



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración
Maestría en Impuestos

El Régimen Fiscal de las Cajas Populares

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Impuestos

Presenta:

José Antonio Conejo Durán

Dirigido por:

Dr. Arturo Sánchez Aceves

SINODALES

Dr. Arturo Sánchez Aceves
Presidente

Dra. Amalia Rico Hernández
Secretario

Dra. Graciela Lara Gómez
Vocal

M. en A. Josefina Moreno y Ayala
Suplente

M. en A. Guillermina Velásquez García
Suplente

M. en I. Héctor Fernando Valencia Pérez
Director de la Facultad de Contaduría y
Administración

Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Marzo, 2009
México

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración

El Régimen Fiscal de las Cajas Populares

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Impuesto

Presenta

José Antonio Conejo Durán

Santiago de Querétaro, Qro., Marzo de 2009

RESUMEN

El trayecto de las cajas populares para llegar a ser consideradas como parte de la Banca social es breve en México, pero sus orígenes se remontan a los creadores del Cooperativismo financiero a nivel mundial, por lo que no se puede mirar aisladamente dicha evolución sin referirnos a las influencias que el cooperativismo, la banca y los gobiernos han marcado en las cajas populares para llegar a formar parte del sistema financiero. Actualmente la competencia en el sector de ahorro y préstamo popular esta marcada por una diferencia fundamental, el fin con el que operan las organizaciones, es decir, el lucro. Y depende de este, el tratamiento fiscal que las autoridades dan a las cajas populares. El cooperativismo ha sido fundamental en los últimos 60 años en México, para las organizaciones que han adoptado esta metodología de trabajo con base en su preocupación por las clases más desprotegidas, aplicando la ayuda mutua y los principios cooperativos. La investigación se enfoca en la regularización del sector de ahorro y crédito popular en México y su tratamiento fiscal tomando en cuenta sus orígenes, desarrollo y fines de las organizaciones conocidas como cajas populares. En este contexto se estableció como problema central de la investigación si las organizaciones que se dedican al ahorro y crédito popular sin fines de lucro deben de tener un régimen fiscal especial con facilidades y exenciones. La investigación se ha realizado utilizando la investigación documental, consultándose, bibliografía especializada, notas periodísticas, e información publicada en la Internet y con mi propia opinión basada en la experiencia laboral y profesional obtenida durante diez años con el sistema financiero mexicano, en especial con las cajas populares. Se concluye que existen y se deben mantener y crear nuevos mecanismos fiscales de ayuda a las organizaciones sin fines de lucro, para impulsar su desarrollo y solventar con esto las necesidades financieras de las personas que integran el sector, con lo cual las autoridades cumplen con una de sus funciones básicas, impulsar el desarrollo económico de la población, confirmando de esta forma la hipótesis planteada.

(Palabras clave: ahorro, crédito, cajas populares, cooperativismo, lucro, sistema financiero, régimen fiscal.)

SUMMARY

The path followed by credit unions in Mexico in order to be considered part of social banks is short; however, its origins go back to the financial cooperative movement at an international level. We can therefore not study this evolution as being isolated; we must refer to the influences that the cooperative movement, banks and governments have had on credit unions and their becoming a part of the financial system. Currently, competition in the savings and loan sector is marked by a fundamental difference – The objective these organizations pursue, which is profit. The way in which credit unions are treated by the authorities in fiscal matters depends on the latter. The cooperative movement in Mexico has been fundamental during the last 60 years for organizations which have adopted this work methodology based on their concerns regarding the least protected social classes, applying mutual help and the principles of cooperation. This research work is focused on the legalization of the savings and loan sector in Mexico and the fiscal treatment it has been given, taking into account such factors as the origins, development and objectives of the organizations known as credit unions. In this context, the central problem of this research was established: Should non-profit organizations dedicated to savings and loans have their own special tax regime with terms and exemptions? Research was carried out using documental research, consulting specialized bibliographies, newspaper articles and information published on Internet, as well as my own opinion which is based on professional work experience obtained throughout a ten year period in the Mexican financial system, especially in credit unions. My conclusion is that there are fiscal mechanisms that help non-profit organizations, that these should be maintained and that new ones should be created. The aim is to promote development, thus covering the financial needs of the people who make up this sector. In this way, the authorities can comply with one of their basic functions, that of promoting the public's economic development. This confirms the hypothesis set forth.

(Key words: Savings, loans, credit unions, cooperative movement, profit, financial system, fiscal regime)

DEDICATORIAS

Para: Mi esposa e hijos

Rosa Elena,

José Antonio

Frida Sofía

por su amor, comprensión y paciencia

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por la vida y conocimientos que he recibido.

A mis Maestros y Compañeros de Posgrado, por compartir su experiencia y conocimientos.

A los Directivos y Compañero de Caja Libertad, S. C. L., por permitir el acceso a la bibliografía consultada, así como por su apoyo moral y económico al darme la oportunidad de colaborar con esta institución.

A Dr. Arturo Sánchez Aceves, el haber dirigido esta investigación y por su dedicación y esfuerzo.

ÍNDICE

| | Página |
|--|---------------|
| RESUMEN | i |
| SUMMARY | ii |
| DEDICATORIAS | iii |
| AGRADECIMIENTOS | iv |
| ÍNDICE | v |
| ÍNDICE DE CUADROS | viii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| I. LAS CAJAS POPULARES | 4 |
| 1.1. Historia Universal de las Cajas Populares. | 4 |
| 1.1.1. Orígenes del ahorro y crédito popular en el mundo. | 5 |
| 1.1.1.1. La corriente de la beneficencia pública. | 5 |
| 1.1.1.2. La idea del Cooperativismo de Ahorro y Crédito. | 7 |
| 1.1.2. Los creadores de la Teoría del Cooperativismo. | 9 |
| 1.2. El Proceso Histórico de las Cajas Populares en México. | 13 |
| 1.3. Organización y Funcionamiento de las Cajas Populares. | 24 |
| 1.3.1. Concepto de Cajas Populares. | 24 |
| 1.3.2. Clasificación de las cajas populares. | 30 |
| 1.3.3. Organización y funcionamiento de las Cooperativas de ahorro y crédito y sociedades. | 31 |
| II. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CAJAS POPULARES A ENTIDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO | 37 |
| 2.1. Hacia un sistema financiero popular en México. | 37 |
| 2.1.1. Antecedentes. | 37 |
| 2.1.2. Implantación de la base para la transformación del sector de ahorro y crédito popular. | 43 |
| 2.2. Dificultades que enfrentan las Cajas Populares para transformarse a Entidades de Ahorro y Préstamo. | 47 |
| 2.3. Marco jurídico del sector de ahorro y crédito popular. | 52 |

| | |
|---|-----|
| 2.3.1. Marco jurídico antes de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. | 53 |
| 2.3.1.1. El sector de ahorro y crédito popular con fines de lucro. | 55 |
| 2.3.1.2. El sector de ahorro y crédito popular con fines de lucro. | 58 |
| 2.3.2. Marco jurídico Después de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. | 60 |
| 2.3.2.1. La nueva clasificación de las entidades de ahorro y crédito popular en la nueva legislación. | 60 |
| 2.3.2.2. Las características del nuevo marco jurídico para las entidades de ahorro y préstamo. | 64 |
| 2.4. Evolución Jurídica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. | 73 |
| 2.4.2. Caso Caja Libertad, S. C. L. | 75 |
| III. EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS ENTIDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO | 78 |
| 3.1. Semejanzas y Diferencias de los Tipos de Entidades de Ahorro Y Préstamo. | 78 |
| 3.1.1. Análisis de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, sus modificaciones y regulación prudencial. | 78 |
| 3.1.2. Semejanzas de los tipos de entidades. | 87 |
| 3.1.3. Diferencias entre las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras de Ahorro y Préstamo. | 90 |
| 3.2. El Tratamiento Fiscal de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de conformidad con la nueva legislación. | 96 |
| 3.2.1. El ámbito fiscal tradicional de las entidades de ahorro y préstamo sin ánimo de lucro. | 96 |
| 3.2.2. El régimen tributario de este tipo de entidades previo a la entrada en vigor de la nueva Ley de Ahorro y Préstamo. | 102 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.3. El impacto fiscal por el surgimiento de la nueva legislación de Ahorro y Préstamo para las entidades del sector. | 108 |
| 3.2.3.1. La necesidad de otorgar nuevos subsidios y exenciones fiscales. | 116 |
| 3.3. La Necesidad de Gravar en el Ámbito Fiscal a las Sociedades Financieras de Ahorro y Préstamo. | 118 |
| 3.3.1. La Evolución de las Cajas de Ahorro y Préstamo con fines de lucro. | 119 |
| 3.3.1.1. La historia de la banca en México con fines de lucro. | 119 |
| 3.3.1.2. Los primeros antecedentes de las cajas populares con fines de lucro. | 128 |
| 3.3.2. La regulación actual de las sociedades financieras como entidades de ahorro y préstamo. | 132 |
| 3.3.3. El Régimen Fiscal de las Entidades de Ahorro y Préstamo. | 138 |
| BIBLIOGRAFÍA | 151 |

ÍNDICE DE CUADROS

| Cuadro | | Página |
|---------------|---|---------------|
| 1 | Tipos de organizaciones de ahorro y crédito popular. | 29 |
| 2 | Estratificación de empresas por tamaño de acuerdo al número de empleados. | 129 |
| 3 | Número de establecimientos en México de acuerdo a su tamaño. | 129 |
| 4 | Comparación de figuras jurídicas de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. | 139 |

INTRODUCCIÓN

Las Cajas populares conocidas así en México, surgen en realidad y mucho antes en países europeos más evolucionados como Alemania o España y en América en Canadá y Estados Unidos, como producto de la necesidad de algunos sectores de la sociedad sobre todo de productores en pequeño que no podían conseguir financiamiento en los Bancos.

La mayoría de estas Cajas captan el ahorro y colocan los créditos entre sus propios integrantes, destacando la figura de las sociedades cooperativas, que si bien existían desde mucho antes, estos primeros intentos surgen simultáneamente con el desarrollo industrial de fines del siglo XVIII Y principios del siglo XIX.

Con el mismo modelo, en México surgen con otra intención muy particular, al cobijo del interés de la Iglesia Católica para ayudar a las clases más necesitadas y carentes de financiamiento, poco a poco la iglesia se fue retirando y estas y así fueron administradas por la sociedad, las hay de todos tamaños desde las más pequeñas hasta las que funcionan casi como los bancos.

Con el cambio de partido político en el poder, a finales de los años 90's, y por la atención que genero en las autoridades una serie de quebrantos de algunas pseudo-cajas, en 2001 se publica la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y después de varias prorrogas finalmente en 2006 entra en vigor dicha ley y empiezan a darse las primeras autorizaciones por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La parte más trascendental de este cambio es que por primera vez se separa y se observa el fin de cada organización dándole fundamentos jurídicos a cada una de acuerdo a su propio origen, quedando solo 2 figuras jurídicas de una diversidad que existía, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y las

Sociedades Financieras Populares, las primeras sin fines de lucro, y las segundas con fin de lucro.

Esta vez las autoridades financieras emitieron reglas de regulación claras y bien estructuradas, que han obligado a las Entidades a regularizarse y obtener su registro correspondiente para dar seguridad y confianza a los socios y clientes.

Dependiendo de los fines que cada una de estas organizaciones persigue, se eliminan las dudas y lagunas fiscales sobre las cuales se ocultaban algunas de ellas para disimular su operación y no pagar impuestos.

De esta manera las leyes impositivas reconocen la necesidad de las organizaciones de este sector por trabajar solo para producir beneficios para sus socios en su mayoría basados en la doctrina cooperativista que se sustenta principalmente en la ayuda mutua.

