de 4.5%.

4. *PRODEM Bolivia*

Fue establecida en 1986 como una co-inversión entre miembros prominentes de la comunidad de negocios boliviana que proveyeron el capital de riesgo y Acción Internacional que aportó la tecnología y la metodología del programa. El programa de crédito PRODEM es a través del crédito grupal con garantía solidaria, es decir, la garantía que se obtiene es por el compromiso moral de cada uno de los miembros del grupo en garantizar el pago propio y el de sus compañeros. Los créditos de este organismo se operan por un monto de 273 dólares y el destino es capital de trabajo para microempresarios. Asimismo, se imparten pequeños seminarios para explicar a los clientes el concepto del crédito, la operación y la forma en la que puede ayudar a su negocio.

Los factores que han contribuido al éxito de PRODEM son varios, pero sobresalen tres por su importancia: 1) Sistemas de información eficientes. El sistema desarrollado permite monitorear préstamos, fechas de pago, etcétera. 2) Compromiso institucional hacia la calidad total. 3) Entrenamiento constante a empleados.

5. *Banco de Chile*

En esta institución se creó el Programa de Microempresas del Banco del Desarrollo de Chile, el banco emerge en 1983, como cristalización de un proceso de casi siete años de ensayos y búsqueda de la mejor forma de expresión concreta de esa institución, su misión principal es ser agente del desarrollo. Por eso el banco impulsó su acción procurando, entre sus fines, servir en forma preferente al mundo de la pequeña, mediana y microempresa, a las familias y personas de menores ingresos, a las comunidades y a las organizaciones de la base social, a la educación y los gobiernos locales.³

El programa de microempresas del banco de desarrollo se inicia en 1986, pero es en 1994 cuando se origina el área de microempresas que se encuentra radicada en una filial del banco de desarrollo llamada Bandesa-

³ Bandesarrollo Microempresas, Asesoría Financiera de Interés Social, S. A., "Programa de Microempresas del Banco del Desarrollo de Chile".

rollo Microempresas Asesoría Financiera de Interés Social, S. A. Las razones que han llevado a operar con una empresa filial son: autonomía y agilidad de funcionamiento de todas las áreas, especialización en la atención de los microempresarios y a costos adecuados.

El Banco de Desarrollo ha diseñado tecnología bancaria, procesos y políticas de crédito *ad-hoc*, que se orientan a:

- La atención masiva de clientes.
- Productos de fácil acceso y manejo.
- Rapidez de atención y de otorgamiento de crédito.
- Apoyo cordial del personal.
- Flexibilidad en la evaluación del nivel de actividad de la microempresa y de la situación patrimonial del cliente.

Las características de crédito son:

- Moneda: en pesos chilenos.
- Tasa: nominal (del mercado).
- Tipo de producto: cuotas fijas mensuales.
- Plazos: entre 6 y 24 meses, dependiendo del destino.
- Tipos de garantías:
 - En créditos grupales: avales solidarios.
 - En créditos individuales: avales calificados, aval del cónyuge o sin avales.
 - En créditos por montos mayores: garantías reales, prendas o hipotecas.

Políticas de acceso

- Se atiende a microempresas urbanas, formales e informales.
- Con microempresa en funcionamiento desde hace doce meses.
- Clientes con edad entre 18 y 65 años.
- Clientes con domicilio particular estable y conocido, con teléfono particular o de recado.
- Clientes de todos los rubros: productivos, comercio y servicios.
- Microempresarios con buen comportamiento en el sistema financiero y comercial.

II. ANTECEDENTES EN MÉXICO

1. *Uniones de crédito*

“En... 1926 fue promulgada la Ley de Crédito Agrícola por la influencia del movimiento cooperativista iniciado en Alemania, en la misma se preveía la constitución de sociedades regionales y locales de crédito que pueden considerarse el precedente de las uniones de crédito...”⁴

En la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 aparecen las uniones de crédito consideradas como instituciones auxiliares denominándoseles “uniones, sociedades o asociaciones de crédito”. Se contemplaba entre sus facultades otorgar créditos a largo plazo y emitir cédulas hipotecarias provenientes de los créditos hipotecarios celebrados con sus socios, por lo que puede decirse que no estaba perfectamente definida la labor de carácter económico social que en la actualidad llevan a cabo estas organizaciones.

El legislador de 1932, al crear la figura expresó en la exposición de motivos que deberían tener en cuenta primordialmente el imperativo de atender “a los pequeños productores o empresarios cuyas necesidades individuales de crédito son tan reducidas que, o pasan inadvertidos para los bancos, o las operaciones correspondientes no resultan costeables para éstos”, agregando que los interesados ni siquiera pueden “proporcionar las garantías normales exigidas por los bancos o ajustarse a los términos y condiciones ordinarios de operar”.

