

La microempresa y los servicios financieros de las entidades de ahorro y crédito populares

Salvador García de León Campero*



RESUMEN

Con el presente trabajo se pretende mostrar una visión general actualizada de las entidades de ahorro y crédito populares del país y de su incidencia en el desenvolvimiento microempresarial. Para ello, y como marco para su análisis, se presenta una breve tipología de las instituciones de microfinanciamiento y los principales rasgos de los modelos de microfinanciamiento de mayor aplicación en el mundo subdesarrollado. Se examinan las características de las entidades de ahorro y crédito populares más significativas de México y de sus metodologías de microfinanciamiento; se destaca su importancia relativa en función de su número, ubicación geográfica y situación financiera; se describen las principales peculiaridades de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se concluye con algunas reflexiones y consideraciones sobre las implicaciones de la aplicación de tal normatividad.

* Profesor e investigador del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco

ABSTRACT

With the present work it is tried to show a general vision updated of the organizations of popular saving and credit of the country and of its incidence in the microenterprise development. For it, and as frame for analysis, appears a brief tipology of the institutions of microfinancing and the main characteristics of the models of microfinancing of greater application in the underdeveloped world. The characteristics of the organizations of more significant popular saving and credit of Mexico and its methodologies of microfinancing are examined; one stands out his relative importance based on his number, geographic location and financial situation; the main peculiarities of the Law of Popular Saving and Credit are described and concludes with some reflections and considerations on the implications of the application of such norm.

Palabras clave: Microempresa, microfinanciamiento, ahorro y crédito.
Keywords: Microfirm, microfinancing, save and credit.

INTRODUCCIÓN

Para un mundo de seis mil millones de habitantes, de los cuales la mitad vive con menos de dos dólares al día y mil trescientos subsisten con menos de un dólar al día, en situación de pobreza extrema, y en donde no se dispone de otras alternativas, las microempresas constituyen una fuente de autoempleo y generación de ingresos. En los países subdesarrollados, en Asia, África y América Latina millones de personas producen una amplia variedad de bienes y proporcionan una gran diversidad de servicios en pequeños talleres y locales, en puestos e instalaciones improvisados, en el domicilio de los clientes, transportando mercancías y personas o como ambulante. En el medio rural, frecuentemente los pequeños propietarios combinan las actividades agropecuarias con las microempresariales para complementar sus exiguos ingresos.

Entre las características relevantes de estas unidades de menor tamaño se encuentran el ser mayoritariamente de subsistencia, en las cuales el componente básico es una capacidad de trabajo dotada de ciertos medios de producción movilizados, no con el objeto de maximizar utilidades, sino con la finalidad de generar ingresos que, después de deducir los gastos realizados, corresponden a la subremuneración de la fuerza de trabajo empleada. Esta capacidad de trabajo está referida, sobre todo, a estratos de la población de menores recursos, a los pobres y a los que se encuentran en situación de extrema pobreza. Se trata, principalmente, de unidades unipersonales de trabajadores por su cuenta o multipersonales familiares.

Para su desempeño se exige capital reducido, operan con bajos niveles tecnológicos y de productividad

y se insertan primordialmente en mercados competitivos. Dado que por lo regular sus ingresos se destinan al consumo, no acumulan o lo hacen restringiendo el precario consumo familiar reproduciéndose, por tanto, sin cambios o con pocas variaciones en sus características y escalas (García de León Campero y Flores, 2000).

En cuanto al financiamiento para su creación y operación, destaca el hecho de que históricamente estas unidades productivas, en su mayoría, no han sido consideradas por los servicios financieros formales como sujetos de crédito por los muy reducidos montos de los préstamos requeridos, la falta de garantías, por funcionar en su mayoría en la economía informal y por su dispersión geográfica. Ante tal situación, y desde años atrás, surgió la necesidad de encontrar alternativas de solución a este problema de financiamiento, opciones acordes a las peculiaridades de este sector que permitieran apoyar su desarrollo coadyuvando a la vez en el combate a la pobreza.

Entre las alternativas de solución encontradas sobresalen los modelos del Banco Grameen, de Bancos Comunes y Cooperativas de Ahorro y Crédito (Credit Unions), asumidos por una gran diversidad de instituciones del Tercer Mundo, principalmente organizaciones civiles, dando origen a los servicios de microfinanciamiento y al microcrédito en particular, orientados fundamentalmente a cubrir necesidades de productores de bienes y servicios en pequeña escala.

Con el presente trabajo se pretende mostrar una visión general actualizada de las entidades de ahorro y crédito populares del país y de su incidencia en el desenvolvimiento microempresarial. Para ello, y como marco para su análisis, se presenta una breve tipología de

las instituciones de microfinanciamiento y los principales rasgos de los modelos de microfinanciamiento de mayor aplicación en el mundo subdesarrollado. Se examinan las características de las entidades de ahorro y crédito populares más significativas de México y de sus metodologías de microfinanciamiento; se destaca su importancia relativa en función de su número, ubicación geográfica y situación financiera; se describen las principales peculiaridades de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se concluye con algunas reflexiones y consideraciones sobre las implicaciones de la aplicación de tal normatividad.

Definimos el microfinanciamiento como la provisión de un rango amplio de servicios financieros tales como depósitos, préstamos, pago de servicios, transferencias de dinero y seguros, principalmente para los pobres, hogares de bajos ingresos y unidades productivas de pequeña escala. El microcrédito, el cual forma parte de los servicios de microfinanciamiento, se refiere a préstamos de reducido monto concedidos mayoritariamente a los pobres para la puesta en marcha y operación de actividades productivas de menor tamaño que generen ingresos y contribuyan al mejoramiento de su nivel de vida y para la satisfacción de necesidades personales y de sus familias. En nuestro medio, en la actualidad, las entidades que proporcionan estos servicios financieros se identifican con la denominación genérica de “entidades de ahorro y crédito popular”.

TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES DE MICROFINANZAS

En función del grado de especialización y sector en que participan las entidades de microfinanzas se pueden

dividir en “entidades financieras especializadas”, “entidades financieras generalistas” y “proyectos de desarrollo social”. Las entidades financieras especializadas comprenden instituciones y organizaciones especializadas en el campo de las microfinanzas, ya sea que exclusivamente otorguen micropréstamos o que además fomenten y capten el ahorro. Las generalistas brindan una serie de servicios a personas y empresas administrando programas de ayuda social y apoyo empresarial tales como proyectos de salud, educación, vivienda, alimentación y crediticios y de asesoría a productores de menor tamaño. Los proyectos de desarrollo social corresponden a servicios de microcrédito proporcionados por instituciones públicas y privadas y donantes bilaterales y multilaterales.

METODOLOGÍAS FINANCIERAS

BANCO GRAMEEN

La metodología del Banco Grameen o de “grupos solidarios” es una metodología financiera que ha tenido mucho éxito y que ha sido ampliamente difundida en las dos últimas décadas. Esta metodología fue creada en los años setenta del siglo pasado por el economista Muhamad Yunes, desarrollada posteriormente por el Banco Grameen de Bangladesh y trasladada a instituciones no gubernamentales de América Latina y África.

Entre las características relevantes de la metodología del Banco Grameen se encuentran el que los préstamos se otorgan a personas que se encuentran en situación de pobreza o de pobreza extrema. Por consiguiente, para tener derecho a solicitar un crédito los candidatos tienen que pasar una prueba de elegibilidad

que justifique que forman parte del mercado objetivo de la institución.

Alrededor del 95% de los clientes son mujeres. Según palabras del profesor Yunes “el resultado es más beneficioso para la familia si se otorga el préstamo a la mujer, ya que las mujeres tienden a ser más previsoras y se preocupan más por la estabilidad del hogar a largo plazo” (Kuga Thas, 1992).

La accesibilidad a los servicios del Banco se refleja en el lema “Si la gente no puede ir al banco, el banco debe ir a la gente”. Muchos de los clientes objetivo son analfabetas y se sienten intimidados frente a una institución bancaria; razón por la cual el Banco Grameen tiene numerosas sucursales bastante modestas, no existen teléfonos, no hay secretarías, el mobiliario es el indispensable e incluso se promueve el servicio de puerta en puerta, trasladándose los promotores a los pequeños poblados en busca de clientes (Mansell, 1995).