Las Leyes que graban la renta o utilidad como son las de Impuesto Sobre la Renta o la del Impuesto Empresarial a Tasa Única, exentan total o parcialmente a las cooperativas precisamente por no tener los fines que estas leyes gravan, sin embargo existen otras leyes como la del Impuesto al Valor Agregado que lo que grava son los actos o actividades que los contribuyentes realizan y por lo tanto gravan por igual a unos y otros.

La comparación entre las dos figuras, que contempla la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como con la Banca Comercial y de Gobierno, y con las demás organizaciones que integran el sistema financiero mexicano, es importante en este trabajo para entender y comprobar por que se deben de dar beneficios fiscales a algunas de ellas sobre todo por que es una forma para que las autoridades impulsen el desarrollos de sectores productivos, regiones o sectores de la sociedad a los cuales la banca tradiciones no llega.

De tal manera que se logre un equilibrio entre las empresas competidoras del sector, ya que la falta de lucro ocasiona la libre oferta y demanda de los servicios financieros evitando que las empresas que si buscan una utilidad incrementen los costos del dinero.

I. LAS CAJAS POPULARES

1.1. Historia Universal de las Cajas Populares. 1.1.1. Orígenes del ahorro y crédito popular en el mundo. 1.1.1.1. La corriente de la beneficencia pública. 1.1.1.2. La idea del Cooperativismo de Ahorro y Crédito. 1.1.2. Los creadores de la Teoría del Cooperativismo aplicado a instituciones de Ahorro y Crédito. 1.2. El proceso Histórico de las Cajas Populares en México. 1.3. Organización y Funcionamiento de las Cajas Populares. 1.3.1. Concepto de cajas populares 1.3.2. Clasificación de las cajas populares 1.3.3. Organización y funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito y sociedades.

1.1. Historia Universal de las Cajas Populares.

Las Cajas Populares son una innovación relativamente reciente apenas con poco más de un siglo de su nacimiento en países europeos que las impulsaron como una solución de financiamiento que se dio principalmente por el fenómeno de la revolución industrial, posteriormente, con el surgimiento de la competencia industrial y crecimiento de los estados de Norteamérica, y finalmente surgiendo como colación al desarrollo de los países latinoamericanos apenas hace medio siglo, no cabe duda que existen este tipo de organismos en otros continentes sin embargo estos últimos no aportan nada al desarrollo de las cajas populares en México por tratarse de otras culturas con las cuales no se ha tenido vinculación cultural ni financiera.

El cooperativismo, si bien es cierto que es mucho más antiguo que el nacimiento de las cajas populares viene a ser una solución a muchos de los problemas de las economías en desarrollo y no solo en su parte financiera sino también de producción y consumo, el enfoque del estudio de esta tesis parte de esta idea y de la influencia que ha tenido este en el desarrollo de las cajas populares en todo el mundo y determinando si el régimen fiscal que les aplica es correcto o no.

1.1.1. Orígenes del ahorro y crédito popular en el mundo.

La banca social tiene su origen en dos raíces, que en algunos casos han evolucionado como servicios bancarios, debidamente regulados, y en otros como un subsector de los servicios financieros que sobreviven en la informalidad.

Para ilustrar lo que ha sido la banca social, es necesario remitirnos a la evolución cronológica de este tipo de financiamiento e inversión, que tienen la finalidad de captar los recursos monetarios de los habitantes que se han visto menos favorecidos económicamente en cada uno de los países promotores de este concepto, y de esta manera otorgarles un financiamiento que les es negado por la mayoría de la banca comercial.

De esta manera, a continuación desarrollaremos los dos caminos que ha seguido esta forma de financiamiento, consistentes en la corriente de la beneficencia pública, y la del cooperativismo.

1.1.1.1. La corriente de la beneficencia pública.

Esta corriente sostiene que fueron los montes de piedad, instituciones filantrópicas dedicadas a distribuir las ganancias de su operación y las aportaciones de personas altruistas, a grupos de personas necesitadas a través de instituciones dedicadas a la beneficencia.

De manera tradicional, el modo de operar de estas instituciones se basaba en otorgar pequeños préstamos a la población de menor capacidad económica, y el principal propósito, en principio, era evitar que los pobres recurrieran a los usureros para solventar sus necesidades monetarias urgentes.

Estas instituciones surgen en Europa a mediados del Siglo XV, y se enmarcan dentro de la corriente humanista del renacimiento.

Sin embargo, no tenían un sentido de ahorro y crédito, como se conoce ahora en la actualidad, sino que básicamente era un apoyo filantrópico a los pobres por parte de una pequeña parte de la sociedad.

No es sino hasta la “segunda mitad del siglo XVIII cuando surgen las cajas de ahorro en Europa, derivadas de los montes de piedad, el propósito de su evolución fue el de incorporar el ahorro a esas instituciones”, esto es, “fue darles la posibilidad de ampliar sus operaciones de préstamo con apoyo de los recursos de sus depositantes no depender solo del reciclaje de fondos aportados por sus fundadores y donadores, la primera caja fue fundada en Hamburgo, Alemania. En los últimos años del siglo XVIII y primeros del XIX, las cajas se expandieron por todo Europa y se estima que para 1820 había aproximadamente 500 cajas establecidas en su mayoría en Alemania, Suiza, Francia, Inglaterra e Italia.”¹

El caso más representativo que se encuentra documentado con respecto a esta evolución, son las Instituciones conocidas como Monte de Piedad, las cuales se convirtieron con el pasar del tiempo en cajas populares, y esta evolución se dio principalmente en España, país que en 1702 se creó el Monte de Piedad de Animas de Madrid, el cual en 1838 se transformó en caja de ahorros con la denominación “Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid”. A partir de este momento, otros montes de piedad tuvieron una evolución similar.²

En mi opinión lo sucedido en nuestro país fue que: siguiendo la tendencia española, como lógica consecuencia de la colonización, surgieron los montes de piedad, sin embargo, en México no se considera a este tipo de organizaciones como semilla de la banca social actual, ya que sus servicios son limitados al crédito, y han dejado de lado el ahorro, operando de esta manera este mismo

¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. www.cnbv.gob.mx. Sector No Bancario. Entidades de Ahorro y Crédito Popular. “Evolución de Ahorro y Crédito Popular en el Mundo”, página 1.

² *Ibidem*, pág. 3.

esquema hasta la actualidad. En realidad podríamos decir que estas Instituciones han sido la causa del surgimiento del cooperativismo, al unirse junto con el sistema bancario y con los prestamistas que subsisten hasta hoy día, en la usura.

En este sentido, la versión del gobierno federal a través de sus diversas dependencias, señalan este origen como antecedente de la banca social, sin embargo, tal y como lo veremos más adelante, no se contempla su regulación en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por estar ya regulados en otras leyes.

Si bien son antecedentes de la banca social en algunos países europeos, no es la generalidad en todo el mundo, pues las condiciones de cada uno de ellos han forzado a sus habitantes a buscar medios innovadores de ahorro y financiamiento. Toca pues ahora, revisar todo lo concerniente a la otra vertiente que ya habíamos mencionado y que es el cooperativismo, y en específico el de ahorro y crédito.

1.1.1.2. La idea del Cooperativismo de Ahorro y Crédito.

El cooperativismo como hoy lo conocemos, dista mucho de lo que fueron sus orígenes, sin embargo en su forma primitiva es mucho más antigua que los antecedentes sobre los montes de piedad que hemos visto en el punto anterior.

En realidad, la idea del cooperativismo es compleja y para muchos proviene inclusive, desde los días en que los primeros humanos se reunieron para cazar en equipo, situación que se pierde en el tiempo. No obstante lo anterior, y como una manera de ejemplificar los amplios antecedentes que se mencionan sobre el cooperativismo, en seguida señalamos los siguientes:³

- Las organizaciones para la explotación de la tierra en común de los babilonios.

³ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. www.cnbv.gob.mx. Op. Cit., página 2.

- La colonia comunal mantenida por los esenios en ein guedi, a las orillas del mar muerto.
- Sociedades funerarias y de seguros entre los griegos y los romanos.
- Los “agapes” de los primeros cristianos como forma primitiva de las cooperativas.
- La vida agraria entre los germanos.
- Organizaciones agrarias y de trabajo entre los pueblos eslavos.
- El mir y el artel entre los rusos, la zadruga de los serbios.
- Organización del trabajo y de la producción en el manoir medieval
- Agrupaciones de los campesinos para la transformación de la leche queserías de los arm y de los campesinos europeos de los alpes, del jura y del Saboya.
- Organizaciones para el cultivo de la tierra y del trabajo en las organizaciones precolombinas principalmente entre los incas y los aztecas.
- Los minga y el convite
- Las reducciones de los jesuitas en paraguay
- Las cajas de comunidad en la época de la colonización española en América.
- Las colonias con el carácter religioso de los inmigrantes en Norte América.

En la era moderna, si bien existen antecedentes muy importantes en relación con el movimiento cooperativo de consumo en Inglaterra, y el cooperativismo de producción obrera en Francia, estamos en posibilidad de señalar que los orígenes del cooperativismo del ahorro y crédito más cercanos a nuestro país, se remontan a lo sucedido en este sentido en Alemania, cuya doctrina se extiende en la evolución de las instituciones existentes en otros países. Incluso, escritores españoles dan reconocimiento a los creadores de las teorías documentadas del cooperativismo alemán.

En este sentido, se menciona que, si bien la revolución industrial inicio en forma tardía en Alemania, con la creación del Instituto Industrial en 1831, se considera a esta época como el principio del surgimiento de las grandes figuras de los sistemas teóricos y prácticos del sistema cooperativo alemán, sobre todo en el campo del crédito rural y urbano.⁴

Es precisamente, en el campo del crédito en donde se hacen más patentes las carencias del pueblo alemán, debido a la necesidad de dinero para financiar la importación de maquinaria industrial. “Se trataba de reformar el terreno del crédito o préstamo sobre el cual las personas de raza judía habían constituido un monopolio”. De esta forma, tenemos que “las cooperativas de crédito surgen frente a este sistema abusivo y cumplirán un papel social de gran importancia, al evitar que los ciudadanos se vieran obligados a acudir a los usureros”.⁵

Así pues, tenemos que el surgimiento de las cooperativas de ahorro y préstamo inicia en Europa, como consecuencia de la necesidad de financiamiento para producir principalmente bienes de consumo en la época de la revolución industrial que se desplazo por este continente, y después a Estados Unidos y Canadá, que son los lugares donde en la actualidad funcionan y sirven de ejemplo este tipo de organizaciones para los países en desarrollo.

1.1.2. Los creadores de la Teoría del Cooperativismo aplicado a instituciones de Ahorro y Crédito.

Los creadores a nivel Europeo de este tipo de Entidades Crediticias fueron los alemanes Herman Schulze Delitzsch y Friedrich Wilhelm Raiffeissen, tal y como lo iremos citando a continuación.

⁴ Egido Moreno, ma. Jesús. “Cooperativas de Crédito en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra: Retos de Futuro.” Universidad del País Vasco, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Donosita-San Sebastián, 1999.

⁵ Ídem.

Las primeras Cooperativas de Ahorro y Crédito surgieron en Alemania a mediados del siglo XIX. Hermann Schultz-Delitzsch, quien crea un modelo para una panadería bajo un esquema cooperativista, consideró que ésta también sería funcional para la creación de entidades crediticias de cajas populares, que prestaran servicios financieros a la gente que no tenían acceso a los bancos comerciales. Las cooperativas de ahorro y crédito urbanas schultze-delitzsch se desarrollaron rápidamente e incluso dieron origen a los llamados “Bancos del Pueblo”, y para 1860 existían 183 bancos populares de este tipo.⁶

El alemán Friedrich Wilhelm Raiffeisen quien vivió de 1818 a 1888, desempeñó el puesto de alcalde en el pueblo de Flammersfeld, Alemania, durante el año de 1848, y de Heddesdorf en 1854, y que después como comerciante de cigarrillos y vino, se dio cuenta que su idea —ayuda a través de la autoayuda—, podría ser el medio más eficiente, y con esta finalidad fundó en el año de 1864 la Asociación de Cajas de Crédito de Heddesdorf, la cuál es considerada como la primera cooperativa rural.⁷

En seguida, mencionaremos algunas referencias históricas de cómo se fueron dando los acontecimientos que vinieron a dar el surgimiento y evolución de las Cajas Populares en algunos países.