En la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de 1941 se regularon estos intermediarios; en diversas ocasiones se ha reformado y adicionado dicho ordenamiento entre otras razones, como indica Jesús de la Fuente Rodríguez,

para fortalecer y diversificar las fuentes de financiamiento para que las uniones de crédito se encuentren en posibilidad *de apoyar a los micro y pequeños empresarios* y productores, que en gran parte constituyen su membresía, se ampliaron las fuentes de fondeo incluyendo a entidades financieras del exterior y otros intermediarios financieros.⁵

⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, México, Porrúa, 1999, pp. 50 y 51.

⁵ *Ibidem*, p. 51.

2. Patronato del Ahorro Nacional

El Patronato del Ahorro Nacional (Pahanal)⁶ fue creado por decreto presidencial publicado el 31 de diciembre de 1949 en el *Diario Oficial de la Federación*. Inició sus funciones a partir de 1950, con el objetivo de promover el hábito del ahorro entre la población mexicana. Dejó de operar el 31 de diciembre de 2001 para transformarse, a partir del 1o. de enero de 2002, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Bansefi)

De conformidad con su Ley Orgánica, el Patronato del Ahorro Nacional, para cumplir con su objeto, podía entre otras cosas:

- emitir Bonos del Ahorro Nacional;
- establecer planes de ahorro, y
- recibir depósitos en administración, custodia o en garantía, por cuenta de terceros de los títulos emitidos.

Resulta importante, dentro del contexto histórico evolutivo de la actividad microfinanciera, hacer referencia al Patronato del Ahorro Nacional, toda vez que éste constituye el antecedente inmediato y directo del Bansefi, institución que tiene una función relevante dentro del sistema de ahorro y crédito popular regulado jurídicamente por la LACP.

3. Cajas populares y sociedades de ahorro y préstamo

En México, la primera caja popular con características similares a las que actualmente operan se creó en la colonia América de la ciudad de México el 12 de octubre de 1951, bajo la denominación de “León XIII”, generándose durante los siguientes años un intenso movimiento promocional de cajas populares que cundió en toda la República, al grado que en 1999 —según refiere Jesús de la Fuente— no se tenía certeza de cuántas cajas existían, pero probablemente rebasaban las 300, siendo la más importante, en cuanto al número de socios y recursos, la denominada “La Libertad”, en Querétaro.⁷

⁶ www.bansefi.gob.mx/htmls/antecedentes/.

⁷ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *op. cit.*, nota 4, p. 53.

En 1986 se publicó en Querétaro la Ley Sociedades de Solidaridad Económica de Querétaro; en los considerandos de esta Ley se destaca el hecho del funcionamiento de las cajas populares por 30 años en la entidad, su fin de autoayuda y ausencia de lucro en su manejo.

En 1987 se publicó en Zacatecas la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.

En 1991 se publicaron reformas y adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, estableciéndose en el artículo décimo octavo transitorio, la obligatoriedad de que en un plazo de 90 días, a partir de la entrada en vigor de la Ley, los administradores de las cajas de ahorro y cooperativas de ahorro y crédito que hubieran iniciado operaciones antes de la entrada en vigor del ordenamiento en comentario, debían llevar a cabo, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultas sobre la posible existencia de captación de recursos no autorizados y, en caso afirmativo, obtener autorización para funcionar ya sea de manera temporal o definitiva.

El 27 de septiembre de 1992, se reformó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito para incorporar al título segundo el capítulo II bis con la regulación de una nueva figura societaria: las sociedades de ahorro y préstamo, a las que se les dio el carácter de organizaciones auxiliares del crédito.

Las sociedades de ahorro y préstamo corresponden a los *credit unions* de los Estados Unidos; en el Japón se les llama bancos laborales; en Australia, Asociaciones de Ahorro y Préstamo; en África, Saccos; y la mayor parte de los países, reciben el nombre de cooperativas de ahorro y crédito, o simplemente de crédito.⁸

En la exposición de motivos de reformas y adiciones a la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, mediante la cual se introdujo la figura de las sociedades de ahorro y préstamo, en el ámbito de la actividad microfinanciera, destaca lo siguiente:

En la década de los cincuenta aparecen (las cajas de ahorro) con características similares a las que actualmente operan... El proceso de integración de estas sociedades se consolidó en... 1974 con la constitución de mecanismos de respaldo institucional y operativo en que se agrupan un importante número de cajas po-

⁸ *Ibidem*, p. 694.

pulares... Al incorporarse formalmente las cajas de ahorro a la vida económica, se espera no sólo acrecentar el espacio económico nacional integrando zonas que se han mantenido al margen de los servicios financieros... La promoción de estas sociedades permitirá aumentar la profundización del sistema financiero, contribuyendo a financiar el desarrollo con recursos internos al aprovechar la capacidad de ahorro de un amplio segmento de la población que constituye un ahorro caracterizado por su permanencia. Asimismo, con estas sociedades se fomenta y difunde en la población la cultura del ahorro...