Para la adjudicación de los créditos, los solicitantes deben formar “grupos solidarios” o “de apoyo mutuo” integrados por cinco personas, siendo todos solidarios por la devolución de los créditos los cuales se otorgan sin garantías materiales. Lo anterior implica, por una parte, que si alguno de ellos no cumple con su pago el resto tiene que hacerse cargo del adeudo por tratarse de una responsabilidad conjunta, y por otra, que el Banco emplea en esencia un “aval social” en lugar de garantías materiales. Inicialmente el Banco concedía créditos individuales, pero en la práctica entrañaba grandes dificultades para su control y mayores costos de transacción que lo llevó a concebir la idea del sistema de grupos, de responsabilidad colectiva.

Los mismos solicitantes deciden sobre las personas que conformarán el grupo pero no está permitido que dos

o más miembros sean familiares, ni la formación de grupos mixtos de hombres y mujeres. Anualmente, y con carácter rotativo, se elige al que fungirá como su presidente.

El sistema de solicitud y concesión de los préstamos es muy simple y expedito. Generalmente entre la solicitud, aprobación y entrega del dinero pasan entre cinco y ocho días. El promedio actual de los créditos se acerca a los 180 dólares, amortizables a un año mediante pagos semanales. Las tasas de interés son fijas, no se establecen tipos compuestos y se basan en las del mercado. Los recursos financieros para otorgar los préstamos tiene su origen en diversas fuentes, entre ellas, los reembolsos de préstamos, movilización de ahorros, préstamos y donaciones provenientes del Banco Central de Bangladesh, de bancos comerciales y de instituciones financieras multilaterales y bilaterales.

Los integrantes de los grupos solidarios deben invertir los recursos crediticios en actividades generadoras de ingresos, para poner en marcha iniciativas de creación de micronegocios o para operar los ya existentes. Se considera que esto les permitirá tanto pagar los préstamos y los intereses como obtener rendimientos adicionales que les ayudarán a mejorar su nivel de vida. Todo miembro se compromete a invertir el dinero prestado antes de siete días en la actividad propuesta en la solicitud de financiamiento.

Antes de recibir el préstamo, los solicitantes están obligados a asistir a un curso de siete días con el objeto de darles a conocer el reglamento del Banco, los principios básicos bajo los que opera, los procedimientos a seguir en las distintas operaciones, los programas de crédito, ahorro y desarrollo social. Los préstamos no se entregan simultáneamente a todos los integrantes del grupo;

primeramente lo reciben dos de los participantes más necesitados. Durante el primer mes el grupo es observado por el banco para verificar si cumple adecuadamente con las reglas estipuladas. Solamente si los dos primeros prestatarios cubren debidamente los reembolsos, se proporciona el crédito a los dos miembros siguientes, siendo el presidente el último en recibirlo.

128

Para el Banco Grameen los servicios de ahorro son un elemento de vital importancia para los pobres y pieza fundamental que contribuye a la construcción de instituciones financieras autosuficientes. Por tal motivo, utiliza dos fondos de ahorro obligatorios. Todo cliente del Banco que solicita un crédito tiene que depositar de inmediato el 5% de la cantidad prestada en un fondo común del grupo al que pertenece, recuperable siempre y cuando se cumpla con las reglas del Banco. Este fondo grupal es administrado democráticamente por sus integrantes y suele utilizarse en inversiones, actividades generadoras de ingresos, gastos por enfermedad y eventos sociales. Asimismo, los clientes están obligados a ingresar en un fondo de reserva una suma igual al 25% de los intereses de los créditos solicitados. Las cantidades acumuladas por este concepto se emplean para cubrir situaciones de incumplimiento en cuotas por falta de liquidez, enfermedad, muerte o causas inesperadas de cualquiera de sus miembros (Lacalle, 2002).

Lo reducido de los grupos facilita el que los miembros estén al tanto de lo que está haciendo cada uno de ellos con los recursos recibidos, reduciendo así la posibilidad de usos indebidos, ejerciendo presión para que se empleen correctamente y se cumpla con los plazos de reembolso pactados con el Banco. Ningún integrante debe abandonar el grupo hasta que todos hayan cubierto

totalmente sus obligaciones. Si ello se presenta, de nuevo la responsabilidad recaerá sobre el resto de los miembros. Cada grupo solidario se tiene que reunir una vez a la semana con el supervisor del Banco en centros establecidos en las localidades, donde varios grupos se juntan a la vez. En estos centros se entregan los préstamos, se analizan nuevas propuestas, se reembolsan las cuotas de pagos semanales y recogen los depósitos de ahorros obligatorios.

El sistema de concesión de préstamos es progresivo y la posibilidad de recibir un nuevo crédito en el futuro depende de los cumplimientos en su devolución. Igualmente, en función del historial crediticio del grupo, los montos, dentro de cierto límite, pueden ir aumentando paulatinamente. Dentro de la estrategia de grupos solidarios del Banco, la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica se considera como una pieza clave para la formación de buenos administradores y microempresarios, para el éxito de sus negocios.

Asimismo, esta metodología exige que los miembros de los grupos se apeguen a las denominadas "16 decisiones" para el logro de mejores condiciones de vida familiar y de la comunidad referentes a cuestiones como la higiene, acondicionamiento físico, nutrición, educación, vivienda y planificación familiar; disciplina y productividad en el trabajo, solidaridad con sus semejantes y desarrollo de actividades colectivas.

BANCOS COMUNALES

El modelo de bancos comunales fue desarrollado en Bolivia durante la década de los ochenta por John Hatch con apoyo de Rupert Scofield y Achilles Lanao. Trabajando

conjuntamente con dirigentes campesinos, y partiendo de la premisa de que las comunidades son quienes pueden administrar sus propios sistemas bancarios, Hatch buscó alternativas a los sistemas de crédito rural que se caracterizaban por no permitir la participación de los prestatarios.

Hatch diseñó métodos para organizar bancos informales que utilizando líneas de crédito de intermediarios financieros proporcionarían préstamos no colateralizados a los miembros, servicios de ahorro y promoverían la solidaridad social. Estimulado por las amplias respuestas de las comunidades rurales bolivianas a esta metodología, Hatch integró en 1984 la Fundación para la Asistencia Internacional Comunitaria (FINCA) para extender los servicios comunales a otros países de América Latina. Inicialmente, este modelo diseñado para áreas rurales y campesinos hombres se enfocó posteriormente, y en forma preponderante, hacia las necesidades de las mujeres y se extiende hacia zonas urbanas.

Para adaptarlo al tipo de inversión de rápido rendimiento que por lo general abordan las mujeres, los montos de los créditos se redujeron significativamente y los préstamos a un año para la producción agrícola fueron sustituidos por plazos de cuatro meses. Al igual que el Banco Grameen, éstos programas de préstamos se dirigen a los sectores más pobres, a los productores más necesitados que cuentan con mínimos recursos.

Aunque hay similitudes con el modelo Grameen, tanto por el mercado objetivo al que se enfoca como por basarse en mecanismos grupales, sin embargo, los bancos comunales se distinguen por la importancia que le dan al

desarrollo de instituciones financieras comunitarias. En tanto los prestatarios en programas de grupos solidarios cuentan sistemáticamente con los servicios de una organización externa, en cambio, un principio central de los bancos comunales es la integración y consolidación de instituciones comunitarias permanentes que controlen sus propias finanzas.

Basándose en las experiencias de las asociaciones tradicionales de crédito y de ahorro rotativos (Tandas o ROSCAS), los bancos comunales ponen un énfasis mayor en la movilización de los ahorros que otras metodologías de préstamos grupales. Además, dado que en este modelo se trabaja con grupos de alrededor de diez a noventa miembros, es una metodología que ofrece facilidades para su implementación en áreas poco pobladas, en muy pequeñas localidades con menor infraestructura (Nelson, *et al.*, 1999).