En 1864, Federico Guillermo Raiffeissen, fundó la primera de sus Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito la cual tenía como objeto apoyar financieramente a los campesinos más pobres de la región con recursos que obtenían de donaciones. Al fallecimiento de Raiffeissen en 1888, existían ya en Alemania 425 cooperativas rurales de ahorro y crédito que operaban conforme al modelo que lleva su nombre. El avance de las cooperativas ha llegado a tal grado en Alemania, que actualmente en este país, los bancos comerciales manejan un

⁶ Evolución del Ahorro y crédito popular en el mundo. www.cnbv.gob.mx. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pág. 2.

⁷ Unión Internacional Raiffeisen. www.iru.de. La IRU. Historia. Pág. 1.

29% de los depósitos, mientras que el sistema cooperativo de ahorro y crédito maneja el 39% el resto otros intermediarios financieros, según datos de la comisión nacional bancaria y de valores de México.⁸

Por otra parte, tenemos que el origen de las cajas populares en España fue diferente al resto de Europa, ya que las organizaciones fundadas a partir de 1702 fueron primero montes de piedad, como es el caso del Monte de Piedad de Animas de Madrid, que posteriormente se transforma en caja de ahorros, en el resto de España otros montes de piedad tuvieron una evolución similar.⁹

De esta manera, la estructura corporativa del sistema cajista actual, esta integrado por las cajas de ahorro, las federaciones en la que están agrupadas y la confederación Española de Cajas de ahorro, esta última como organismo copular del sistema, que cuenta con diversas empresas de servicios que apoyan la operación de las cajas, mismas que finamente adoptaron el sistema cooperativo universal basado en los principios cooperativos de Schulze- Raiffeissen.

En Bélgica, el introductor de la idea del crédito cooperativo de Raiffeissen fue el cura Mellaert que junto con la colaboración de dos políticos crearon en 1890, el “Boerebond o Liga Campesina de Lovaina”, posteriormente, se crearon las Cooperativas de Depósitos y Prestamos, que en 1895 se unificaron en una Caja Central y que en 1935, retomaron el nombre de Cajas Raiffeissen que aun continúan utilizando.¹⁰

⁸ Evolución del Ahorro y crédito popular en el mundo. www.cnbv.gob.mx. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pág. 2.

⁹ Evolución del Ahorro y crédito popular en el mundo. www.cnbv.gob.mx. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pág. 3.

¹⁰ Egido Moreno, ma. Jesús. “Cooperativas de Crédito en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra: Retos de Futuro.” Universidad del País Vasco, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Donosita-San Sebastián, 1999. Págs. 17 y 18.

Por su parte, en Francia, el modelo Raiffeisen se instala en Alsacia y Lorena a través de los estudios de Luis Durand, fundando en 1893 una Federación, la “Unión de Cajas Rurales y Obreros” y por otra parte también se implanta preconizado por Schulze, el primer Banco Popular, posteriormente, se fundó en el sur de Francia por Eugene Rostand el “Centro Federativo de Crédito Popular”. En este país el crédito popular cooperativo va a ser fuertemente apoyado por la administración gubernamental y este proceso de dependencia pública dará lugar a la creación en 1920 de la Oficina Nacional de Crédito Agrícola que en 1926, modifico su nombre por “Caja Nacional de Crédito Agrícola”.¹¹

En Holanda, se difundieron inicialmente este tipo de cajas en el sur del país de población católica, para pasar a extenderse el mismo modelo al norte con población protestante.¹²

Igualmente en Italia fueron católicos, curas y seglares los promotores del potente movimiento de “Case Rurali” que están federadas y constituyen un poderoso grupo basado en la doctrina y principios de Raiffeissen, por otra parte en Italia también se extendió la influencia de Schulze, lo que origino la creación de los Bancos Populares.¹³

En Canadá las cooperativas de ahorro y crédito fueron introducidas en América por Alfonso Dejaridin's, quien tuvo el proyecto de combatir la usura en su comunidad y proveer una forma de organización económica. El 6 de Diciembre de

¹¹ Egido Moreno, Ma. Jesús. “Cooperativas de Crédito en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra: Retos de Futuro.” Universidad del País Vasco, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Donosita-San Sebastián, 1999. Págs. 17 y 18.

¹² Egido Moreno, Ma. Jesús. “Cooperativas de Crédito en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra: Retos de Futuro.” Universidad del País Vasco, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Donosita-San Sebastián, 1999. Págs. 17 y 18.

¹³ Egido Moreno, Ma. Jesús. “Cooperativas de Crédito en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra: Retos de Futuro.” Universidad del País Vasco, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Donosita-San Sebastián, 1999. Págs. 17 y 18.

1900 fue fundada la caja popular de Levis, semilla del actual sistema de Cajas Populares Desjardin's.¹⁴

En Estados Unidos, 1908 Pierre Jay , comisionado de bancos del estado de Massachusets, Estados Unidos recomendó legislar para proteger a las pequeñas asociaciones de ahorro y préstamo integradas por grupos de empleados, un año después organizo la primera Cooperativa de Ahorro y Préstamo (Credit Union) de los Estados Unidos.¹⁵

En América Latina el cooperativismo financiero se desarrolló a partir de los años 50's, con características distintas de los diversos países de la región, su importancia en la actualidad, medida en términos de su participación en el mercado financiero, con algunas excepciones, en lo general es baja; sin embargo su impacto económico-social es importante, y en materia fiscal, usualmente están favorecidas por regímenes de carácter especial.¹⁶

1.2. El Proceso Histórico de las Cajas Populares en México

La conquista española y la posterior colonización, así como el tipo de gobiernos que existieron hasta antes de la época de la Revolución mexicana, fue definitivo para hacer imposible el desarrollo del país. Esta influencia social, y su organización económica, se ven también reflejadas en el surgimiento y evolución de las cajas populares en México, lo cual se puede apreciar en la siguiente reseña histórica de las instituciones que fueron surgiendo en nuestro país, con el fin del ahorro o el crédito popular o de las personas que las impulsaron.

¹⁴ Evolución del Ahorro y crédito popular en el mundo. www.cnbv.gob.mx. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pág. 4.

¹⁵ Evolución del Ahorro y crédito popular en el mundo. www.cnbv.gob.mx. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pág. 4.

¹⁶ Evolución del Ahorro y crédito popular en el mundo. www.cnbv.gob.mx. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pág. 4.

En este sentido, tenemos que el primer indicio conocido son las cajas de comunidades indígenas, reconocidos por el virrey D. Antonio de Mendoza, según la Ley II, Título III, libro IV de la Recopilación de leyes de Indias.¹⁷

En 1775, en la ciudad de México se funda el Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas. En la actualidad esta institución se llama Nacional Monte de Piedad. Además de la anterior institución, tenemos que en realidad, han existido muchos esfuerzos tendientes a crear instituciones que vengan a impulsar el ahorro y el crédito popular, como ejemplo de ello, están los siguientes:¹⁸

a) En 1904 se fundo un monte de piedad privado a iniciativa de la Sra. Luz Saviñon.

b) A finales del siglo XIX Don José Barbier, de origen español convenció a Vicente Riva Palacio para introducir las Cajas de Ahorro en México, sin éxito.

c) En 1903, Don Miguel Palomar y Vizcarra promovió las Cooperativas de Ahorro y Crédito del modelo Raiffeissen, sin éxito

Los anteriores esfuerzos por iniciar organizaciones de financiamiento de orden popular no fructificaron debido a los intereses gubernamentales y de la banca, así como por la falta de difusión y de la falta de infraestructura en comunicaciones de la época.

Los únicos que surgieron y operaron con éxito fueron los montes de piedad que a diferencia del caso español, en México estos no se transformaron en cajas de ahorro y préstamo, sino que debido a su fin, que es la filantropía, su medio de obtener recursos para lograr tal finalidad, es el financiamiento a través

¹⁷ Manual del socio. www.cajaleonfranco.com manual del socio, página 1.

¹⁸ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. www.cnbv.gob.mx. Sector no bancario. Entidades de Ahorro y crédito Popular. Historia del movimiento cajista en México, pagina 1.

del empeño y el descuento de altos intereses lo que no constituye una alternativa de financiamiento accesible para las personas de mas bajos recursos pues sin la prenda que se empeña no hay financiamiento.

Debido a tal razón dejaremos este tema precisamente solo como una reseña histórica de lo que pudo haber sido el origen de las cajas populares en México, pues por al contrario, éstas se convirtieron en el origen del empeño lucrativo aprovechando la necesidad inmediata de recursos de la población media.

Entonces, si este no es el origen de las cajas populares en México, resulta necesario remontarnos a los hechos sucedidos en nuestro país después de las dos primeras décadas del siglo pasado, en el que encontramos el verdadero primer antecedente de las cajas de ahorro y crédito popular, mismo que se da cuando el Ing. Alberto García Granados en el año de 1921, patrocino una caja de ahorro rural ubicada en el Estado de México, pero que terminó por no desarrollarse dado su limitado alcance.¹⁹

Así tenemos que, salvo al antecedente señalado en el párrafo anterior, en toda la primera mitad del siglo pasado, el financiamiento a los más pobres se daba por una sola fuente: los prestamistas que otorgaban sus préstamos a intereses de usura, y esta situación se presentaba, porque al sistema bancario mexicano no le interesó este sector de la población, además de que el gobierno mexicano en esporádicas ocasiones apoyó con financiamiento a algunos sectores de la población necesitada, pero casi siempre en épocas electorales o con programas tipo subsidio que se perdían en la burocracia.

De esta manera, en realidad los primeros indicios funcionales de las cajas populares en México, se dieron gracias a la intención de algunos sacerdotes católicos por solucionar los problemas de financiamiento que tenían los pequeños productores de bienes y servicios, lo cual se dio a partir del año de 1950.

¹⁹ Ídem

Se reconoce generalmente como iniciador de esta tendencia al P. Pedro Velásquez, quien ya desde los años veinte del siglo pasado inicia un movimiento social católico, denominado “Secretariado Social Mexicano”, en razón de su preocupación por la organización de jóvenes y de organizaciones católicas obreras, del cual llegó a ser dirigente. Dentro de su obra social estaba la de idear la forma de hacer llegar a las personas más necesitadas financiamiento barato para que pudieran producir, idea que se vino a concretar realmente, como ya se mencionó, a partir del año de 1950.

No es de extrañarse que en México se iniciara este tipo de organizaciones a través de los integrantes de la Iglesia Católica, pues México es un país donde la mayoría de la población profesa esta fe, además de que también la mayoría es pobre, debido a lo cual surgieron líderes interesados en ayudar altruistamente a la población necesitada, pero como estas personas bien intencionadas no tenían ni idea de cómo hacerle y lo único que sabían eran algunas noticias de los movimientos cooperativistas en Europa, Estados Unidos y Canadá, decidieron enviar a los Padres Carlos Talavera Ramírez y Manuel Velásquez Hernández, a investigar y capacitarse para posteriormente tratar de implantar una solución al problema ya mencionado.

Comenta Manuel Velásquez que la invitación se la hizo su propio hermano, Pedro Velásquez, y lo narra de la siguiente manera:

“... por el mes de julio de 1950 me pregunto si no estaría yo dispuesto a volver a la universidad. Carlos Talavera había ya pasado un año en Antigonish, Canadá, haciendo estudios; pero traía una beca para que alguien fuera con él a ver si había captado correctamente las enseñanzas allá impartidas. Dijo mi hermano que Mons. Shlarman, en su obra “México, tierra de volcanes” proponía que lo que nuestro país

necesitaba para su desarrollo era un movimiento social como el de Antagonish, Nueva Escocia en Canadá”.²⁰

Después de estar estudiando la teoría cooperativa en Antagonish, Canadá, y tras haber comprendido la esencia del cooperativismo, concluyen los enviados que la clave reside en la educación y organización de la gente.