Así [comenta Jesús de la Fuente R.] se otorgó reconocimiento jurídico a las cajas de ahorro o populares que hasta la fecha operaban en función de su normativa interna y gremial, organizadas como sociedades cooperativas de capital variable y responsabilidad limitada, en las cuales sus miembros, unidos por un vínculo natural, profesional o local, se agrupaban para ahorrar en común y para obtener préstamos a un interés razonable. Estas entidades no contaban con personalidad jurídica definida, ya que la figura de las cooperativas de ahorro no existían en la legislación aplicable a las sociedades cooperativas y, por otra parte, aun cuando realizaban actividades de intermediación financiera, no eran reconocidas como parte del sistema financiero mexicano.⁹

Asimismo, los organismos de regulación y supervisión expidieron las Reglas generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de julio de 1992. Por su parte, el Banco de México en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de septiembre de 1992 publicó las reglas a las que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo en la realización de sus operaciones.¹⁰

De conformidad con las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo estos intermediarios podían realizar, en términos de la regla decimasexta, las siguientes operaciones:

- Recibir depósitos de dinero de sus socios y de menores dependiente económicamente de éstos, en el que el socio sea el representante legal.
- Aceptar préstamos y créditos de instituciones de crédito del país.
- Constituir depósitos a la vista de instituciones de crédito y adquirir acciones de sociedades de inversión de renta fija.

⁹ *Ibidem*, p. 695.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 53 y 54.

- Otorgar préstamos o crédito a sus socios y a sus trabajadores créditos de carácter laboral.
- Asumir obligaciones por cuenta de sus socios con base en crédito concedidos, a través del endoso o aval de títulos de crédito, siempre que en conjunto no excedan del 20% de sus activos totales.
- Adquirir bienes mueble e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.
- Operar con valores gubernamentales y títulos bancarios, cuyo plazo por vencer no exceda de seis meses.
- Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.

Como se puede observar, estos intermediarios podían realizar operaciones de captación y de colocación exclusivamente con sus socios, a diferencia de las instituciones de crédito (bancos) que captan recursos del público en general y colocan los recursos captados también entre el público.

3. Sistema de ahorro y crédito popular en México

De todo lo anterior, se desprende que las cajas de ahorro (cooperativas) no contaban con un marco jurídico *ad-hoc*, ni se encontraban debidamente supervisadas por las autoridades financieras mexicanas, dio lugar a que en junio de 2001 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), efectuándose en ese mismo año modificaciones a la Ley General de Sociedades Cooperativas, a fin de hacer congruente este ordenamiento con la LACP, motivo por el cual se incluye la forma corporativa de “Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo”, prevista como entidad en dicho ordenamiento. Adicionalmente se publicó la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

4. Noción legal de ahorro y crédito popular

A través de la LACP se crea el sistema de ahorro y crédito popular, entendiéndose por ahorro y crédito popular la captación de recursos en términos de la LACP provenientes de los socios o clientes de las entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso, contingente, quedando la entidad obligada a cubrir el principal y, de ser necesarios, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los socios o clientes.

El sistema se integra de conformidad con dicho ordenamiento, por lo que el mismo ordenamiento denomina entidades a las:

- sociedades cooperativas de ahorro y préstamo,
- sociedades financieras populares.

Paralelamente se contemplan en la LACP los organismos de integración que a continuación se mencionan:

- las federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas;
- las confederaciones autorizadas por la propia Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección.

Con motivo de la entrada en vigor de la LACP, se suprimió de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito la figura de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, en la inteligencia de que las mismas de conformidad con la LACP podrían transformarse en entidades dentro del plazo que estableciera la propia Ley.

Para la mejor comprensión de este sistema, a continuación se esbozan las principales características legales de los intermediarios que lo integran y la función que tienen en la actividad microfinanciera.