No obstante que el punto de partida de los bancos comunales existentes en el mundo ha sido el modelo creado por FINCA y descrito por John y Marguerite Hatch en el "Manual de bancos comunales" editado en 1989, sin embargo, éste ha sufrido diversas adaptaciones en función de las características del medio en que se ha aplicado. Por consiguiente, a continuación nos referiremos a las peculiaridades más generales de este modelo.

Para formar un banco comunal un agente extensionista de FINCA promueve la formación voluntaria de un grupo de entre diez y noventa personas,¹ mayormente mujeres de escasos recursos de una localidad rural o urbana, con el objeto de ayudarse mutuamente para acceder a servicios financieros con fines productivos,

¹ Originalmente fluctuaba entre treinta y cincuenta personas.

para actividades generadoras de ingresos. Con el apoyo del promotor de FINCA, el cual se encarga de interiorizar a los miembros del grupo en la metodología de bancos comunales, se elige el consejo directivo, a su presidente, tesorero y secretario, se preparan los estatutos, se organiza e inaugura el banco.

Una vez constituido y organizado el banco comunal, éste recibe un primer préstamo de la agencia implementadora el cual se pone a disposición de los miembros individuales. Los montos de los préstamos iniciales individuales varían de entre 50 y 200 dólares,² de acuerdo con las diferencias en el costo de la vida, de los insumos productivos en cada lugar. Con el mantenimiento de topes relativamente bajos de préstamos iniciales se persigue captar a los miembros más pobres de las comunidades; darles la oportunidad de aprender a administrar créditos y minimizar los riesgos de las instituciones promotoras con personas con nula o mínima experiencia crediticia y escasos activos.

Los planes de pago de los préstamos, originalmente reintegrables en forma semanal en cantidades iguales al capital e interés a un plazo de 16 semanas, han sufrido múltiples variaciones con pagos semanales, quincenales, mensuales, pagos regulares de interés con la devolución del capital al final del ciclo del préstamo, a plazos que fluctúan entre 12 y 36 semanas en función de las características de los ciclos y estacionalidad de las actividades productivas de los prestatarios y de la administración del riesgo, en cantidades iguales de capital e interés. Los vencimientos en los pagos son oportunidades

que se aprovechan por los miembros del banco para reunirse y fortalecer los lazos de solidaridad y realizar actividades de aprendizaje.

Periódicamente el banco comunitario tiene que demostrar que tiene los recursos para pagarle a FINCA. Si cubre puntualmente sus adeudos FINCA le concede otro préstamo. Si no cumple con sus obligaciones se cortan los préstamos y éstos se destinan a otro banco comunal. Los integrantes no le deben a FINCA de manera individual, es el banco el deudor como lo son sus miembros frente a éste último. Por consiguiente, si una persona no cumple con los pagos o se retrasa en hacerlos, debe responder ante el resto que normalmente son sus amigos, vecinos y parientes. La presión social generalmente permite evitar la morosidad en los pagos.

Todos los miembros deben ahorrar un porcentaje de los préstamos recibidos. Este porcentaje varía de un 5% a poco más de un 20% en los diferentes países en que se ha adaptado la figura de banco comunal.³ Se pagan intereses sobre ahorros en forma de dividendos (conforme a su participación en los ahorros totales) sobre las utilidades del banco derivadas de los préstamos, así como de las inversiones del grupo. Mientras más ahorre una persona mayor es el crédito que puede obtener hasta un máximo que puede pedir por tantos ciclos como mantenga sus ahorros. De esta manera, la metodología de FINCA impide que los compromisos de los deudores sobrepasen su capacidad de pago, ayudándoles, a la vez, a reunir activos financieros mientras generan ingresos adicionales. En tanto que el modelo original permitía que un miembro

² En el modelo original el monto máximo de los préstamos individuales era de 50 dólares.

³ El modelo original especificaba un requerimiento de ahorro forzoso equivalente al 20% del préstamo recibido.

retirara sus ahorros sólo cuando abandonaba el banco, actualmente algunos programas aceptan que los prestatarios los retiren en cada reunión o al final del ciclo del préstamo.

Elementos vitales de los bancos comunales son los recursos financieros generados internamente, constituidos por los ahorros citados, intereses sobre créditos otorgados a miembros y no miembros y las multas por inasistencia a reuniones, pagos atrasados, etcétera. El hecho de que estos recursos sean controlados por el banco comunal contribuye al aprendizaje de los miembros en el manejo financiero y en la configuración y ejecución de estrategias de inversión en su beneficio. Con el fin de evitar los riesgos inherentes al mantenimiento de dinero en efectivo, se insta a los bancos a depositarlo en la banca comercial.

De lo anterior se deriva que en la práctica los bancos comunales operen con dos fuentes de recursos: los préstamos provenientes de la agencia promotora y los internos sustentados en el ahorro, intereses y multas. Sin embargo, la idea subyacente en este modelo es la de que los bancos comunales sean cada vez más autosuficientes y dependan en menor medida de los recursos financieros externos.

Como resultado de la evolución de los bancos comunales se ha originado una creciente necesidad de capacitación en aspectos como contabilidad, finanzas, administración de crédito, preparación de planes de negocios, alfabetización y desarrollo de habilidades de dirección. Además, un gran número de bancos comunales complementan sus servicios de crédito y ahorro con intervenciones en áreas como salud, nutrición, conservación del medio ambiente y desarrollo comunitario.

Por último, cabe destacar que no obstante las diversas adaptaciones que se han ido incorporando a los bancos comunales, sus principios básicos se mantienen inalterables: los servicios continúan ofreciéndose a sectores marginados comenzando con pequeños préstamos, los ahorros siguen siendo un requisito para optar por créditos, su finalidad esencial de transformar los bancos en instituciones comunitarias autosuficientes que brinden beneficios sociales y económicos a sus miembros se mantiene.

COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

La idea de una cooperativa financiera que beneficiara a sus participantes se originó con Friedrich Raiffeisen hace poco más de 150 años en Baviera Alemania. Como alcalde de una pequeña localidad, Raiffeisen organizó una cooperativa de ahorros que se llegó a conocer como “Banco del Pueblo” con la cual gente de escasos recursos pudiera conjuntar su dinero y hacerse préstamos mutuos para cubrir necesidades productivas y familiares. Esta idea se esparció rápidamente por Europa y en el año 1900 se introdujo en los E.U. por intermedio de una cooperativa de ahorro y crédito canadiense.

Una cooperativa de ahorro y crédito es una institución sin fines de lucro, manejada democráticamente por sus socios, por personas vinculadas por relaciones de solidaridad, beneficio y ayuda mutua, que se reúnen para la consecución de ventajas en materia de servicios de microfinanciamiento que individualmente no podrían alcanzar.

Las cooperativas están constituidas bajo leyes estatales, provinciales o nacionales específicas, a menudo

como organización o corporación sin fines de lucro y se limitan a servir a sus socios. Están organizadas y operan bajo los principios básicos del cooperativismo universal y como entidades que proporcionan servicios de ahorro y préstamo; generalmente se encuentran sometidas tanto a la legislación sobre cooperativas como a normas que regulan las instituciones de depósito.

132 Por lo regular se integran por personas que poseen vínculos comunes como puede ser el vivir en una misma localidad, pueblo o barrio; o bien, derivarse de compartir en común actividades como el trabajo o labores comunitarias. Los participantes provienen de áreas rurales y urbanas incluyendo a dueños de micros y pequeñas empresas, agricultores, ganaderos, profesionistas, artistas, obreros agrícolas, amas de casa, empleados de los sectores público y privado, etcétera.

La principal diferencia entre las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones financieras que operan como sociedades anónimas, es que las cooperativas están controladas por igual por todos sus miembros, no exclusivamente por accionistas; por la capacidad de movilizar un gran número de cuentas de ahorro voluntario de pequeños montos. A través de su aportación todo socio es dueño de una parte de la cooperativa y tiene los derechos, facultades y responsabilidades de quien es propietario, con opción a un voto en la elección de directivos e integrantes de los comités, elegidos entre ellos. Las ganancias netas, después de cubrir los gastos de operación y aumento del capital se devuelven a los socios en forma de dividendos.