A partir de estos estudios, inician un viaje de observación desde Canadá, pasando por Estados Unidos de América, y llegando hasta nuestro país, con el siguiente itinerario.

“ A principio de Febrero de 1951, por New Branswick, pasamos a Québec, de allí viajamos a St. Anne de la Pocatiere, Montreal y Ottawa. Mínimo una semana nos detuvimos en cada ciudad, visitando oficinas centrales, federaciones, cooperativas, obras de educación de adultos. La emprendimos hasta Regina en Seskatchewan para visitar los silos cooperativos de trigo. Bajamos a E.U. por St. Paul Minesota, Madison Wisconsin, Chicago, Detroit, Columbus Ohio, Kansas City, y todavía fuimos a Denver y la emprendimos a Santa Fe en Nuevo México. A fines de Marzo estábamos en Detroit, debimos haber llegado a México casi a principios de Mayo de 1951.”²¹

Con este antecedente, tenemos que en octubre de 1951 aparece en la ciudad de México la primera caja de ahorro popular, llamada LEÓN XIII, bajo la iniciativa del sacerdote Pedro Velásquez Hernández. Posteriormente, con la ayuda de los sacerdotes rápidamente surgieron varias cajas de ahorros, inicialmente dirigidas por padres de la Iglesia Católica, quienes de manera paulatina dejaron la administración para que tuvieran una existencia autónoma desligada de la iglesia.

Esta primera experiencia fue exitosa ya que inmediatamente se empezaron promocionar y a difundir la nueva forma de organización de ahorro y

²⁰ Eguia Villaseñor, Florencio. “Testimonios”. Confederación Mexicana de Cajas Populares. San Luis Potosí, S.L.P. México. 1986 paginas 36 y 37.

²¹ Ibídem, Pág. 40.

préstamo denominadas Cajas Populares. Para 1954 existían alrededor de 20 instituciones similares. Sin embargo, sus dirigentes y participantes pronto se dieron cuenta que necesitaban asesoramiento y otros servicios, por lo que ese mismo año decidieron organizar y celebrar el “Primer Congreso Nacional de Cajas Populares”, con una asistencia de 200 dirigentes. En esta reunión se señaló que en el Distrito Federal están rindiendo sus frutos 25 cajas populares diseminadas en barrios humildes de tipo proletario en Morelos una, dos en Zacatecas, dos en San Luis Potosí, tres en Guanajuato, cuatro en Michoacán, tres en el estado de México, una en Puebla, dos en Aguascalientes, tres en Guadalajara, en el que se analizó el funcionamiento de los órganos directivos y se determinó construir un consejo central de cajas populares.²²

Después de esto se da la gran expansión del movimiento cajista promovida por los padres del secretariado y secundada por los sacerdotes de muchas diócesis, particularmente del centro del país.

En diez años de evolución se formaron varias Cajas Populares, es imposible nombrarlas a todas, ya que algunos movimientos no llegaron a consolidarse como cajas, y solo quedó en intento. Este crecimiento se dio a lo largo de los siguientes estados de la República Mexicana, como son; Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, principalmente en los del centro.

Diez años después, en 1964, se crea la “Confederación Mexicana de Cajas Populares”, con lo que se formó la estructura básica de la organización de este tipo de organizaciones en el país, integradas por cajas, federaciones y

²² Eguía Villaseñor Florencio. “Los Principios de las Cajas Populares”. Confederación Mexicana de Cajas Populares, San Luis Potosí, México. 1991. Pág. 20.

confederaciones. Se calcula que para ese entonces había en todo el país unas 500 cajas de ahorro, con más de 300 mil asociados.²³

Las cajas populares empezaron a desarrollarse por iniciativa de las comunidades de diferentes sectores, agricultores, artesanos, locatarios de mercados, pequeños productores, etc., durante mucho tiempo la mayoría de ellas se mantuvo en torno a la que había sido su lugar de fundación original, la Iglesia. Funcionaron durante mucho tiempo en los atrios de las iglesias y tenían horarios de atención solo los fines de semana, en horarios limitados a la disponibilidad de la gente que administraba los recursos en su tiempo libre.

Los sacerdotes católicos promotores de las cajas populares pese a su incapacidad técnica las cajas nacieron, muchas se desarrollaron y sirvieron de soporte y experiencia del movimiento posterior, el movimiento actual no puede ignorar el enorme beneficio de esta gran expansión, los sacerdotes, en general, aceptaron su puesto de asesores renunciando al de dirigentes o administradores. Algunos quedaron dolidos, pero los más cumplían su vocación de educadores sociales. La ausencia posterior del sacerdote quizá se deba más a las nuevas exigencias del movimiento ante su postura empresarial que al cambio decidido por ellos.

En esa época las federaciones y la confederación se transformaron en instituciones financieras. Sin embargo, debemos destacar que en la mayor parte del este tiempo el gobierno no participó en esta actividad, ni con políticas de fomento, ni con acciones para regularlas, sino que su intervención es relativamente reciente.

Así tenemos que en cuarenta años, es decir de 1950 a 1990, el gobierno no dirigió la mirada a este sector de la economía, fue hasta 1991, cuando trató de regular al sector de ahorro y crédito popular, a través de la Ley General de

²³ La Red de la Gente, www.lared-delagente.com.mx. Organizaciones de ahorro, antecedentes. Pág. 1

Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, en el que se modifica para incluir una nueva figura a las sociedades de ahorro y préstamo (S A P) como intermediarios financieros regulados, con la finalidad de otorgar créditos a sus miembros. Sin embargo por la mala implementación de los programas de regularización las sociedades que se habían convertido en S A P mas tarde se trasladaría nuevamente a la informalidad amparadas en la Ley de General de Sociedades Cooperativas. Lo anterior motivado por el exceso de intervención de las autoridades hacendarias para suprimir la operación de este tipo de organizaciones.

En 1991 se modifica la Ley De Organizaciones Y Actividades Auxiliares De Crédito (que regula a los organismos auxiliares de crédito reconocidos por la autoridad) con la finalidad de encuadrar a las cajas populares que operaban en el país ya que el gobierno federal comenzaba a darse cuenta que esta cooperativas estaban ya destacando en el sector financiero.²⁴

La razón por la cual las cajas populares no se alinearon a la nueva regulación fue, que si hubieran acogido la ley que quiso regular al sector como si fueran bancos, habrían perdido los principios del cooperativismo universal, con lo que hubiesen perdido su esencia la ayuda mutua.

En 1993, surgieron las cajas solidarias a iniciativa del Gobierno Federal para darle a los campesinos beneficiarios de créditos a la palabra del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, una opción para administrar los recursos subsidiados por el gobierno. Su origen tuvo el objetivo de motivar el pago de créditos al PRONASOL y con el capital recuperado formar un intermediario que proporcionara servicios financieros a la comunidad.

²⁴ Alianza Cajas Populares. www.cortazar.com.mx. Alianza. Historia. Pág. 1

En 1994, la Ley General de Sociedades Cooperativas se modificó para incluir a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Esto significó varios cambios para el sector de ahorro y crédito popular:²⁵

- ◆ Los requisitos para las Cooperativas de Ahorro y Préstamo fueron más flexibles, comparados con los de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- ◆ No se establecieron aspectos fundamentales como regulación prudencial, supervisión, barreras de entrada, contrapesos en los órganos de gobierno, mecanismos de salida ni sanciones.
- ◆ Las uniones de crédito que captan ahorro se inclinaron dentro del sector como entidades lucrativas.
- ◆ Algunas cajas de ahorro continuaron operando bajo su forma jurídica original de asociaciones civiles y sociedades civiles.
- ◆ La presencia de organizaciones no gubernamentales se centró en actividades de micro crédito y en la organización de grupos de ahorro a muy pequeña escala en zonas de alta marginación.

En los años que siguieron, una parte pequeña del sector de ahorro y crédito popular enfrentó problemas, entre ellos:

- ◆ Heterogeneidad en los sistemas de información y contabilidad.
- ◆ Liquidez creciente, aunado a una mala administración de la misma.
- ◆ Carencias en cuanto a administración de riesgos.

²⁵ La Red de la Gente, www.lared-delagente.com.mx. Organizaciones de ahorro, antecedentes. Pág. 1

- ◆ Inadecuada contabilidad de la cartera vencida.

- ◆ Problemas de solvencia en varias sociedades.

A pesar de que la mayoría de las organizaciones de ahorro y crédito popular son exitosas y gozan de la confianza de sus clientes y asociados, en el año 2000 se produjeron algunos casos de problemas financieros derivados de actividades fraudulentas de personas que aprovechando los vacíos legales establecieron “pseudo-cajas”.

Lo anterior derivó en el descontrol de todo tipo de organizaciones que prestan servicios de ahorro y crédito en 2002. Con la llegada del presidente Vicente Fox a la Presidencia de la República, impulsó la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y para hacer posible la transformación de los organismos de ahorro y crédito popular a la denominación entidades de ahorro y préstamo, fue necesario que el gobierno estableciera la creación de la nueva banca social para lo cual el gobierno federal transforma el organismo denominado bonos del ahorro nacional en el banco nacional de servicios financieros, BANSEFI, cuya labor fue proporcionar a las organizaciones que lo requerían la ayuda necesaria para migrar a los nuevos ordenamientos.

El primer paso fue ordenar al sector de ahorro y crédito popular, dándole un marco normativo adecuado que le de transparencia y seguridad, formando un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector a través de organismos integradores denominados federaciones y Confederaciones y establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios, la intención final de BANSEFI es que una vez que las cajas populares se hayan transformado en entidades de ahorro y crédito, BANSEFI se convierta en un banco de primer piso, que sea el mecanismo aglutinador y medio de financiamiento de las cajas populares.

A demás de BANSEFI en este proyecto participan “Organizaciones internacionales expertas en el tema de finanzas populares tales como Planet Finance, Desjardins, WOCCU y la Confederación de cooperativas y las Cajas de Ahorro de Alemania.”²⁶

Desde que se publico la ley, su inicio de vigencia se ha prorrogado en varias ocasiones, debido a la imposibilidad técnica del sector para migrar inmediatamente a la nueva figura, en el transcurso de este proceso se han publicado los criterios prudenciales y las reglas generales, que en otros intentos les faltaron, Así pues es hasta el 1º de Enero de 2006 cuando inicia la vigencia de la Ley, aun sin entidades reguladas y con todas las organizaciones apegadas a la ultima prorroga que será de 3 años para obtener su autorización para operar como entidades de ahorro y préstamo.

En los primeros meses de 2006 se han dado ya las primeras autorizaciones a cajas populares pequeñas que se mantenían con la figura de S A P por lo limitado de sus servicios y la regulación que ya tenían, fueron incorporadas rápidamente.

Las iniciativas presentadas hasta el momento al Congreso de la Unión para transformar a BANSEFI en un banco de primer piso y con esto lograr el ejecutivo la culminación de su plan de regulación del sector de ahorro y crédito, han sido detenidas para su estudio, pues la Cámara de Diputados no ha podido ser convencida por los funcionarios de BANSEFI de que ellos deben ser los que financien al sector, ya que las cajas populares que lo integran en su mayoría son autónomas.

²⁶ El Portal de las Finanzas Populares. www.finanzaspopulares.org.mx. Finanzas populares en México. Pág. 1

1.3. Organización y funcionamiento de las Cajas Populares.

En esta sección se hace mención de cómo están organizadas y cómo funcionan las cajas populares explicando que son, de donde surgen y como es que han trabajado la mayoría de ellas hasta antes de la actual regulación.