III. ASPECTOS CORPORATIVOS DE LAS ENTIDADES

1. *Las cooperativas de ahorro y préstamo*

Las cooperativas de ahorro y préstamo tienen su fundamento legal en la Ley General de Sociedades Cooperativas, pero que por tener como objeto preponderante el ahorro y el préstamo se sujetan en lo particular a la LACP.

2. *Las sociedades financieras populares*

Por otra parte, a través de la LACP se crean las sociedades financieras populares, cuya naturaleza jurídica es la de sociedades anónimas, prestando servicios de ahorro y crédito popular. Este tipo de sociedades es el cause

idóneo para todas aquellas personas físicas y jurídicas que participan en el sistema, como los organismos no gubernamentales y las empresas de autofinanciamiento.

Cabe señalar que aun cuando las cooperativas de ahorro y préstamo captan y colocan recursos entre sus socios, las sociedades financieras populares captan y colocan recursos de sus clientes, pero ambas tienen como común analogado que prestan servicios de ahorro y préstamo necesarios para abrir las posibilidades de progreso y elevar el nivel de vida de sectores de la población que hasta hace poco tiempo habían sido marginados de este tipo de posibilidades.

3. *Gobierno corporativo*

Las entidades en términos de la LACP contarán cuando menos con lo siguiente:

- Asamblea general.
- Consejo de administración.
- Consejo de vigilancia o comisario.
- Comité de crédito.
- Un director o gerente general.

4. *Tenencia accionaria de las entidades*

Se establece en la Ley un límite del 10% en cuanto a la adquisición de acciones de las sociedades financieras populares por personas físicas o morales, procurándose así la pulverización del capital a fin de impedir la toma del control de la entidad por un grupo limitado de personas.

En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, lo anterior no representa una desventaja para estas últimas, toda vez que se preserva el principio contenido en la Ley General de Sociedades Cooperativas referente a que cada socio sólo puede tener un voto, independientemente del número de certificados de aportación que hubiese suscrito.

5. *Las entidades como intermediarios financieros*

Para los efectos de la LACP, se considera a las entidades como intermediarios financieros, que aun cuando no son bancarios, se encuentran legitimados para captar y colocar recursos.

6. *Objeto social de las entidades*

Tanto las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, como las sociedades financieras populares, tendrán por objeto:

- el ahorro y crédito popular;
- facilitar el acceso a sus socios o clientes al crédito;
- apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, así como el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

Para el cumplimiento de su objeto, las entidades podrán recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso; recibir préstamos y créditos de instituciones financieras; otorgar préstamos de liquidez a entidades afiliadas y no afiliadas supervisadas por su misma federación; recibir créditos de las federaciones a las que se encuentren afiliadas; celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero respecto de bienes necesarios para el cumplimiento de su objeto social y adquirir los bienes que sean objeto de los referidos contratos; celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución de su objeto; prestar su garantía; descuento, dar en garantía o negociar títulos de crédito, realizar por cuenta de sus socios o clientes operaciones con empresas de factoraje financiero; emitir títulos de crédito en serie o en masa; asumir obligaciones por cuenta de terceros a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito; otorgar descuentos de toda clase; constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito; otorgar préstamos o créditos a sus socios o clientes; realizar inversiones en valores; adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda; otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores; realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario; expedir tarjeta de crédito; actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito; celebrar como arrendatario contratos de arrendamiento financiero; recibir donativos; prestar servicios de caja de seguridad; ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina; fungir como

receptor de pago de servicios por cuenta de terceros; expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables; prestar servicios de caja y tesorería; realizar compraventa de divisas por cuenta de terceros; emitir obligaciones subordinadas; realizar inversiones en el capital social de la federación a la que se encuentren afiliadas, así como en títulos representativos del capital social del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC, Institución de Banca de Desarrollo; previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, realizar inversiones en acciones de Administradoras de fondos para el retiro (Afores) sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro y sociedades operadoras de sociedades de inversión; ofrecer y distribuir, entre sus socios o clientes las acciones de las sociedades de inversión, así como promocionar la afiliación de trabajadores a las Afores en cuyo capital participen.

En la LACP se establecen cuatro niveles de operación a fin de proveer un trato regulatorio adecuado a la dimensión y circunstancias específicas de cada sociedad, ajustándose a su capacidad de cumplir con la regulación prudencial de manera progresiva, sin menoscabo de la seguridad que debe imperar en todo el sistema.

Una de las consecuencias del establecimiento de dichos niveles, es la de determinar el tipo de operaciones que cada entidad podrá realizar, en razón de la complejidad de aquéllas y del nivel de sofisticación que alcanzan las entidades.