Este tipo de cooperativas, las cuales tienen presencia en más de 100 países, en la actualidad ofrece una gama significativa de servicios financieros como son

los diversos programas de ahorro voluntario y depósitos a plazo fijo con tasas de interés del mercado, microfinanciamiento para capital de trabajo de productores en pequeña escala, creación de nuevos negocios y para cubrir necesidades de consumo familiar tales como cuotas escolares, gastos personales, mejoras en la vivienda, eventos sociales y compra de bienes de consumo duradero.

PRÉSTAMOS INDIVIDUALES

La metodología de préstamos individuales puede considerarse como la más común pues un gran número de instituciones del mundo que proporcionan servicios de microcrédito la emplea ampliamente. En este caso, el préstamo es solicitado y garantizado por una sola persona física o moral, siendo por tanto la única responsables de la devolución de los fondos obtenidos en los plazos, amortizaciones y tasas establecidas por la institución otorgante. Una ventaja importante de este tipo de préstamos es que se puede ajustar a la capacidad de pago y características del cliente (Almeida, 1997). Frecuentemente con este tipo de metodología se proporcionan créditos por mayores montos que en el caso de los grupos solidarios y bancos comunales.

LAS MICROFINANZAS EN MÉXICO

En la actualidad, en México, los servicios de ahorro y crédito popular, son proporcionados por un grupo heterogéneo de entidades con orígenes, objetivos y estrategias operativas diversas. Entre ellas destacan las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Cooperativas de

Ahorro y Préstamo, las Cajas Solidarias, Uniones de Crédito, las que operan bajo las figuras jurídicas de Instituciones de Asistencia Privada, Asociaciones Civiles, Sociedades de Solidaridad Social y un gran número de organizaciones informales.

SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

En 1990, debido a que las cajas populares no contaban con cobertura legal ni habían podido constituirse formalmente bajo ningún tipo de sociedad mercantil, obligando a la mayoría a operar en forma irregular, se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley orientada a dotar a estas organizaciones de personalidad jurídica mediante la incorporación de reformas y adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. El 27 de diciembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas y nuevas disposiciones con las cuales se incorporaban formalmente a las llamadas Cajas de Ahorro en la vida económica del país, reconociéndolas como Organizaciones Auxiliares de Crédito, con la naturaleza jurídica de sociedades de ahorro y préstamo. Asimismo, en julio de 1992 se publicaron las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de estas sociedades.

Con esta nueva estructura se establecieron como prioritarios los siguientes objetivos (Laguna, 1997):

- ◆ Constituirse como nuevo intermediario financiero para promover el acceso de la población a los beneficios del ahorro, la inversión y su colocación exclusivamente entre los socios;
- ◆ Difundir la cultura del ahorro para el mejoramiento social y económico de los socios;

- ◆ Propiciar que el crecimiento y expansión de las instituciones se sustente en la legalidad financiera;
- ◆ Favorecer la expansión del ahorro de la sociedad y la consolidación del sistema financiero nacional mediante el ahorro interno;
- ◆ No perseguir fines de lucro; y
- ◆ Promover el desarrollo regional.

La figura de sociedad de ahorro y préstamo comprende a personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en la que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones; teniendo como objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios y su colocación únicamente entre ellos y en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos. Puede decirse que son asociaciones de personas sustentadas en los principios y valores de la cooperación universal, que promueven el hábito y la cultura del ahorro, que ofrecen a sus socios créditos y practican la ayuda mutua en el ámbito que atienden.

Su origen se sitúa a principios de 1993, en el que mediante autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, surge la primera Sociedad de Ahorro y Préstamo incrementando su número en los años posteriores hasta sumar un total de 20. A principios de 1998, sólo las 13 sociedades de ahorro y préstamo pertenecientes a la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo contaban con presencia en 29 entidades del país, con excepción de Chiapas, Querétaro y Baja California Sur, a través de sus 430 sucursales que proporcionaban ocupación a 2 mil 686 empleados, con cerca de 520 mil socios, ahorros y depósitos a la vista y a

plazo fijo por casi 2 mil 894 millones, préstamos por 2 mil 600 millones, activos financieros por poco más de 4 mil 209 millones de pesos y un índice de cartera vencida de 15.8% (García de León Campero y Flores, 1998).

Sin embargo, por ilegalidades e irregularidades detectadas en varias sociedades de ahorro y préstamo, por el manejo indebido de sus recursos financieros por parte de los encargados de administrarlas, por incumplimiento de sus normas internas, la Secretaría de Hacienda revocó de 1999 a la fecha la autorización de nueve sociedades, quedando en funcionamiento solamente las once siguientes:

- ◆ Caja de Ahorro de los Telefonistas, S.A.P.
- ◆ Caja Popular Mexicana, S.A.P.
- ◆ Caja Cd. Del Maíz, S.A.P.
- ◆ Caja Crescencio A. Cruz, S.A.P.
- ◆ Caja Inmaculada, S.A.P.
- ◆ Caja la Monarca, S.A.P.
- ◆ Multicaja, S.A.P.
- ◆ Caja Real del Potosí, S.A.P.
- ◆ Servicaja, S.A.P.
- ◆ Sigma Inversora, S.A.P.
- ◆ Caja Sta. María de Guadalupe, S.A.P.

El capital de estas sociedades se constituye por partes sociales de igual valor que les confiere a los socios, ya sean personas físicas o morales (específicamente microempresas y pequeñas empresas), los mismos derechos, entre ellos, el derecho a un voto y la posesión de únicamente una parte social. Para pertenecer a una sociedad de ahorro y préstamo se requiere cubrir el importe de esta parte social la cual pasa a formar parte

del capital social o patrimonio de la institución y no paga intereses, sólo sirve como base o garantía para posibles préstamos que se demanden.

Dentro de la oferta de servicios para sus socios se destacan los diversos tipos de cuentas de ahorro, de inversión a plazo fijo retirables en días preestablecidos; las líneas de crédito personales para personas físicas destinadas a la adquisición de bienes de consumo duradero, vivienda y gastos como los médicos y educativos.

Asimismo, los créditos orientados al fomento de las actividades económicas de sus socios, de los micros y pequeños empresarios que por lo regular no tienen acceso al crédito de la banca comercial por el limitado nivel de sus operaciones, de los activos con que cuentan y el bajo volumen de sus requerimientos de financiamiento. Lo anterior, para cubrir eventualidades de falta de liquidez, para capital de trabajo y la compra de activos fijos.

Los préstamos empresariales otorgados por estas sociedades se sustentan en la metodología de "préstamos individuales", ya que éstos son otorgados individualmente a socios propietarios como personas físicas o morales, los cuales asumen individualmente la responsabilidad de su devolución. Los créditos pueden ser de corto plazo, a menos de un año, y de mediano plazo, a más de un año, a tasas similares a las del mercado y en función de sus montos estos requieren distintos tipos de garantías como son por haberes (monto en cuentas de ahorro e inversión), de aval, prendaria e hipotecaria.

De acuerdo con la Ley, los remanentes de operación de las sociedades, una vez deducidos los gastos en que hayan incurrido, deben destinarse a obras de beneficio social dentro de su ámbito de actuación en

rubros como salud, investigación, enseñanza, cultura y asistencia social; a la constitución de reservas y distribuirse entre los socios para disminuir sus cargas financieras o aumentar sus rendimientos.

UNIONES DE CRÉDITO

Las uniones de crédito en México son una figura jurídica que se originó con la Ley General de Instituciones de Crédito de junio de 1932, otorgándoseles el carácter de instituciones auxiliares dentro de las denominaciones de "Unión, Sociedad o Asociación de Crédito". La primera figura de este tipo que se constituyó fue la Unión de Crédito Ganadera, Agrícola e Industrial, S.A. de C.V., con fecha de concesión del 31 de marzo de 1942. En 1978, después de la evaluación de esta figura en la economía nacional se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares donde se dio a las uniones una configuración más dinámica en la función de apoyo a los pequeños productores, tanto en la ciudad como el campo (NAFIN, 1991).

En otros países existen instituciones equivalentes pero no corresponden a las denominadas Credit Unions, dedicadas comúnmente a promover el ahorro personal para utilizarlo como fuente de préstamos mutuos; si no que más bien la equivalencia de las uniones mexicanas está dada en las cooperativas industriales: Industrial Cooperatives o Cooperative Credit Societies (FONEP, 1980).