1.3.1. Concepto de Cajas Populares.

Para estar en condiciones de entender de mejor manera la organización y el funcionamiento de estos entes en el sistema jurídico mexicano, es importante señalar el concepto de las cajas populares. ¿Por qué se llaman “Cajas Populares” a las organizaciones de ahorro y préstamo en México?

Como ya lo hemos mencionado con toda oportunidad en el punto anterior de este capítulo de la Tesis, este nombre surgió de los iniciadores del movimiento, Manuel Velásquez y Talavera, quienes cuentan la anécdota siguiente:

“Teníamos que escoger entre Unión de crédito, Cooperativa de Ahorro y Crédito, o Caja Popular. El nombre de Unión de Crédito ya estaba apropiado en México por otras entidades crediticias que en esos días también estuvimos estudiando. “Cooperativas” no podíamos llamarles para no echarnos encima a la Ley y sus inspectores, no nos quedaba sino “Caja Popular”, porque queríamos eso, que fuera popular; por qué el pueblo entendía ya de las cajas de ahorro; y por qué en la tradición cercana (por los años veinte) había existido en México las “Cajas Raiffeisen”.²⁷

Las Cajas Populares, en su concepción más amplia, agrupan a una gran variedad de organizaciones que se encuentran fuera del ámbito propio de la banca comercial, cuya característica principal consiste en que se dedican a la actividad del ahorro y préstamo en sus diferentes maneras. Estas organizaciones asumen

²⁷ Eguía Villaseñor, Florencio. “Testimonios”. Op. Cit., página 43.

diferentes formas jurídicas, sobre las cuales se amparan para su funcionamiento, y en nuestro país las más comunes son las siguientes:

- Casas de empeño
- Cooperativas de ahorro y préstamo
- Sociedades de ahorro y préstamo
- Sociedades de solidaridad social (secretaría de economía).
- Uniones de crédito
- Sociedades civiles
- ONG'S (Organizaciones no gubernamentales con actividades financieras)

A continuación mencionaré algunas definiciones de cada una de ellas para conocer su generalidad:

A) Cooperativas de ahorro y préstamo.

Las cooperativas de ahorro y préstamo son organizaciones que se dedican al ahorro y préstamo en México, bajo el amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, las cuales se definen de la siguiente manera:

- Es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.²⁸
- En cuanto a su regulación jurídica, las sociedades cooperativas de ahorro y crédito se rigen por la Ley General de Sociedades Cooperativas, así como

²⁸ Artículo 2o. de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

por las leyes aplicables en la materia y por las disposiciones administrativas que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Confederación Nacional respectiva y la del Consejo y la del Consejo Superior del Cooperativismo.²⁹

A nivel internacional el Congreso Mundial de Cooperativas de ahorro y Crédito ha definido el término “Cooperativa de Ahorro y Crédito” de la siguiente manera:

“Significa una organización Cooperativa financiera, de propiedad de sus miembros y operadas por los mismos sin fines de lucro y de conformidad con los principios democráticos: su propósito es el de promover ahorros, usar fondos mancomunados para conceder préstamos y presta otros servicios afines a los miembros y sus familias. Una cooperativa de ahorro y crédito es parte de un sistema financiero cooperativo y se ciñe a los principios operativos de las cooperativas de ahorro y crédito establecidos por esta corporación”.³⁰

Uno de los organismos a nivel internacional más reconocidos por el sector y también por el Gobierno Federal es la organización conocida por sus siglas en inglés, WOCCU, World Council of Credit Unions, Inc., que en nuestro país se conoce como el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, mismo que define a esta organizaciones como:

“Por cooperativa de ahorro y crédito se entiende una institución financiera cooperativa, propiedad de sus miembros, quienes la controlan y disfrutan de sus servicios. Las cooperativas de ahorro y crédito sirven a grupos que comparten un vínculo común, por ejemplo, todos los asociados tienen el mismo empleador, el mismo vecindario o la misma iglesia. Las cooperativas de ahorro y Crédito también son entidades sin fines de lucro y existen para ofrecer un lugar seguro y

²⁹ Artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

³⁰ Manual del Socio, manual de estudio. www.cajaleonfranco.com. Pág. 1

conveniente a sus asociados para depositar ahorros y acceder préstamos y otros servicios financieros a tasas razonables.”³¹

De conformidad con lo que hemos venido exponiendo en relación a este tema, podemos señalar que las principales características de las sociedades de ahorro y préstamo son:

B) Sociedades de ahorro y préstamo.

Las sociedades de ahorro y préstamo son personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limitan al pago de sus aportaciones. Tendrán duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras “Sociedad de Ahorro y Préstamo”.³²

El objeto principal de estas sociedades es la captación de recursos que deberán provenir exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.³³

C) Las Uniones de Crédito.

Este tipo de organizaciones financieras se dedican en particular a facilitar el acceso a los créditos y servicios variados a sus socios, pero sus actividades también son exclusivas con sus socios, y sólo dentro del sector del área

³¹ World Council of Credit Unions- WOCCU, www.woccu.org. Pág. 1.

³² Artículo 38-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

³³ Artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

productiva al cual se dedican los socios, sirviendo como un instrumento para lograr el abastecimiento del financiamiento en beneficio de sus socios, y fomentar la organización colectiva en algunas ramas de la economía nacional.

Las Uniones de Crédito a que se refiere este capítulo, gozarán de autorización para operar en las ramas económicas en que se ubiquen las actividades de sus socios, y sólo pueden realizar las siguientes actividades:³⁴

- Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía de aval.
- Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y fianzas del país o de entidades financieras del exterior así como de sus proveedores.

En cuanto a la forma jurídica que deben adoptar, las uniones de crédito deben siempre constituirse como sociedades anónimas de capital variable, de acuerdo con la legislación mercantil.³⁵

D) Las Organizaciones No Gubernamentales con Actividades Financieras (ONG'S)

Este tipo de organizaciones es otro de los segmentos dentro del sector del ahorro y crédito popular en México, pero que está integrado por las llamadas organizaciones no gubernamentales con actividades financieras, también denominadas “ONG´s” y son organizaciones de asistencia privada reguladas por la legislación civil.

³⁴ Artículos 39 y 40 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

³⁵ Artículo 41 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Estos entes están organizados como instituciones de asistencia privada, cuyo ámbito de funcionamiento son las operaciones de micro finanzas, como herramientas para la colocación del crédito.³⁶

Hasta aquí, hemos desarrollado los entes y organizaciones más importantes que están incluidos en el término de Cajas Populares, en su concepción más amplia, que como podemos observar, agrupan una gran variedad de organismos.

La importancia de estos entes, queda manifiesta con la tabla estadística que a continuación se menciona, que nos muestra el tamaño del sector de ahorro y crédito popular en México, la cual fue elaborada por el gobierno federal como un estudio previo a la elaboración de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, y es publicada en la pagina de lared-delagente, que es un producto comercial de BANSEFI.

Cuadro 1 Tipos de organizaciones de ahorro y crédito popular.³⁷

| Tipo | numero | socios |
|--|--------|-----------|
| Unión de crédito (solo las que captan ahorro de sus socios) | 32 | 19,000 |
| Sociedades de ahorro y préstamo | 11 | 675,000 |
| Cooperativas de ahorro y préstamo | 157 | 1,081,000 |
| Cajas solidarias | 210 | 190,000 |
| Cajas populares | 220 | 344,000 |
| Total | 630 | 2,309,000 |

³⁶ Otras Entidades de Ahorro y Crédito Popular. www.cnbv.gob.mx. Noticias. página 3.

³⁷ Organizaciones de ahorro/cuántas son y a quienes atienden. www.lared-delagente.com.mx
Pág.2

De la anterior tabla, que nos muestra a todos los entes que están incluidos dentro del término “cajas populares”, en su acepción amplia, podemos observar que por lo que concierne al número de socios, la más numerosa son las cooperativas de ahorro y préstamo.

1.3.2. Clasificación de las cajas populares.

A continuación mencionaré en dos clasificaciones que se han realizado en este sentido, y en primer término citaremos las que publica la WOCCU,³⁸ organización que en principio divide a las cajas populares en cajas sin fines de lucro y cajas con fines de lucro.

Las cajas populares sin fines de lucro, de hecho son organizaciones mutuales, dirigidas completamente por sus asociados y en beneficio de los mismos, los excedentes de la operación es devuelta a los asociados en forma de una mayor tasa de interés sobre ahorros, y una menor tasa de interés sobre préstamos, u otros servicios nuevos y mejorados.

Por su parte, las cajas con fines de lucro, son las instituciones que deben generar ganancias para sus accionistas y estas son repartidas a los dueños como dividendos.

La segunda clasificación es la que maneja la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la que nos señala lo siguiente:³⁹

- Cooperativas de Ahorro y Préstamo; en singular y plural, a las sociedades constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades

³⁸ World Council of Credit Unions- WOCCU, www.woccu.org. Pág. 1.

³⁹ Artículo 2º y 3º de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Cooperativas y a esta Ley, que tengan por objeto realizar exclusivamente operaciones de ahorro y préstamo.

- Sociedades financieras populares; En plural o singular, a las sociedades anónimas constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a esta Ley;

De esta manera, en base a esta última clasificación, que divide a las cajas populares en Cooperativas de Ahorro y Crédito y Sociedades Financieras Populares, procederemos a analizar únicamente a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, por lo que a continuación se desarrollará el tema de su organización y funcionamiento.

1.3.3. Organización y funcionamiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Sociedades.

En seguida se desarrolla el tema del cooperativismo, en forma específica en su función de ahorro y préstamo.

Con respecto a las relaciones que estos entes tienen en su ámbito externo, tenemos que las cajas populares se han organizado a lo largo de su evolución a través de federaciones y confederaciones, así como afiliándose a organismos internacionales dedicados a promover el cooperativismo.

Así tenemos que las Cooperativas de Ahorro y Crédito forman parte de un sistema internacional que incluye 100 países alrededor del mundo; hay 37,000 Cooperativas de Ahorro y Crédito permitiendo a 112 millones de socios a desarrollarse y conseguir acceso a servicios financieros accesibles. Las organizaciones locales, nacionales y regionales de Cooperativas de Ahorro y Crédito están afiliadas con la agencia de desarrollo y asociación internacional

principal del mundo para cooperativas de ahorro y crédito: el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU).⁴⁰

La fuerza que se ha logrado con la influencia de estos organismos internacionales y con el buen o mal funcionamiento de las propias cajas populares, es la razón por la cual el gobierno mexicano actual ha tratado de regular finalmente al sector de ahorro y crédito, es decir gracias al esfuerzo de más de 50 años continuos de trabajo, tiempo en el cual estos entes han funcionado sin ningún apoyo del gobierno, luchando contra la desventaja aplastante de la banca comercial apoyada por el gobierno, como en el caso del rescate bancario realizado a través del conocido FOBAPROA, y por el desprestigio generado por las pseudo cajas populares que dirigidas por oportunistas defraudaron a una gran parte de ahorradores que confiaron en el sector, finalmente el gobierno federal se da cuenta de su importancia social y decide regular al sector.

Inicialmente las cajas populares se desarrollaron y funcionaron como ya lo mencionamos en los lugares donde vieron su nacimiento, es decir en los atrios de las iglesias, hasta que se fueron fortaleciendo y tuvieron suficiente patrimonio para establecer sus propias oficinas y establecer a sus directivos y organizar su funcionamiento con sus propios empleados

En nuestro país, hoy en día la mayoría de las Cajas Populares se localizan, en colonias populares de grandes y pequeñas ciudades, así como en localidades de pocos habitantes en donde muchas veces no se cuenta con servicios bancarios.

Las organizaciones de ahorro y crédito popular se encuentran dispersas en todo el territorio Mexicano, pero principalmente se encuentran concentradas en

⁴⁰ World Council of Credit Unions- WOCCU, www.woccu.org. pag. 2.

forma notoria en el centro, el occidente y el sur del país, pues lógicamente en esas regiones se encuentra la mayor cantidad de población económicamente activa que usa este sistema de financiamiento y ahorro.