Se establece en la Ley un límite del 10% en cuanto a la adquisición de acciones de las sociedades financieras populares por personas físicas o morales, procurándose así la pulverización del capital a fin de impedir la toma del control de la entidad por un grupo limitado de personas.

En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, lo anterior no representa una desventaja para estas últimas, toda vez que se preserva el principio contenido en la Ley General de Sociedades Cooperativas referente a que cada socio sólo puede tener un voto, independientemente del número de certificados de aportación que hubiese suscrito.

7. Otros temas relevantes del marco jurídico de las entidades

En la LACP se contemplan varias instituciones jurídicas, similares a las previstas en la legislación bancaria de nuestro país, entre las que destacan las siguientes:

- Captación de recursos de menores de edad.
- Las entidades no podrán celebrar operaciones en que se pacten condiciones y términos que se aparten significativamente de las prácticas del mercado que de manera general aplican.
- La prescripción de los pasivos a favor de la entidad hasta por un monto equivalente a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el caso de que la cuenta no haya reflejado movimiento alguno en el transcurso de diez años.
- Los contratos y los documentos en los que, en su caso, se hagan constar los crédito que otorguen las entidades, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la entidad acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.
- La LACP contiene disposiciones análogas a las del secreto bancario.
- En la LACP se encuentran reguladas las operaciones con personas relacionados en términos semejantes a la legislación bancaria.
- Al igual que en la legislación bancaria, en la LACP se encuentra prevista la figura de la domiciliación de pagos, en virtud de la cual las entidades podrán cargar a las cuentas de sus socios o clientes, el importe de los pagos que realicen a proveedores de bienes o servicios autorizados por dichos socios o clientes.
- La intervención gerencial, cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores existan irregularidades de cualquier género en las entidades y determine que se encuentren en riesgo.
- Suspensión de la publicidad por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando a su juicio implique inexactitud, oscuridad o competencia desleal entre las mismas o que por cualquier otra circunstancia pueda inducir a error, respecto de sus operaciones o servicios.

IV. SUPERVISIÓN AUXILIAR DE LAS ENTIDADES

Por virtud de la LACP, se crea un sistema de supervisión auxiliar a cargo de las federaciones, para efecto de que las autoridades a quienes correspondería la facultad de supervisar y vigilar puedan llevar a cabo su función de una manera más eficaz, considerando la realidad prevaleciente en nuestro país y las demandas del sector, razón por la cual se adoptó un modelo que ha operado de

manera exitosa en otros países, en donde el ahorro popular ha alcanzado importantes progresos y constituye parte fundamental de la economía.

Lo anterior es congruente con el hecho de respetar en el sector las formas naturales de organización de este tipo de entidades, ya que antes de la iniciación de la vigencia de LACP existían federaciones y confederaciones que agrupaban a cooperativas y a sociedades de ahorro y préstamo que han venido funcionando de manera correcta. Estas federaciones venían prestando una serie de servicios a las entidades, entre los que destacan la asesoría técnica y legal que impulsa el desarrollo de las sociedades. En este sentido, se estimó la conveniencia de que las federaciones sean las que desarrollen esas actividades de manera auxiliar, ya que son las que mejor conocen a sus integrantes, su forma de operar y en muchas ocasiones, sus referencias particulares de probidad y honestidad, lo cual facilita la detección de problemas o anomalías antes de que se pongan en riesgo los intereses de los ahorradores.

Dentro de este sistema de supervisión para las entidades de ahorro y crédito popular, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encuentra facultada por la LACP para otorgar a las federaciones, previo el cumplimiento de determinado requisitos, una autorización para actuar como auxiliar en la labor de supervisión y vigilancia de las entidades de ahorro y crédito popular.

En este orden de ideas, las entidades de ahorro y crédito popular, una vez que se afilian a una federación, pueden recibir diversos servicios, entre los que destacan la asesoría técnica, la capacitación del personal y en su caso la administración del fondo de protección.

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamos o las sociedades financieras populares, celebrarán un convenio de afiliación con alguna federación autorizada para tales efectos. En virtud del convenio de afiliación se crea un vínculo idóneo para llevar a cabo la operación del propio esquema, bajo una relación contractual entre particulares, estableciéndose así, los derechos y obligaciones para ambas partes.

Las entidades en términos de la LACP deben de cubrir cuotas por concepto de afiliación, supervisión y vigilancia auxiliar, con el propósito de que en determinado momento tengan acceso a los servicios que presta la federación, generando a su vez el desarrollo de las mismas de manera gradual, así como cubrir las aportaciones para la constitución de un fondo de protección tendente a garantizar los depósitos de los ahorradores en caso de presentarse una crisis económica dentro de las entidades.