Las uniones de crédito son organizaciones auxiliares de crédito, con personalidad jurídica diferente a la de sus socios, constituidas bajo la modalidad de sociedades anónimas de capital variable de acuerdo con la legislación mercantil, cuya función es agrupar a

productores, especialmente micros, pequeños y medianos, pertenecientes a las ramas económicas en que éstos operan, con el propósito de que obtengan el crédito necesario a tasa preferencial y en forma oportuna, así como para encauzar acciones en materia de abasto, comercialización y asistencia técnica.

Generalmente congregan a productores con capital modesto los cuales pueden ser personas físicas o morales que tienen limitado acceso a las instituciones bancarias por lo poco atractivo del monto de sus operaciones, para que por medio del trabajo de grupo mejoren su capacidad de negociación en los mercados financieros, de insumos, materias primas, mercancías y servicios. Por lo tanto, realizan una labor de unificación de micros, pequeños y medianos empresarios que dispersos no son sujetos de crédito, pero que en conjunto resultan atractivos para la banca comercial y de desarrollo ya que permite consolidar garantías y reducir el riesgo al hacer posible una mejor apreciación de las verdaderas posibilidades del solicitante del crédito.

En 1999 había 315 uniones de crédito. Sin embargo, por una serie de ilegalidades e irregularidades detectadas por las autoridades competentes, a la fecha han sido revocadas las concesiones de 93, del 27% de las existentes con respecto a 1999, quedando en operación 222.

Entre las actividades que están autorizadas a realizar las uniones de crédito se encuentran las siguientes:

- ◆ Facilitar el uso del crédito a sus socios, sea mediante préstamos directos o prestándoles su garantía o aval. Estas actividades son las fundamentales en toda unión, ya que su finalidad principal consiste en hacer que sus socios tengan acceso a las fuentes de crédito de la manera más

expedita y económica, y de alguna manera, el resto de las actividades coadyuvan a este fin.

- ◆ Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren. Las operaciones de crédito que practiquen con sus socios deberán estar relacionadas directamente con las actividades de sus empresas o negocios, y tener las garantías que sean propias de cada tipo de crédito.
- ◆ Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior así como de sus proveedores.
- ◆ Recibir de sus socios depósitos de ahorro.
- ◆ Encargarse de la compra y venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios o por terceros.
- ◆ Comprar, vender y comercializar insumos, materias primas, mercancías y artículos diversos así como alquilar bienes de capital necesarios para la explotación agropecuaria o industrial, por cuenta de sus socios o de terceros.

De lo anterior se desprende que las principales fuentes de recursos para el otorgamiento de créditos son los ahorros de los socios y el financiamiento que se recibe de la banca comercial y de desarrollo. Además, las uniones de crédito pueden considerarse como instituciones financieras de "alcance combinado": el servicio de préstamo de menor cuantía a pequeños productores se combina con préstamos de mayor magnitud para socios con empresas de mayor tamaño y superior capacidad

económica. Lo anterior les permite mantener tanto su sustentabilidad al distribuir entre ellos los costos de operación y a la vez disminuir los riesgos.

CAJAS SOLIDARIAS

A fines de los ochenta, los pequeños campesinos ubicados en zonas en condiciones de pobreza y marginación, dedicados a actividades agrícolas de subsistencia, además de confrontar la severa crisis por la que estaba pasando el agro del país, se enfrentaban a la difícil situación de no contar con apoyos de las instituciones financieras del Estado renuentes a seguir destinando recursos a estos sectores. Asimismo, la banca comercial se rehusaba a continuar atendiendo esta categoría de productores sin disponer de subsidios del gobierno federal por considerar de alto riesgo tales actividades por sus bajos niveles de producción y el incremento de los préstamos no recuperados.

Para subsanar, en alguna medida, esta situación, en 1989 el gobierno mexicano creó un programa conocido bajo el nombre de "Crédito a la Palabra" orientado hacia los pequeños campesinos, el cual consistía en el otorgamiento de fondos para fines productivos sin garantías, salvo la palabra del campesino sobre el uso que le daría al préstamo recibido. Asimismo, en diciembre de 1991 estableció el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) con la finalidad de otorgar financiamiento a productores del campo más desfavorecidos social y económicamente para proyectos viables y sustentables, alentar la formación empresarial en los sujetos de apoyo

y promover la organización empresarial de personas y grupos en torno a sus actividades productivas.

En 1992, el programa “Crédito a la Palabra” pasó a formar parte del “Programa Nacional de Solidaridad”, acciones que, conjuntamente con lo mencionado anteriormente, se dirigían a suplantar a la banca comercial y a Banrural en la oferta de crédito a los pequeños campesinos, instituciones que en adelante se dedicarían a atender a los medianos y grandes propietarios agropecuarios, en tanto el Gobierno, por medio de los fondos de solidaridad de los pequeños productores de recursos muy limitados. En ese mismo año, campesinos de Amatlán de las Cañas que habían recibido préstamos del Fondo de Solidaridad para la Producción aprovecharon la presencia del Presidente del país para solicitarle la creación de cajas de ahorro cuyo capital inicial estaría constituido por los préstamos que habían devuelto al Fondo. Esta idea fue acogida favorablemente pues se trataba de fomentar la creación de mecanismos financieros autogestivos en sectores rurales de muy escasos recursos

Previo a la formación de tales cajas, y bajo la idea de tomar como patrón las cajas populares, autoridades gubernamentales recurrieron al apoyo técnico de Development International Desjardius (DID), institución internacional con amplia experiencia en la creación y desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito para configurar un modelo adaptado a las necesidades de la población objetivo. Por consiguiente, la colaboración del DID se concentró en la implementación de un modelo autogestivo manejado por la población rural de tipo participativo, con capacidad para captar ahorro y brindar servicios de crédito de manera segura y eficaz a sectores de escasos recursos. Lo anterior dio como resultado la

creación del Programa de Cajas Solidarias.

Las cajas solidarias son entidades que agrupan a productores de bajos ingresos que habitan en zonas rurales o urbanas, a mujeres y comunidades indígenas que no tienen acceso a los servicios financieros de la banca comercial, ya sea como personas físicas o morales. Estas se constituyen con la finalidad de que sus socios dispongan de créditos, se fomente entre ellos mismos el ahorro, se impulsen las actividades productivas, se generen empleos y se eleve su nivel de vida.

La integración del patrimonio inicial de las cajas solidarias y su capitalización se realiza con recuperaciones de programas de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal. Además, su capital social se conforma por las aportaciones de los socios y con los rendimientos que por acuerdo de la Asamblea General se destinen para incrementarlo. Éstas se rigen por sus propios estatutos y reglas de operación, de manera que la toma de decisiones se da a través de sus órganos de gobierno conformados por una Asamblea General de socios, por los Consejos de Administración y Vigilancia y los Comités de Crédito locales. Administran los recursos en forma consolidada como caja solidaria, misma que a su vez se integra por cajas locales distribuidas en diferentes localidades rurales y suburbanas. Una caja solidaria está formada por un cierto número de cajas locales (células) las cuales son las organizaciones que los socios tienen en sus comunidades respectivas. En promedio cada caja solidaria cuenta con 18 cajas locales, 50 socios por caja local y 900 por caja solidaria.

Los préstamos otorgados por las cajas solidarias son metodológicamente, de carácter “individual” y se destinan a actividades productivas, incluyendo en la actualidad a

microempresas industriales, comerciales y de servicios y para el consumo personal o familiar (créditos llamados de índole social o no productivos), generalmente a un año.

Regularmente se ofrecen dos tipos de préstamos: el automático con el cual el socio puede recibir como monto máximo hasta un 90% de sus aportaciones más el 100% de su ahorro, contando además con el "aval moral" de otro socio; mientras que el préstamo solidario corresponde a aquel cuyo monto supera las aportaciones hechas por los socios respaldado por recursos avalados por otros socios. El préstamo promedio es de cerca de mil setecientos pesos. En la mayoría de los casos las tasas de interés son inferiores a las exigidas por la banca comercial.