Actualmente están constituidas unas 630 organizaciones de ahorro y crédito popular en México, que brindan servicio a más de 2 millones 500 mil personas. En total, sus activos suman unos 14 mil millones de pesos.⁴¹

Internamente las cooperativas de ahorro y préstamo se organizan y funcionan con base en los principios cooperativos universales que rigen a cualquier tipo de cooperativa, y funcionan de la siguiente manera:

A) Estructura de gobierno.

La administración de las cooperativas se efectúa a través de sus órganos de gobierno, el máximo órgano de gobierno es la asamblea de socios, todos los socios tienen derecho a un voto sin importar el monto de dinero que se tenga, lo importante es que cada socio tiene una parte social igual, y por lo tanto el mismo derecho, en cooperativas que son muy grandes la asamblea se conforma por representación de los socios, denominados delegados, elegidos democráticamente en procesos de elección previos a la celebración de la asamblea anual ordinaria.

En términos generales, podemos afirmar que la asamblea de socios, tiene la facultad de delegar la administración de la cooperativa a un consejo de administración que a veces administra directamente las operaciones y en algunas

⁴¹ Organizaciones de ahorro/cuántas son y a quienes atienden. www.lared-delagente.com.mx .
Pág. 2

otras cooperativas son responsables de la administración y contratan administradores y personal especializado para el buen funcionamiento de la organización lo anterior depende en cada caso del tamaño y capacidad económica de cada cooperativa.⁴²

Existen otros tres órganos de gobierno importantes dentro de toda cooperativa, son el consejo de vigilancia, el comité de crédito, y el comité de educación cooperativa.⁴³

Los cargos mencionados son de aceptación voluntaria, y al principio no recibían remuneración alguna por su trabajo, sin embargo conforme se fueron especializando las funciones de los administradores y se requirió de socios que puedan administrar eficientemente a la cooperativa ahora se remunera su trabajo pues este se desarrolla en tiempo completo, y responsabilidad total.

B) Servicios a los socios.

Los servicios de las cooperativas de ahorro y crédito están encaminados a mejorar el bienestar económico y social de todos los socios, a diferencia de las finalidades de otras instituciones financieras, como son, por ejemplo, los bancos, en donde existe claramente un objetivo de lucro.

⁴² Como ejemplo de lo anterior, tenemos que este funcionamiento se encuentra comprendido en el Capítulo IV De las Asambleas Generales de Socios y V Del Consejo de Administración, del Acta Constitutiva de la Caja Libertad constituida el 19 de Abril de 1989. Ante el Notario Lic. José Ma. Hernández Solís, Querétaro.

⁴³ Otro ejemplo de lo anterior, tenemos que este funcionamiento se encuentra comprendido en el Capítulo VI De las Vigilancia de la Sociedad y VII De los Comités de Técnicos, del Acta Constitutiva de la Caja Libertad constituida el 19 de Abril de 1989. Ante el Notario Lic. José Ma. Hernández Solís, Querétaro.

Por lo anterior y aunado a que en las cooperativas de ahorro y crédito no existe el fin de lucro, las ganancias que se obtienen por el excedente en la operación, una vez asegurados los niveles de reservas apropiados, se aplican de acuerdo a las siguientes dos opciones:

- La primera es retribuir a los socios esos excedentes denominados, no con el concepto de utilidad, sino remanente distribuible, a través de devoluciones o retornos de intereses o por servicios o pueden utilizarse para mejorar o establecer nuevos servicios que requieran los socios.
- La segunda es usar esos excedentes para incrementar el patrimonio.

Finalmente es facultad de la asamblea de socios determinar el destino de los excedentes, y cada cooperativa decide sobre su administración.⁴⁴

C) Metas sociales

La educación cooperativa, dentro de las cooperativas de ahorro y préstamo, es uno de los factores primordiales y las cooperativas promueven activamente la educación de sus socios, directivos y empleados, además del público en general, a través de la comisión de educación cooperativa que se encuentra en coordinación con el consejo de administración, en cuanto a las directrices señaladas para la administración por parte de la asamblea de socios.

⁴⁴ Otro ejemplo de lo anterior, tenemos que este funcionamiento se encuentra comprendido en el la Cláusula Trigésima.- del Acta Constitutiva de la Caja Libertad constituida el 19 de Abril de 1989. Ante el Notario Lic. José Ma. Hernández Solís, Querétaro.

Esta educación consiste en la difusión y enseñanza de los principios cooperativos aplicados al sector de ahorro u préstamo en la parte económica, social, democrática y de solidaridad de las cooperativas de ahorro y crédito con sus socios.

La promoción del ahorro y el uso prudente del crédito, así como la educación en el ejercicio de los derechos y responsabilidades de los socios.⁴⁵

⁴⁵ Otro ejemplo de lo anterior, tenemos que este funcionamiento se encuentra comprendido en el la Cláusula Cuadragésima Novena.- del Acta Constitutiva de la Caja Libertad constituida el 19 de Abril de 1989. Ante el Notario Lic. José Ma. Hernández Solís, Querétaro.

II LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CAJAS POPULARES A ENTIDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

2.1. Hacia un sistema financiero popular en México. 2.1.1. Antecedentes. 2.1.2. Implantación de la base para la transformación del sector de ahorro y crédito popular. 2.2. Dificultades que enfrentan las Cajas Populares para transformarse a Entidades de Ahorro y Préstamo. 2.3. Marco jurídico del sector de ahorro y crédito popular. 2.3.1. Marco jurídico antes de la Ley de Ahorro y Crédito Popular 2.3.2. Marco jurídico Después de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. 2.4. Evolución Jurídica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. 2.4.2. Caso Caja Libertad, S.C.L.

2.1. Hacia un sistema financiero popular en México

La evolución que han tenido estas organizaciones financieras en nuestro país, ha llegado a tal grado de importancia, que las autoridades hacendarías han dado un paso de particular trascendencia para la regulación de las mismas, situación que desarrollaremos a continuación.

2.1.1. Antecedentes

Como ya hemos visto en el capítulo anterior el cooperativismo financiero en el mundo se ha desarrollado en base a una necesidad de la población: la falta de financiamiento barato, oportuno y viable para las personas de escasos recursos, que desafortunadamente son la gran mayoría en esta nación.

Esto sucede en virtud del financiamiento comercial de los bancos, que además de caro, es escaso o inaccesible para esta gran mayoría de la población. Por ello, algunas personas que ya hemos mencionado en el capítulo anterior idearon sistemas de financiamiento para las clases populares en cada uno de sus países, creando la banca popular, en algunos países han funcionado muy bien estos sistemas, principalmente en los países desarrollados, donde las políticas y

su economía les ha permitido establecer legislación adecuada para que funcionen estas organizaciones.

Los casos mas destacados y de reconocido éxito, se encuentran en países como: Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, etc, sin embargo su inicio y desarrollo se gestó mientras estos países estaban en desarrollo o mientras tenían crisis económicas, políticas o sociales, como fueron, la gran depresión en Estados Unidos, la primera y segunda guerra mundial, o revueltas regionales y revoluciones de algunos otros países, y se consolidaron una vez que los gobiernos de esos países se dieron cuenta que eran una alternativa viable para la solución de los problemas de financiamiento y para el desarrollo de las clases populares.

También resultó ser una alternativa a los sistemas de funcionamiento de la banca comercial donde a los inversionistas todo lo que les interesa es obtener ganancias a toda costa, mientras que en los sistemas cooperativos populares lo que importa es abaratar el crédito para poder ayudar a la gente que necesita servicios de ahorro y crédito popular.

En México los sistemas cooperativos han tenido muchas dificultades para sobrevivir y luchar contra los intereses de la banca comercial y de los gobiernos encabezados por el PRI (Partido Revolucionario Institucional) a través de 70 años de que duró su dominación. Este periodo se caracterizó por la falta de crecimiento del país ya que nunca pudieron hacer que México evolucionara para formar parte de los países de primer mundo.

Con la alternancia del poder en el país, y la llegada al poder del PAN (Partido Acción Nacional), tampoco se ha logrado una gran diferencia, sin embargo algunas de sus políticas han dado como consecuencia el fortalecimiento y ordenamiento del sector de Ahorro y Crédito Popular, un ejemplo de ellos es la política del autoempleo.

El autoempleo se ha dado en México gracias a que ha sido impulsado por el gobierno, pero este impulso es consecuencia del fracaso que ha tenido el gobierno para hacer crecer la economía que es generadora de empleos.

Así tenemos que el gobierno actual se dio cuenta que necesitaba reorganizar el sistema financiero popular para poder poner en marcha el sistema de autoempleo y financiamiento a pequeños productores, también conocidos como changarros, termino popular con el cual se denomina a un micro-negocio que tiene pocas posibilidades de desarrollo, generalmente manejado en forma familiar, termino que fue utilizado por el presidente Vicente Fox, desde antes de llegar a la presidencia cuando llevó a cabo este plan en su propio laboratorio, el Estado de Guanajuato del que fue Gobernador. Por esta razón, en la presente administración que esta por terminar, se intentó reorganizar al sector de ahorro y crédito popular llevando a cabo medidas como las siguientes:

- Fomento y transformación de la banca social.
- Creación de Legislación y normatividad para hacer posible la supervisión de los integrantes del sistema financiero popular.
- Transformación del Patronato del Ahorro Nacional en banco BANSEFI, Banco Nacional de Servicios Financieros, para administrar la reorganización del sistema financiero popular o también llamada banca popular.

Con una cifra estimada por el gobierno federal de 70% de la población sin acceso a los servicios bancarios, éste estableció como estrategia para alcanzar un crecimiento con calidad la creación de la banca social en el Plan de Gobierno 2001-2006 de Vicente Fox, la cual tendrá como propósito ordenar el sector de ahorro y crédito popular a través de un marco normativo y un sistema de

supervisión,⁴⁶ y se agrega en este documento las finalidades y razones básicas para llevar a cabo esta ordenación, y dice textualmente:

La nueva banca social tendrá dos lineamientos esenciales. En primer término, ordenar el sector de ahorro y crédito popular, dotándolo de un marco normativo adecuado que le dé transparencia y seguridad: formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector y establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios. Con esta iniciativa se busca evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros para lo cual se impulsara la creación de un seguro de depósito que garantice los recursos ahorrados en el sistema de ahorro y crédito popular. Para alcanzar una mayor eficiencia y economías de escala, se promoverá, sin descuidar sus funciones, la transformación de instituciones relacionadas a fin de aprovechar las posibilidades de apoyo del sector.⁴⁷

De lo anterior, podemos señalar que una de las principales razones por las cuales se está reordenamiento el sector de las cajas populares, consistió en buscar “evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros”, en referencia a los fuertes quebrantos y escándalos que se suscitaron al final del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Como ejemplo de estos sucesos podemos comentar los que sucedió en la Cajas Querétaro y Del Sol.

El problema comenzó en marzo de 2000, cuando la Procuraduría General de la Republica (PGR) congeló las cuentas de la Caja Popular Querétaro, luego de la detención de José Ocampo Verdugo, representante legal de las cajas populares de 25 entidades de la República y presunto prestanombres de los hermanos Amescua.

A principios de ese mes, Martha Chávez Trejo, gerente de la oficina matriz, reconoció que las cuentas de la Caja Popular Querétaro estaban parcialmente

⁴⁶ El portal de las Finanzas Populares. Finanzas Populares en México. www.finanzaspopulares.org.mx. Pág. 1

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. 6. Área de crecimiento con calidad. Páginas 104 y 105. <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

restringidas en sus 28 oficinas, y que en la matriz había mil 500 ahorradores cuyos recursos ascendían a 35 millones de pesos.

Además de intervenir las cuentas bancarias de la institución, la PGR le confiscó dos inmuebles en la capital del estado y ocho en San Juan del Río.