No obstante lo anterior, es preciso destacar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mantendrá en todo momento la facultad de supervisar a este tipo de intermediarios, toda vez que podrá llevar a cabo de manera directa la supervisión y vigilancia de las entidades, cuando así lo considere conveniente.

El sistema de supervisión adoptado es el más adecuado para las entidades, ya que facilita el monitoreo de los integrantes del sistema de ahorro y crédito popular, además de simplificar el proceso para detectar, incluso de manera anticipada, problemas financieros o de cualquier otra índole, estableciendo las medidas de alerta temprana necesarias para implementar soluciones que se traduzcan en un mayor beneficio y confianza para los ahorradores.

Por otra parte, la LACP contempla la posibilidad de que ciertas entidades, siendo financieramente viables, no deseen agruparse con otras semejantes en una federación; a tales entidades en términos de LACP se les denomina “entidades no afiliadas” y en virtud de ello la LACP provee los mecanismos necesarios para que este tipo de entidades puedan operar, respetando su libertad de asociación pero, a su vez, sujetándolas a instancias regulatorias y de supervisión, es decir, estas entidades deberán de suscribir un contrato de vigilancia auxiliar con la federación correspondiente.

1. Fondo de Protección al Ahorro

Otro aspecto relevante es el referente a la protección de los recursos captados de los ahorradores, a través del Fondo de Protección previsto en la LACP, cuya creación obedeció en gran medida en virtud de las prácticas indebidas adoptadas en el pasado por algunas personas sin escrúpulos que defraudaron a los ahorradores y en general la confianza de la sociedad en estos intermediarios de carácter popular.

El Fondo de Protección al Ahorro se constituye en términos de la LACP con las aportaciones fijadas en función al pasivo de cada entidad y el nivel de operaciones que se les asigne, cuyo propósito será el de cubrir a los ahorradores en caso de insolvencia de las entidades.

Cada confederación en términos LACP deberá constituir un Fondo bajo la forma jurídica de un fideicomiso de administración y pago, en cuyo contrato deberá señalarse como fideicomitente a la Confederación de que se trate, como fideicomitentes por adhesión las entidades que participen en el Fondo respectivo y como fiduciaria a alguna institución de crédito (banco).

El Fondo de Protección tiene como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil unidades de inversión para los niveles de operaciones I, II, III y IV. Asimismo, tendrá como fin otorgar apoyos financieros a las entidades en el caso de escisión, fusión o venta de la entidad.

2. Organismos de integración

En la LACP se encuentran previstos dos organismos de integración, las federaciones y las confederaciones.

A. Conformación de los organismos de integración

Los organismos de integración para efecto de ser autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberán de reunir los siguientes requisitos: las federaciones deben contar con cuando menos la solicitud de ocho sociedades, asociaciones o entidades que deseen afiliarse. Para constituir una confederación se requerirá la solicitud de cuando menos cinco federaciones, en la inteligencia de que la CNBV evaluando el caso, podrá otorgar la autorización sin cumplir con el número de afiliados requerido, en cuyo caso en un término de dos años deberá de contar con el mínimo de entidades u organismos legalmente requerido. Las federaciones o confederaciones tendrán legalmente prohibido afiliar a personas físicas, ni realizar operaciones con el público directamente o por interpósita persona y estarán sujetos a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

B. Gobierno corporativo de los organismos de integración

Las federaciones deberán contar con:

- Una asamblea general de afiliados; integrada por los representantes de las entidades.
- Consejo de administración, con consejeros independientes.
- Gerente general.
- Un consejo de vigilancia que designará un contralor normativo.
- Un comité de supervisión.
- Auditor legal.

Las confederaciones deberán contar con una asamblea general integrada por los representantes de las federaciones afiliadas y los demás órganos corporativos similares a los que deben de tener las federaciones.

C. Naturaleza jurídica de los organismos de integración

Son instituciones de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos. Las actividades de las federaciones y las confederaciones serán las propias de su objeto y se abstendrán de realizar actividades políticas partidistas.

D. Objeto de los organismos de integración

Como se analizó anteriormente, las federaciones tienen entre otras funciones la supervisión auxiliar de las entidades, mientras que las confederaciones a su vez tendrán por objeto la afiliación de varias federaciones; no obstante lo anterior, la LACP contempla la posibilidad de que los organismos de integración realicen adicionalmente las siguientes actividades:

- fungir como representantes legales de sus afiliadas ante personas, organismos, autoridades e instituciones tanto nacionales como extranjeras;
- prestar entre otros, los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación;
- contratar créditos con el objeto de canalizarlos a las federaciones y entidades que lo requieran;
- promover la superación y capacidad técnica y operativa de sus afiliadas, así como de sus empleados, y
- homologar en lo procedente, reglamentos, trámites y mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos.