Entre las modalidades de pago utilizadas en los préstamos se encuentran: a) pago del monto principal e intereses a vencimiento; b) pagos iguales y consecutivos del monto principal e intereses; c) pago de intereses mensuales y del monto principal a vencimiento y d) pago de intereses por adelantado y del monto principal a vencimiento.

Las cajas solidarias ofrecen diversos productos de ahorro adaptados a las necesidades de sus socios, siendo las tasas de interés que se pagan muy competitivas en comparación con las de la banca comercial y más flexibles en sus requisitos. El ahorro promedio supera los tres mil pesos y cerca del 12% de los socios tiene una cuenta de ahorros.

Desde su creación en 1993, las cajas solidarias han incrementado significativamente su presencia y evolucionado favorablemente. De ese año, a mayo de 1998, su número aumentó de 49 a 168 e igualmente las cajas locales, que dependían de ellas, pasó de 693 a 2

mil 988, lo cual representó una tasa de crecimiento promedio anual de 32.3% y 39.4%, respectivamente. En cuanto al número de socios la cifra casi se sextuplicó pues de 25 mil 164 socios que tenían a fines de 1993, en mayo de 1998 se elevó a 146 mil 668 (García de León y Flores, 1998). A principios del 2002 se encontraban funcionando 217 cajas solidarias con poco más de 200 mil socios.

SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO

En 1994 se incluyen, por primera vez, en la Ley General de Sociedades Cooperativas, los servicios de ahorro y préstamo como una de las actividades que podían realizar las cooperativas, específicamente las de consumidores (art. 26). Con ello se abrió la posibilidad para que las cooperativas que venían efectuando al margen de la ley actividades de ahorro y préstamo regularizaran su situación.

En la constitución de estas sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se reconoce un voto por socio, independientemente de sus aportaciones, existiendo por tanto igualdad de derechos y obligaciones; su capital es variable, tienen una duración indefinida, se integran con un mínimo de cinco socios, pudiendo adoptar el régimen de responsabilidad limitada. Su capital se integra con las aportaciones de los socios o partes sociales que corresponden a la cantidad fija que toda persona debe cubrir para incorporarse a una cooperativa.

Este tipo de cooperativas proporciona servicios de ahorro y de crédito a sus socios generalmente bajo metodologías de tipo "individual". Comúnmente, para que un socio reciba un préstamo es necesario que tenga una

cuenta de ahorros. Las tasas de interés por lo regular son competitivas comparadas con las de otros prestamistas. Debido a que en la asignación de un crédito se toma en cuenta el historial del solicitante así como las garantías (colateral), el proceso de aprobación es muy expedito. Dado que la elección de los miembros de la cooperativa se sustenta en vínculos comunes de trabajo, amistad, vecindad, etc., ello permite reducir el riesgo asociado a los créditos y crea presión entre los socios para que los deudores cumplan con sus obligaciones.

Las cooperativas también pueden considerarse como instituciones financieras de “alcance combinado”: el servicio de préstamo para los pobres en pequeñas cantidades se combina con préstamos de mayor magnitud para socios con superior capacidad económica. Aproximadamente, el 30% de los créditos que otorgan las cooperativas corresponden a préstamos productivos de los sectores industrial, comercial, de servicios y agropecuario.

SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Las sociedades de solidaridad social tienen su origen en la Ley de Sociedades de Solidaridad Social publicada en el Diario Oficial del 27 de mayo de 1976. Son organizaciones con personalidad jurídica propia y cuentan con la capacidad para recibir apoyos financieros.

Tienen entre sus objetivos la creación de fuentes de trabajo, la práctica de medidas que tiendan a la conservación y mejoramiento de la ecología, la explotación racional de los recursos naturales, la producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios y la educación de los socios y de sus familiares en la práctica de la solidaridad social, la

afirmación de los valores cívicos nacionales, la defensa de la independencia política, cultural y económica del país y el fomento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad.

Para su funcionamiento se requiere autorización previa del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando se trate de las industrias rurales y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en los demás casos. Se constituyen con al menos quince socios y con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deben ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas con derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y puedan realizar actividades mercantiles. Este patrimonio se integra inicialmente con las aportaciones, de cualquier naturaleza que los socios efectúen, así como con las que se reciban de las Instituciones Oficiales y de personas físicas o morales ajenas a la sociedad.

Con las aportaciones de los socios y las que obtienen de instituciones oficiales y privadas proporcionan a sus miembros financiamiento para sus actividades productivas, ya sea para la creación de nuevas fuentes de trabajo o a la ampliación de las existentes. Asimismo, se destinan recursos para la capacitación y educación de los socios, construcción de habitaciones, el pago de cuotas de retiro, jubilación e incapacidad temporal o permanente y para servicios médicos.

ORGANIZACIONES CIVILES

La larga historia de las organizaciones civiles en México ha atravesado en su desenvolvimiento por diversas etapas.

La primera abarca los años sesenta del siglo pasado, periodo en que se desarrolló el primer grupo con un carácter asistencial, especialmente en campos como la educación y protección social bajo la figura de Instituciones de Asistencia Privada.

A fines de la década de los sesenta, después de la represión de los acontecimientos del movimiento estudiantil del 68, surgen múltiples organizaciones vinculadas con movimientos populares independientes que luchaban por reivindicaciones sociales y económicas. Sin embargo, el relevante impulso dado por el Estado en los años setenta a las políticas sociales, especialmente en los campos de la salud, seguridad social y educación, limitaron la expansión de las organizaciones civiles.

Con la crisis económica de 1982 y el paulatino debilitamiento de las políticas sociales por parte del Estado, se abrieron nuevas causas para el desenvolvimiento de las organizaciones civiles las cuales se fueron extendiendo con el terremoto acaecido en la ciudad de México en 1985, con el deterioro de las condiciones económicas durante el siguiente decenio, el creciente número de familias en condiciones de pobreza y el nuevo interés mostrado por las agencias internacionales en financiar a este tipo de organizaciones. Paralelamente estas organizaciones fueron ampliando sus áreas de acción abarcando nuevos campos como el mejoramiento de las condiciones comunitarias, protección del medio ambiente, derechos humanos, ciencia y tecnología, autoempleo y desarrollo microempresarial. Según el Centro Mexicano para la Filantropía, en diez años, de 1984 a 1994, se crearon un número de organizaciones civiles similar a la de los cien años anteriores.

En la actualidad, dentro de las organizaciones civiles destacan las entidades que han asumido la figura

de "Asociación Civil" (A.C.), las "Sociedades Civiles" (S.C.), las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y el conjunto de organizaciones irregulares o informales. De las poco más de 7 mil organizaciones que operan bajo una figura legalmente reconocida, aproximadamente el 80% son A.C., el 18% IAP's y el restante 2% S.C..

Dentro de este conjunto de organizaciones de la sociedad civil existe un gran número que realiza actividades relacionadas con el microfinanciamiento a través de programas de ahorro y crédito, de otorgamiento de préstamos para la creación de proyectos productivos en pequeña escala y el desarrollo microempresarial. En estos programas por lo general se aplican, en forma individual o combinada, las metodologías de préstamos individuales, de bancos comunales y grupos solidarios.

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS ENTIDADES

Un rasgo característico de las microfinanzas en nuestro país es la carencia de información sistematizada y rigurosa del número de entidades en operación, de su ubicación geográfica y situación financiera. Uno de los estudios más recientes desarrollados con el objeto de captar tal información fue el realizado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi) con recursos del Banco Mundial en el periodo de octubre de 2001 a junio del 2002 (Gavito, 2002). El estudio logró recopilar información de 388 entidades la cual puede considerarse como una muestra significativa del total de las existentes.

Por tipo de entidad, el mayor número correspondió a cooperativas de ahorro y préstamo que representó alrededor del 48% del total, seguido por las cajas

solidarias con un 33%, las uniones de crédito con poco más de un 6% y el restante 13% se distribuyó entre diversos tipos de sociedades y asociaciones. Por número de socios, cuya cifra ascendió a cerca de 2 millones 88 mil, se destacan, en primer término, las cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades de ahorro y préstamo al agrupar el 79% del total; a continuación las cajas solidarias y asociaciones civiles con poco más de un 12% (cuadro 1).