Los socios viven en la incertidumbre y sin saber si podrán recuperar sus ahorros, ante esta situación, desde mediados de mayo los ahorradores comenzaron a realizar retiros de pánico, que provocaron falta de liquidez en la Caja Popular, por lo que ésta cerró sus oficinas.

En la segunda quincena de mayo, la Caja Popular del Sol colocó en las puertas de sus sucursales un oficio en donde explicaba los hechos ocurridos en marzo, en los que se involucró a la caja Querétaro y a su principal accionista Ocampo Verdugo, por lavado de dinero. Esto provocó alarma entre los socios, que hicieron retiros masivos de dinero. Se subrayaba que los medios de comunicación eran responsables del quebranto de la institución al manejar la información en forma irresponsable.

El 10 de Mayo, el procurador de justicia de Querétaro, Apolinar Ledesma Arreola, informo que 300 socios habían presentado querellas contra quienes resultaran responsables del supuesto delito de fraude, y se ordenó un arraigo domiciliario contra la contadora de la Caja Popular del Sol en la entidad, Martha Cristina Pacheco Carrasco.⁴⁸

Como solución a estos fraudes tan comentados por la prensa y la opinión pública, y como apoyo a las personas defraudadas, el gobierno intervino, el 29 de diciembre de 2000 se emitió la Ley para crear un fideicomiso para administrar el fondo para el fortalecimiento de sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo y de apoyo a sus ahorradores.

Esta Ley contempló que el fideicomiso público otorgara dos tipos de apoyo para las sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo. En primer lugar, al pago del 70% de los saldos netos menores o iguales al monto básico de pago (en términos

⁴⁸ González Anaya Alejandro, Más de 7 mil socios reclaman la devolución de 70 millones de pesos. www.jornada.unam.mx. Pág. 1 y 2, Resumen.

generales \$190,000) de los ahorradores defraudados. En segundo lugar, apoyo a las sociedades con problemas de solvencia.

El esquema de rescate previsto en esta Ley, contenía el apoyo a 224,717 ahorradores, que representaron el 97.7% de defraudados. El 14 de Diciembre de 2002, la cámara de diputados aprobó una segunda fase de apoyo a los ahorradores.⁴⁹

En virtud de todo lo anterior, y tal y como ya se citó en el plan de gobierno en el que se expone la reordenación de las cajas populares, se precisan tres medidas básicas de regulación que son:

- Dotar de un marco normativo adecuado que le dé transparencia y seguridad a este sector.
- Formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector
- Establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios.

De esta manera, el actual régimen gubernamental, y en relación a la necesidad de dotar de un marco normativo que dé una verdadera transparencia y seguridad al usuario, se tomaron las siguientes acciones, que consistieron en la publicación de las siguientes leyes:

- a) La Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S. N. C. (BANSEFI) que sustituyó al Patronato del Ahorro Nacional, (PAHNAL).⁵⁰

⁴⁹ La Red de la Gente, www.lared-delagente.com.mx. Organizaciones de ahorro, antecedentes. Pág. 2.

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación . 31 de diciembre de 1949. y 1º de Enero del 2002, entra en vigor el Decreto por el que se transforma el Patronato del Ahorro Nacional, eN BANSEFI, S.N.C. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Noviembre de 2001.

b) La Ley de Ahorro y Crédito Popular.⁵¹

Las anteriores legislaciones constituyeron los instrumentos jurídicos con base en los cuáles se daban los primeros pasos para reorganizar al Sistema Mexicano de Ahorro y Crédito Popular, siendo el tema a desarrollar en el siguiente punto del presente capítulo de este trabajo de investigación.

2.1.2. Implantación de la base para la transformación del sector de ahorro y crédito popular

Para ejecutar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal como ya lo mencionamos, transformó un organismo gubernamental ya existente —el Patronato del Ahorro Nacional—, mismo que desaparece para crear el Banco Nacional de Desarrollo y Servicios Financieros (BANSEFI), el cual viene a funcionar como la plataforma del sistema que busca hacer posible la regulación del sector.

Así, se viene a aprovechar la infraestructura que tenía el Patronato del Ahorro Nacional, por lo que ahora creemos necesario precisar el proceso de transformación de este organismo, a fin de analizar la forma en que el gobierno federal instrumentó la transformación de las Cajas Populares en Entidades de Ahorro y Préstamo de acuerdo a lo establecido en la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Iniciaremos por explicar en que consistía el Patronato del Ahorro Nacional y por que se escogió a este organismo para desarrollar las bases de una nueva banca social. Una vez realizado lo anterior, terminaremos el presente tema con la explicación de las funciones que tendrá la banca popular representada en un organismo de gobierno (BANSEFI).

⁵¹ Diario Oficial de la Federación. 4 de Junio de 2001.

De esta manera, tenemos que el Patronato del Ahorro Nacional se creó en 1949 para llevar a cabo la emisión, colocación, venta, redención, pago y manejo de los bonos del ahorro nacional, y para invertir los fondos obtenidos en colocación de los mismos, controlar y vigilar las inversiones. Con la transformación del Patronato a la figura de banco, los bonos seguirán emitiéndose por BANSEFI ahora denominados CODES (Contratos de Depósito de Títulos en Custodia y Administración).⁵²

BANSEFI además de seguir efectuando las funciones que desarrollaba el Patronato del Ahorro Nacional se crea con la intención de constituirse como el banco de segundo piso o banca de desarrollo de las organizaciones de ahorro y crédito popular. Estos bancos de segundo piso, son organismos financieros que vienen a encargarse del fomento de las actividades crediticias a través del sector que representan y su reglamentación se encuentra en la ley de Instituciones de Crédito o en la propia ley de cada organismo.⁵³

Pero también ha estado trabajando como un intermediario del gobierno en la relación con las cajas populares, función que inicialmente debería de haber asumido la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como encargado de la supervisión del sector, sin embargo, esta Comisión Bancaria prefirió dejar en manos de BANSEFI esta función por no estar especializada en el sector de las cajas populares.

Por ley la CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas para supervisar y regular a las entidades financieras a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento,

⁵² Que era el Patronato del Ahorro Nacional. www.bansefi.gob.mx. Pág. 1.

⁵³ Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación . 18 de julio de 1990.

así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.⁵⁴

Para llevar a cabo este último punto que corresponde a la CNVB, BANSEFI estableció cuatro líneas de trabajo consistentes en capacitación, asistencia técnica, equipamiento tecnológico y difusión. Para lograr estas funciones el gobierno federal adquirió deuda externa con el Banco Mundial con un crédito de 42.5 millones de dólares el objetivo de estas acciones fue lograr el mejoramiento, estabilización, saneamiento y readecuación de las organizaciones de las finanzas populares para que puedan adecuarse a la LACP, también se tiene la participación de organizaciones internacionales expertas en el tema como son Planet Finance, Desjardins, WOCCU y la Confederación de Cooperativas y las Cajas de Ahorro de Alemania, para brindar capacitación y asistencia técnica a Sociedades de Ahorro y Crédito Popular en todo el país, algunos de ellos brindan estos servicios a través de cuotas que pagan desde hace mucho tiempo las Cajas Populares afiliadas a ellos, y por otra parte cobran sus servicios a BANSEFI para asesorarlo sobre el funcionamiento del sector, financiado por supuesto con los recursos mencionados.⁵⁵

Además de lo anterior, es importante mencionar que a través de los últimos cinco años, se vino prorrogando la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, debido principalmente a la desestimación del tamaño y dimensiones del sector y a la lentitud de las autoridades supervisoras para emitir las reglas prudenciales para la adecuación de las entidades de ahorro y crédito, así como a la capacidad de las principales Cajas Populares para organizarse y competir contra BANSEFI, pues éste asumió un papel de competencia con las Cajas Populares para tratar de venderles la tecnología adquirida con los recursos del Banco Mundial para operar como Entidades de Ahorro y Préstamo con la venta

⁵⁴ Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Abril de 1995. Artículos 1 y 2.

⁵⁵ El portal de las Finanzas Populares. Finanzas Populares en México. www.finanzaspopulares.org.mx. Pág. 1

del sistema (La Red de la Gente) y el equipo necesario para operarlo, así como la asistencia técnica para migrar los sistemas con los que venían trabajando las Cajas Populares.

Actualmente hay muy pocas Entidades de Ahorro y Préstamo autorizadas para funcionar debido a que las cajas populares de más renombre y tradición, no han podido aceptar las condiciones de negociación de BANSEFI, para la venta de la tecnología propuesta por este organismo. Inclusive, algunas de las cajas populares más grandes cuentan con sistemas tecnológicos que han superado la plataforma tecnológica presentada por BANSEFI, ya que como decíamos anteriormente algunas cajas populares funcionan mejor que algunos de los bancos más pequeños.

Desafortunadamente el gobierno federal no ha podido aceptar del todo esta situación, por eso muchas de las modificaciones a la ley que rige el funcionamiento de BANSEFI se han detenido en el Congreso pues se han encontrado con legisladores que entienden y defienden los intereses del sector de Ahorro y Crédito Popular, razón por la cual BANSEFI no ha llegado aún a ser el banco de segundo piso que se planeó a principios del sexenio de Vicente Fox, y, todavía falta un buen tramo por recorrer por las Cajas Populares para funcionar al 100%.

Desde mi punto de vista, este ha sido uno de los grandes errores del régimen gubernamental con respecto a este tema, toda vez que la idea y la planeación para el desarrollo de este sector fue muy adecuada y atinada, sin embargo, en la ejecución se equivocaron rotundamente, al pretender que BANSEFI actuara con una visión empresarial, con la consiguiente idea de lucro, viniendo a convertirse en una competencia indebida para las cajas populares, inclusive queriendo imponer tecnologías similares o más atrasadas de las que algunas cajas ya tenían en funcionamiento.

Ejemplo de lo anterior es, la tecnología instalada en Caja Popular Mexicana, según declaraciones de su director general;

CPM concluyó la instalación del sistema ICBS (Internacional Comprehensive Banking System) de la empresa Fiserv, que permite a sus 940 mil socios realizar depósitos, retiros, transferencias y pagos de servicios públicos en cualquiera de sus 335 sucursales en todo el país.⁵⁶

2.2. Dificultades que enfrentan las Cajas Populares para transformarse a Entidades de Ahorro y Préstamo.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular el 01 de Enero de 2006, y hasta julio del mismo año, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha autorizado a 12 federaciones y ya también ha empezado a autorizar las primeras Entidades de Ahorro y Préstamo. Este trabajo de regulación apenas inicia, por lo que las autoridades han establecido una prórroga condicionada para que se regularicen, la cual consiste en que las cajas populares que integran el sector de ahorro y crédito popular y que se han afiliado a una federación se comprometan a regularizarse en un plazo máximo que no excederá del 31 de Diciembre de 2008.⁵⁷

Las Cajas Populares que están trabajando para regularizarse y obtener la autorización respectiva en comento, son 400 entidades, las cuales han solicitado la prórroga condicionada a través de las federaciones autorizadas y de estas 37 específicamente se encuentran en estudio para la autorización de las autoridades.⁵⁸

⁵⁶ Cacho López, Yalín. "Solicitará CPM en enero incorporarse a la LACP". El Financiero. 24 Mayo 2006. www.comacrep.org.mx.

⁵⁷ Leyva, Jeannette. "Prórroga condicionada a 100 cajas solidarias". Noticias. www.amaf.org.mx/paginas/noticias/noticia06029.shtml

⁵⁸ Cacho López, Yalín. "Exitosa regulación de cajas de ahorro", El Financiero, 15 mayo 2006, www.comacrep.org.mx/noticias/not0605005.asp

Dentro de estas organizaciones se encuentran las más grandes del país, que son las económicamente más importantes, o las que han decidido aceptar las limitaciones y la ayuda de BANSEFI de acuerdo al plan que estableció el gobierno federal, como lo comentamos en el capítulo anterior.