Las entidades, en su relación con los organismos de integración, tendrán las obligaciones siguientes:

- Aportar cuotas de supervisión auxiliar, aportaciones al fondo de protección al ahorro.
- Proporcionar a la federación la información y documentación que le requiera para efectos de la supervisión auxiliar.

- En general cumplir con las estipulaciones contenidas en el contrato de afiliación o supervisión auxiliar, así como con la regulación prudencial que establezca la Comisión y, en su caso, la confederación o la federación.
- Informar tanto la Comisión como al organismo de integración respecto de conductas que se traduzcan en operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Asistir, a través de sus representantes, a las sesiones de la asamblea general de afiliados del organismo de integración correspondiente y/o reuniones convocadas por la misma.

V. SANCIONES, PENAS CONVENCIONALES Y DELITOS

1. Sanciones

El incumplimiento o la violación a las normas de la LACP y a las disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas con multa que impondrá administrativamente la Comisión y se hará efectiva por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Penas convencionales

Las federaciones en su reglamento interior establecerán penas convencionales a aplicarse a las entidades afiliadas o sobre las que ejerzan funciones de supervisión auxiliar, en los términos estipulados con tales entidades en el contrato respectivo. A un sólo acto u omisión de una entidad no podrá aplicarse pena convencional y además las multas, por lo que las federaciones y la Comisión estarán coordinadas para el ejercicio de sus facultades.

Para la aplicación de las penas convencionales por parte de las federaciones, así como de las multas previstas en la LACP, la federación o en su caso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, según se trate, deberán oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la LACP.

En contra de las multas impuestas por la CNBV procederá el recurso de revocación, mismo que deberá interponerse por escrito dentro de los 15

días hábiles siguiente al de su notificación y deberá agotarse antes de proceder por cualquier otro medio de impugnación.

3. *Delitos*

En la LACP se contemplan delitos especiales en lo que pueden incurrir los clientes, los funcionarios y empleados de las entidades y de los organismos de integración, así como los servidores públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; entre otros, destacan los siguientes tipos penales cuyas conductas se encuentran sancionadas con privación de la libertad y multa:

- Funcionarios, integrantes de los órganos de administración o empleados de las entidades, federaciones o confederaciones que causen un perjuicio económico a algún socio o cliente por haber dispuesto para sí o para otro de la información a la que tiene acceso.
- A las personas que con el objeto de obtener un crédito proporcionen a una entidad datos falsos sobre sus activos o pasivos.
- A los funcionarios, integrantes de los órganos de administración o empleados de las entidades que conociendo la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos de algún integrante, autoricen u otorguen un crédito.
- A los funcionarios, integrantes de los órganos de administración o empleados de las entidades, federaciones o confederaciones, que falsifiquen o alteren los estados financieros de las entidades.
- A los funcionarios de las entidades que otorguen crédito a personas físicas o morales cuya insolvencia sea conocida.
- A los empleados de las entidades, federaciones y confederaciones que hayan sido beneficiados por su participación en el otorgamiento de créditos o que soliciten dinero o cualquier otra cosa para agilizar la tramitación o aprobación de un crédito o servicio que se ofrezca.
- Por otra parte, les serán aplicables a las entidades y a los organismos de integración las disposiciones aplicables a los integrantes del sistema financiero mexicano en materia de prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita y en consecuencia les serán aplicables las sanciones previstas en el artículo 400 bis del Código Penal Federal.

- Los servidores públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que: a) oculten al conocimiento de sus superiores hechos que probablemente puedan constituir delito; b) permitan a los funcionarios o empleados de las entidades, federaciones o confederaciones, alteren o modifiquen registros con el propósito de ocultar hechos que probablemente puedan constituir delito; c) obtengan o pretendan obtener un beneficio a cambio de abstenerse informar a sus superiores hechos que probablemente puedan constituir delito.

VI. BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS

Esta institución de crédito, como se apuntó anteriormente, en 2001 sustituyó al Patronato del Ahorro Nacional.

Su origen lo encontramos en la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) conforme a la cual se creó un nuevo banco de desarrollo bajo la forma corporativa de sociedad nacional de crédito.