Cuadro 1. Número de entidades y socios por tipo de organización

Tipo de entidad	Número de entidades	Número de socios
Cooperativa de ahorro y préstamo	186	1,013,580
Sociedad de ahorro y préstamo	7	639,816
Unión de crédito	24	38,380
Caja solidaria	129	142,850
Asociación civil	18	116,042
Sociedad civil	5	1,253
Sociedad de solidaridad social	10	2079
Otra*	6	133,537
Sin figura**	3	—
Total	388	2'087,537

*1 UAIM, 2 Sociedades Anónimas, 2 Instituciones de Asistencia Privada, 1 Mutualista

** Entidades con escaso volumen de operaciones

Fuente: Bansefi

Según su ubicación geográfica, el 49% de las sociedades se concentraban en cinco de las treinta entidades federativas en las que tenían presencia. En orden de importancia estas son: Jalisco, Oaxaca, Guanajuato, Nayarit y Durango (cuadro 2). Sin embargo, por número de socios sobresale en primer lugar a Guanajuato con 692 mil 578, seguido por Querétaro con 336 mil 577, Jalisco con 272 mil 565, Distrito Federal 155 mil 955 y San Luis Potosí con 82 mil 918 socios aglutinando estas entidades alrededor del 74% del total.

Cuadro 2. Número de sociedades por entidad federativa

Entidad Federativa	Número de sociedades
Jalisco	85
Oaxaca	42
Guanajuato	26
Nayarit	22
Durango	16
Subtotal de los primeros cinco estados	191
Resto de entidades federativas	197
Total de sociedades	388

Fuente: Bansefi

Las entidades registradas presentan un nivel de capitalización de poco más de un 12% (capital contable/ activo total), resaltando el caso de las cajas solidarias que alcanzaron un índice de 64%. En cuanto a los activos, cartera y captación, las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito sumaron en su conjunto el 40%, en tanto, las cajas solidarias y las sociedades de solidaridad social reunieron menos del 5% de tales rubros (cuadro 3). El crédito promedio ascendió a 11,800 pesos por cuenta, superior en

un 55% al ahorro que fue de 7 mil 600 pesos, presentando ambas variaciones en función del tipo de entidad. Las sociedades de ahorro y préstamo y uniones de crédito con los promedios más altos y las cajas solidarias y sociedades de solidaridad social con los promedios más bajos.

Con relación al nivel de equipamiento tecnológico sólo tres entidades, o sea el 1% del total, no cuentan con al menos una computadora e impresora y 12% no posee servidor. En su conjunto el equipamiento de las entidades asciende a 6 mil 903 computadoras, 4 mil 628 impresoras, 819 servidores, 2 mil 210 líneas telefónicas y 339 conexiones a internet.

En otra investigación sobre las entidades de ahorro y crédito popular referida a las que proporcionan servicios al sector rural y realizada en el 2001 con apoyo financiero de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se encontró, entre las entidades identificadas, 356 con las siguientes características: 322 que captaban ahorro y canalizaban

crédito entre sus socios, 32 que fomentaban el ahorro y otorgaban crédito y 2 entidades que sólo canalizaban crédito (Macayo et. al., 2002).

LAS ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR Y EL NUEVO ENTORNO LEGAL

Durante muchos años, las entidades de ahorro y crédito popular no estuvieron reguladas. Fue hasta fines de 1991 que, con los cambios a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, una parte del sector empezó a regularse al crearse la figura de Sociedad de Ahorro y Préstamo. Asimismo, en 1994 se aprobó una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas en la cual se reconoció legalmente a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo pero, comparadas con las sociedades de ahorro y préstamo, con una mayor facilidad para su creación y operación pues únicamente tenían la obligación de darse de alta e inscribirse en el registro público de comercio.

Cuadro 3. Información financiera básica
(millones de pesos)

Tipo de entidad	Activo total	Pasivo total	Capital contable	Captación total	Cartera total
Cooperativa de Ahorro y Préstamo	8 535	7 684	851	7 295	5 911
Sociedad de Ahorro y Préstamo	5 361	5 025	336	4 815	3 273
Unión de Crédito	2 128	1 813	315	726	1 522
Caja Solidaria	839	302	537	240	405
Asociación Civil	1 059	980	79	912	718
Sociedad Civil	11	10	1	9	7
Sociedad de Solidaridad Social	4	2	2	1	2
Otra	461	344	117	154	198
Total	18 398	16 160	2 238	14 152	12 036

Fuente: Bansefi

Con las legislaciones de 1991 y 1994 un gran número de cajas populares asumió la figura de cooperativas de ahorro y préstamo y un grupo reducido la de sociedades de ahorro y préstamo. Sin embargo, muchas de las cajas continuaron funcionando bajo su forma jurídica original, generalmente de asociación civil y sociedad civil, o bien, informalmente. A mayo del 2001, de la diversidad de entidades financieras mencionadas solamente estaban autorizadas para captar ahorro las sociedades de ahorro y préstamo las uniones de crédito y las cooperativas de ahorro y préstamo..

Como resultado del dinamismo y complejidad que fue adquiriendo el sector, de las deficiencias y lagunas existentes en los marcos legales de las entidades formalmente establecidas, de la inexistencia de una legislación que las abarcara a todas ellas, de recurrentes casos de irregularidades, de manejo indebido de recursos financieros en perjuicio de los socios, de pequeños productores, de miles de ahorradores, se hizo cada vez más evidente la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado y de tomar medidas inmediatas contra las que operaban fraudulentamente (Silva, 2001).

Del año 2000 a la fecha, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, revocó las autorizaciones de nueve de las 20 sociedades de ahorro y préstamo y de 93 de las 315 uniones de crédito que operaban en 1999. Para regular y dar mayor seguridad jurídica al sector de ahorro y crédito popular el 4 de junio del 2001 se publicó el decreto por el que se expidió la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LAcP) y se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley General de

Sociedades Cooperativas. La LAcP tiene como objetivo regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que ellas voluntariamente se agrupen; proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades y establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

La LAcP es una ley que incorpora en un mismo marco jurídico a toda la diversidad de entidades que llevan a cabo las funciones de ahorro y crédito aglutinándolas como Entidades de Ahorro y Crédito Populares únicamente bajo dos figuras: Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Populares. La primeras operando conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y a la LAcP y teniendo como objeto exclusivo el realizar operaciones de ahorro y préstamo. Las segundas, como sociedades anónimas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a la LAcP. O sea, que cada sociedad conserva su naturaleza jurídica apoyándose para su constitución a las leyes que les corresponden, y en cuanto a su función como intermediarios financieros se les aplica la LAcP. Estas entidades tienen por objeto el ahorro y crédito popular, es decir, pueden captar recursos del público en general (clientes) o de sus socios y, posteriormente, colocarlos a través del financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa (clientes) y entre los socios que así lo requieran.

Asimismo, de la Ley se infiere que a partir del 3 de junio del 2003 las palabras Entidad de Ahorro y Crédito Popular, Sociedad de Ahorro y Préstamo, Sociedad

Cooperativa de Ahorro y Préstamo, Sociedad Financiera Popular, caja popular, caja de ahorro u otras que expresen ideas semejantes sólo podrán ser usadas en la denominación de las entidades que se autoricen para operar en los términos de la LAyCP; quedando prohibido a cualquiera otra persona física o moral la captación de recursos públicos.

144 Por consiguiente, en el caso de todos los tipos de entidades en operación, constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que capten depósitos de ahorro y aquellas con secciones de ahorro y préstamo que deseen continuar realizando tales actividades (sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, cajas solidarias, asociaciones y sociedades civiles, etc.) tienen un plazo de dos años para ajustarse a la misma y convertirse en Entidad de Ahorro y Crédito Popular bajo alguna de las dos figuras de sociedades financieras populares (excepto en el caso de las sociedades cooperativas que continuarán bajo la misma figura).

En tanto concluye este plazo, las entidades autorizadas para captar ahorro y otorgar crédito continuarán sujetas a la supervisión y vigilancia, en términos de lo establecido por el marco jurídico con que han venido funcionando. Concluido este plazo las entidades que no hubieren obtenido la autorización necesaria deberán abstenerse de captar ahorro. En caso contrario, se ubicarán en los supuestos de infracción previstos por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y por las disposiciones que resulten aplicables.

Este nuevo esquema se soporta en mecanismos de autocontrol y supervisión auxiliar realizados por las federaciones que son los organismos de integración de

las entidades entre cuyas atribuciones se encuentran el vigilar su correcto funcionamiento y elaborar los dictámenes que, en primera instancia, determinarán sobre la creación y salida de entidades. Igualmente, están facultadas para proporcionar, entre otros, servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación. Todo ello bajo la autoridad, inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De lo anterior destaca el carácter funcional de la LAyCP al permitir la regulación de las actividades de ahorro y crédito popular y no a las diferentes figuras jurídicas.

El grado de regulación a aplicar sobre las instituciones dependerá del nivel de desarrollo en que éstas se clasifiquen según sus activos y pasivos, número de socios o clientes y de sucursales, cobertura geográfica y capacidad técnica y operativa. A mayor nivel de desarrollo más operaciones serán permitidas y a superior complejidad de las mismas les corresponderá más regulación. De acuerdo con la regulación prudencial se establece que las entidades que se ubiquen en el primer nivel de operación deben tener un capital de 100 mil UDI's; de 500 mil UDI's para el segundo; de 5 y 25 millones de UDI's para el tercer y cuarto nivel, respectivamente. La exigencia de estos niveles de capital persigue el asegurar que las entidades realicen una parte razonable de sus operaciones con recursos propios, ya sea con acciones o partes sociales. Asimismo, el servir como barrera de entrada de entidades poco sólidas sin condiciones para operar eficientemente.

Igualmente relevante es el que todas las entidades de ahorro y crédito populares deben contar con un fondo de protección constituido con las cuotas anuales que éstas pagan el cual es administrado por las confederaciones que

son los organismos integradores de las federaciones. El fondo, además de proteger el ahorro puede, con ciertas limitaciones, respaldar a entidades con problemas financieros. Éste deberá ser hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil unidades de inversión para los niveles de operación I, II, III y IV respectivamente. En adición a los fondos de protección, las entidades deben aportar cuotas periódicas para el sostenimiento de la federación a la que pertenecen y cubrir los costos de supervisión auxiliar.

Para profesionalizar las entidades, los miembros de los consejos de administración, deben acreditar conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa y los directores y gerentes conocimientos y experiencia de por lo menos tres años, con excepción de las entidades de primer nivel.

REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Como resultado del sentido emprendedor de la sociedad, de la lucha por la subsistencia de sectores de la población de escasos recursos y limitadas posibilidades de aprovechar las formas institucionales de financiamiento, las unidades productivas en pequeña escala han mantenido una presencia creciente en el ámbito nacional, apoyándose en las entidades de ahorro y crédito popular; en un sector que ha mantenido permanentemente una creativa actitud frente a un continuo entorno adverso, en particular en épocas de crisis profunda y frente a las débiles posiciones oficiales y privadas hacia estas formas populares de producción y financiamiento.

Indudablemente la Ley de Ahorro y Crédito Popular ofrecerá nuevas oportunidades para desarrollar, formalizar

y encauzar la diversidad de entidades de ahorro y crédito para convertirlas en uno de los vehículos de financiamiento más importantes de la microempresa y de un limitado segmento de unidades de mayor tamaño. Sin embargo, la nueva legislación puede representar para un gran número de entidades, especialmente para las más pequeñas y con menor desenvolvimiento, un obstáculo insalvable por los índices de capitalización que deben alcanzar, magnitud de los fondos de protección, el número requerido de socios que en el caso de las cooperativas no debe ser menor a cien en el nivel I y de 200 en los niveles del II al IV, por los requerimientos de capacitación de consejeros, directores y gerentes, de experiencia en el ramo en el caso de los dos últimos. Todo ello en dos años, sin tomar en cuenta las grandes diferencias existentes en tamaño, organización, grado de desarrollo y características socioeconómicas regionales de la diversidad de entidades existentes.

En el caso del número de socios de las cooperativas, la experiencia internacional muestra que las agrupaciones pequeñas de ahorro y crédito con menos de cuarenta miembros son las que tienen mayores posibilidades de éxito al permitir que los integrantes se conozcan, no se diluyan sus responsabilidades y paguen sus préstamos. Igualmente, en lo relativo a los requerimientos de capacitación no se tomó en cuenta que en el medio rural indígena, donde hay una gran cantidad de entidades, las personas apenas cuentan con dos o tres años de primaria.

Si alrededor de la población del país vive en pueblos con menos de dos mil 500 habitantes, que cinco millones de personas habitan en comunidades de menos de cien gentes y existen 150 mil poblados con menos de 500 personas en condiciones de alta pobreza y

marginación, es de esperarse que con la aplicación del nuevo marco normativo miles de entidades financieras populares desaparecerán y parte continuará funcionando irregularmente. De esta manera se deduce que la Ley deja fuera a la mayoría de los mexicanos pobres. Asimismo, la entrada en vigor de la Ley implica a la vez un proceso de depuración pues habrá una porción que, sin problemas, ajustará su figura jurídica y operación a los requerimientos establecidos por la normatividad, otras, necesitarán apoyo, tendrán que fusionarse o incluso dejar de ofrecer productos y servicios de ahorro y crédito popular.

Por otra parte, debe destacarse que el ahorro es un

servicio tan importante para los pobres, familias de bajos recursos y microproductores como lo es el crédito, pues los ahorros son cruciales para la construcción de instituciones financieras autosuficientes. Además, que los préstamos a microempresarios pueden financiarse mediante los ahorros de las mismas comunidades, siempre y cuando los servicios de ahorro estén diseñados pensando en las necesidades de los ahorradores y con un carácter voluntario.

Finalmente, de lo anteriormente expuesto se deriva la necesidad de enmendar la Ley de Ahorro y Crédito Popular y ajustarla a las características internas y externas de las organizaciones sobre las cuales recae su aplicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, G., 1997, Dinero que cuenta. Servicios financieros al alcance de la mujer microempresaria, BID, Washington, D.C.
- Arena, A., 2001, Santa Fe de Guanajuato, A.C., *El Mercado de Valores*, Año LXI, No. 3, pp. 11-17.
- FONEP, Uniones de Crédito, NAFINSA, 1980.
- García de León Campero, S. y J. Flores, 1998, *Lineamientos para la formulación de políticas financieras para el fomento de la microempresa en México*, en Villarreal, D. (comp.), *Política económica y crisis financiera en México*, UAM, México pp. 177-217.
- García de León Campero, S. y J. Flores, 2000, La microempresa en México: un sector en busca de identidad, en Flores, J. y R. Estrada (comp.), *Organización, administración y cambio en México*, UAM, México.
- Gavito, M., 2002, Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (ACP), *El Mercado de Valores*, Año LXII, no. 8, pp. 41-46.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, 2002, Programas de SEFIDE, www.guanajuato.gob.mx.
- Kuga Thas, A., 1992, El banco Grameen. Réplica de un éxito, Cooperación Sur, PNUD, pp. 12-22.
- Lacalle, M., 2002, *Microcréditos. De pobres a microempresarios*, Ariel, Barcelona.
- Laguna, R., 1997, El sistema financiero y el ahorro popular: la experiencia de México, en IRELA, *Ahorro Nacional: la clave para el desarrollo sostenible en América Latina*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, pp. 309-315.
- Macayo, K, Barrón A., Zamora A., y M. González, 2002, Diagnóstico de entidades de ahorro y crédito del sector rural, *El Mercado de Valores*, Año LXII, no. 8, pp. 23-29.
- Mansell, C., 1995, Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado, CEMLA e ITAM, México.
- NAFIN, 1991, Uniones de Crédito, Cuadernos de Microempresa, México.
- Nelson, C., B. Mknelly, K. Stack y L. Yanovitch, 1999, Bancos comunales. La práctica mundial, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, México.
- Silva, A., 2001, La Ley de Ahorro y Crédito Popular, Condusef Informa, No. 10, pp. 17-20.