Esta institución de crédito de desarrollo (Bansefi) viene a complementar los servicios que prestarán las entidades a que se refiere al LACP, ya que la institución tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector, es decir, entre los organismos de integración, las entidades de ahorro y crédito popular y las personas morales y grupos de personas físicas a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como a las personas físicas o morales que reciban u otorguen servicios a éstas, asimismo, ofrece instrumentos y servicios financieros entre el mismo sector, amén de canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y, en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

1. *Objeto*

Dentro del objeto social de este banco destaca el de fomentar la canalización de recursos, capacitación y asistencia técnica al sector, es decir, a las confederaciones y federaciones que son los organismos de integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular y, desde luego, a las entidades, o sea, a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, así como a las sociedades financieras populares previstas y reguladas por la LACP.

2. Operaciones

Este banco se encuentra legitimado para realizar las mismas operaciones pasivas, activas y de servicios que pueden llevar a cabo las instituciones de crédito de banca múltiple, y en lo que se refiere a las operaciones de captación, específicamente los depósitos bancarios de dinero y los préstamos que reciban de su clientela o de otra entidades las deberá de llevar a cabo con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso al servicio de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro, mediante el establecimiento de planes de ahorro.

En adición a las operaciones de Bansefi, esta institución participa en las actividades inherentes a la promoción y conformación de las entidades a que se refiere la LACP; también se encuentra facultada para invertir en el capital social de administradoras de fondos para el retiro, en el de sociedades especializadas de fondos para el retiro, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y sociedades que les presten servicios auxiliares o complementarios en la realización de su objeto; actuar como cámara de compensación y liquidador de las operaciones que realicen las entidades de crédito popular y como representante de dichas entidades en cualquier cámara de compensación.

3. Cobertura al ahorro

Se establece en la cobertura del gobierno federal a favor de los usuarios de los servicios financieros.

A. Capital social

De conformidad con las diferentes leyes que regulan los demás bancos de desarrollo, el capital social de esta entidad financiera se integra por certificados de aportación patrimonial de la serie “A”, que representarán el 66% del capital, misma serie que por disposición de la Ley será suscrita por el gobierno federal y se emitirá en un título, mientras que la serie “B” representará el 34% del capital y podrá ser suscrita por personas físicas o morales mexicanas.

B. Administración

En la Ley se determinan los órganos de administración de la institución, considerándose al consejo directivo como un órgano análogo al consejo de administración de las sociedades anónimas, así como al director general que será designado por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Consejo Directivo se encuentra integrado por nueve consejeros propietarios conforme a lo siguiente:

Cinco consejeros propietarios representarán a la serie “A” de certificados de aportación patrimonial que serán:

- El secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Consejo Directivo y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
- El gobernador del Banco de México, los titulares de las secretarías de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Dos consejeros propietarios de la serie “B” designados en asamblea por las personas físicas o morales mexicanas tenedoras de los certificados de aportación patrimonial de esta serie y por el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría para el caso de que el gobierno federal suscriba certificados de esta serie.

Dos consejeros independientes designados de común acuerdo por los consejeros propietarios de las series “A” y “B”.

VII. ALCANCE DE LA ACTIVIDAD MICROFINANCIERA EN MÉXICO

Es evidente que la actividad microfinanciera en nuestro país en un primer momento no contaba con una regulación e instituciones *ad-hoc*, lo cual ocasionó un problema sistémico de las cajas de ahorro en detrimento de los intereses del público, sin embargo, a partir de 2001 se dotó al sistema financiero mexicano de un marco regulatorio basado en los principios de solidaridad y certeza jurídica, así como en la existencia de instituciones y entidades especializadas en microfinanzas, como el Bansefi, que de acuerdo con la experiencia internacional es un “banco de cajas” que auxilia en la

realización de su actividad tanto a los organismos de integración como a las entidades que conforman el sistema de ahorro y crédito popular.

No obstante lo anterior, en nuestro país observamos la existencia de algunos intermediarios financieros distintos a los que actualmente integran el sistema de ahorro y crédito popular, los cuales han incursionado en el mundo de las microfinanzas, tal es el caso de algunas instituciones de crédito (bancos comerciales) y sociedades financieras de objeto limitado, lo que en nuestra opinión, con base en la experiencia internacional a la que se ha hecho una breve referencia en el presente trabajo, hace necesario instrumentar paralelamente al sistema de ahorro y crédito popular un marco legal y regulatorio *ad-hoc*, que incentive la inversión del capital privado y la actividad microfinanciera a través de bancos comerciales especializados, con menores requerimientos de capitalización y con un objeto social que responda puntualmente a las necesidades de los microempresarios y de la pequeña empresa, ello dentro del contexto de la legislación bancaria.