Sin embargo, no todas las organizaciones que integran al sector han corrido con la misma suerte, ya que aquellas que no han solicitado prórroga y que en número se acercan a las 250 entidades, no han hecho gestión alguna a favor de regularizarse, por el contrario han visto con malos ojos cualquier intento de ayuda por parte del gobierno y sus autoridades.

Incluso, de las mismas organizaciones que están haciendo esfuerzos por regularizarse, como por ejemplo está la Alianza Cooperativa Nacional (ALCONA) o la Unión de Cooperativas de Tacámbaro, entre otras, quienes han hecho cabildeo con los diputados y senadores para tratar de demostrar que la Ley de Ahorro y Crédito Popular no cumple con el artículo 25 de la Constitución, pues expresan que esta Ley pretende que las cajas populares se organicen y funcionen como pequeños bancos mercantiles,⁵⁹ con la supervisión e intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, situación que en su opinión viene a poner en desventaja al sector, ya que esta nueva ley está limitando de buena manera el desarrollo de las cajas populares.

Otro ejemplo en este sentido, aún más específico, lo encontramos en las cajas populares que han decidido llevar a cabo diversas acciones en contra de la Ley, tal y como se puede observar del Acuerdo tomado por la Caja Popular Jesús Meza Sánchez S.C.L., en su 41 asamblea anual ordinaria celebrada en marzo de 2005, en el que se estableció expresamente lo siguiente:

⁵⁹ Juan Gerardo Domínguez carrasco. Presidente de la union de sociedades cooperativas de actividades diversas del distrito federal. El movimiento cooperativo mexicano sus luchas y avances en el 2005. www.uom.edu.mx/trabajadores/53dominguez.htm

4.- Se ratificó El Acuerdo Del H. Consejo de administración, Para que Caja Popular Jesús Meza Sánchez S.C.L. se ampare en contra de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y del I.V.A. a los intereses de los prestamos otorgados a socios.

5. Se acordó participar en los actos de rechazo a la ley de Ahorro y Crédito Popular convocados por Alianza Cooperativista Nacional (ALCONA).⁶⁰

De la lectura de lo anterior, podemos por nuestra parte señalar que si bien es cierto que su dicho es verdad, existen otras posibilidades que la simple negativa y rebeldía a tratar de llevar a cabo lo que se establece en la nueva Ley, es decir, la propia ley prevé alternativas como podrían ser las fusiones, transformaciones, o simplemente disminución de operaciones de acuerdo a la capacidad de cada organización.

En mi opinión, razón de que las organizaciones que están pretendiendo quedar fuera de la ley, es la falta de voluntad de adecuarse a la regulación que establece esta nueva legislación, ya sea por qué tienen interés en mantener su negocio lucrativo, o por qué definitivamente no cuentan con los recursos necesarios para poder transitar hacia el cumplimiento de la regulación aprobada. De esta forma, creemos que por un lado, tal vez sea necesario un estudio más a fondo por parte de las autoridades hacendarías para brindar ayuda a aquellas organizaciones que si quieren, pero no pueden cumplir, y por otra lado, detener la operación de las que no quieren regularizarse simplemente por qué no les conviene.

En este sentido, encontramos que existen algunas acciones de las autoridades para detener la operación de las organizaciones que no cumplen con la nueva legislación, pero éstas todavía son insuficientes. Así tenemos que Gavito Mohar, director de BANSEFI, comenta que las entidades que se oponen a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, por considerarla “incumplible”, están violando las normas legales, en el caso de que éstas capten ahorros, y afirmó que la Comisión

⁶⁰ www.cpjms.com/Acuerdos.htm. Acuerdos, Pagina 1.

Nacional Bancaria y de Valores ha girado oficios para que dejen de hacerlo, afirmando también que las cajas que se han opuesto a la ley, no representan más del 7 por ciento, y reitera que “la mayoría se mueve hacia la ley y está en proceso de regularización.”⁶¹

De lo expuesto hasta aquí, y en nuestra opinión, creemos que existen importantes limitantes de las organizaciones de ahorro y crédito popular para adecuarse a la nueva regulación, las cuales podemos sintetizar en las siguientes:

a) Incertidumbre

Cuando inicio este esfuerzo de las autoridades por regular al sector de ahorro y crédito popular existía mucha incertidumbre sobre la forma en que las autoridades procederían para la regularización en si y para la forma en que emitirían las reglas, sin embargo conforme ha ido avanzando el proceso se ha observado que la regulación que se ha emitido es seria y sostenida pero nada fácil para la gran mayoría de las cajas populares que existen en nuestro país.

b) Desinformación.

La forma lenta en que las autoridades han tardado en emitir la regulación adicional sobre el sector ha ocasionado que la desinformación que existía al inicio ocasionara la incertidumbre que se menciona en el punto anterior, y la forma en que el gobierno federal trato de implementar una alineación de las cajas populares tratando de crear una competencia desleal con la introducción de BANSEFI, afortunadamente el trabajo limpio y bien intencionado de las cajas populares han demostrado su intención de desarrollar un sector fuerte y regulado.

c) Falta de preparación o capacitación administrativa y voluntarios.

⁶¹ Chávez, Gabriela. “Descarta, nueva prórroga para cajas populares”, *El Financiero*, 01 de junio de 2006, www.fine.com.mx/noticias/1_de_junio_2006

Existen actualmente varios tamaños de cajas populares de las cuales la gran mayoría de ellas son administradas todavía por dirigentes que tienen una escasa preparación e incluso en las más pequeñas todavía existen las personas que aportan trabajo voluntario precisamente por la mecánica que el sistema cooperativo establece como se cita a continuación el siguiente comentario:

Actualmente en nuestro país aún existen algunas organizaciones populares que cuentan con directivos que no tienen remuneración alguna, el estado de cosas debe cambiar tal como lo señala Drucker (Drucker Peter F. 1990. "Las Nuevas Realidades, en el estado y la política en la economía y los negocios en la sociedad y en la imagen del mundo.) en las organizaciones que funcionan bien no hay ya "voluntarios", la actividad debe profesionalizarse, debe especializarse, debe ser competitiva y ser capaz de ser competencia para el sector financiero internacional.⁶²

Sin embargo, la nueva regulación está obligando a que estas organizaciones tengan dirigentes con un perfil determinado y una preparación adecuada que de seguridad a los integrantes de las cajas populares, además también está obligando a que el cooperativismo se profesionalice ya que se requiere personal especializado que administre estos entes, inclusive las universidades han implementado en los últimos años las currícula del cooperativismo, ya sea en las carreras administrativas o creando carreras especializadas.

d) Desconfianza

Cuando las reglas del juego se van poniendo sobre la mesa por parte de las autoridades y que estas son firmes y respetuosas de las entidades y de sus reglamentaciones internas, va desapareciendo la desconfianza que se tenía en un inicio y también por parte de los principales interesados que son los ahorradores del sector, que aunque sus recursos son pocos los confían a las cajas populares.

⁶² Superación Académica. www.uaq.mx/supauaq/superacion/n1/95.html. Pag. 1

Socios y ahorradores de las cajas de ahorro son los principales beneficiados de que las autoridades normen, autoricen y regulen a dichas agrupaciones, al tener la confianza de que su dinero no desaparecerá como ocurría anteriormente. ⁶³

e) Desventaja competitiva

La desventaja competitiva que tienen las cajas populares contra el sistema financiero fortalecido por el gobierno muy evidente antes de la regularización del sector se vera disminuido conforme se vayan reconociendo a las entidades de ahorro y crédito que logren su autorización y las autoridades les brinden las condiciones de competencia legal en la realidad diaria y no solo con una regulación en papel, es decir que las autoridades deberán fomentar y establecer verdaderos incentivos fiscales, económicos y sociales para los beneficiados del sector.

f) Diversidad de intereses y de personalidad jurídica.

Hasta antes de la Ley de Ahorro y Crédito Popular existían una gran diversidad de cajas populares que obedecen a dos tipos de interés los particulares o privados y los cooperativos, de esta forma los entes que conforman el sector se apegaban a diversas leyes adoptando la figura jurídica que mas conviniera a sus intereses.

A partir de la regulación la nueva ley permite unificar la diversidad de figuras jurídicas existentes y solo permitirá dos.

2.3. Marco jurídico del sector de ahorro y crédito popular.

En los anteriores puntos, de este capítulo, hemos desarrollado el entorno social, político y económico de las cajas populares en su evolución hacia un

⁶³ Martínez, Eunice. "Reglas del juego claras". El universal online, lunes 05 de julio de 2004.

sistema financiero popular. Toca ahora en este momento, analizar el desarrollo que han tenido estas organizaciones en el sistema jurídico mexicano.

2.3.1. Marco jurídico antes de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Antes de la ley de ahorro y crédito popular, las instituciones que conforman el sector no eran reconocidas como parte del sistema financiero, excepto las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP's). A finales del siglo pasado, en el año de 1994 para ser más precisos, existió un intento fallido de las autoridades financieras para regular estas sociedades, e integrarlas, como organismos auxiliares de crédito, en la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito, sin embargo, la mayoría de estas organizaciones evitaron integrarse a este esfuerzo, y únicamente aquellas que sí solicitaron su autorización quedaron limitadas y encasilladas en esta legislación.

De esta manera, las sociedades que sí fueron autorizadas para integrarse a la Ley, quedaron sujetas a las normas legales contenidas en la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito, y las demás que no fueron autorizadas, siguieron operando en base a la legislación ordinaria siguiente:

- Código Civil Federal
- Ley General de Sociedades Mercantiles
- Ley General de Sociedades Cooperativas
- Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito

Es decir, las sociedades que no se integraron a la legislación financiera, estuvieron interpretando las normas legales como mejor les convenía, pues cada quien a su leal parecer utilizaban las normas donde más ventaja pudieran tomar, e incluso, acomodaban la actividad de ahorro y crédito para obtener ventajas fiscales, navegando entre las lagunas legales, o siguiendo los logros de otras

organizaciones, pero de cualquier forma, la realidad es que no había regulación y supervisión aplicable al sector.

Ahora bien, antes de continuar, creemos oportuno que nuevamente demos un repaso a las características inherentes que tiene el sector de ahorro y crédito, y que vienen a diferenciarlas de manera completa de la llamada banca comercial.

Así tenemos que, tal y como ya hemos comentado desde el primer capítulo de este trabajo de investigación, el fenómeno de las cajas populares ha llegado a su estado actual, debido al crecimiento de las organizaciones del sector que han sabido sobrevivir a las dificultades comentadas, además, la tradición colectiva solidaria nacional se ha fortalecido con las aportaciones de la historia universal y particularmente con el movimiento cooperativo y el sistema cajista nacional.

El significado social del sector y organizaciones de ahorro y crédito popular, que forma parte activa de la economía actual, con todo y sus formas de trabajo como son los principios cooperativos, muestran mayor capacidad de respuesta ante los problemas contemporáneos y primarios de la sociedad, que la propia banca comercial, y se caracteriza por atender las necesidades básicas antes que por su rentabilidad.

Es decir las cajas populares de real servicio social, prefieren atender las necesidades de financiamiento de las personas más necesitadas, colocando sus recursos entre más numero de usuarios del crédito, pulverizando así su cartera de crédito a un costo mas alto, pero beneficiando a un mayor numero de usuarios.

Una vez que hemos comentado lo anterior, es importante destacar que en el sector de ahorro y crédito popular, o también llamado ahora banca social, existen actualmente varios tipos de organismos que captan ahorro popular y

otorgan créditos al consumo, o a la producción de micro y pequeñas empresas, ya sean personas físicas o morales, y son las instituciones sin fines de lucro, y las instituciones con fines de lucro.

2.3.1.1. El sector de ahorro y crédito popular con fines de lucro.

Comenzaremos por hacer los comentarios respetivos de este sector, que sin bien no es el tema sujeto a estudio de esta Tesis, sí es importante realizar un ejercicio comparativo entre éste y el sector sin fines de lucro.

Este tipo de empresas, a veces disfrazadas o aparentando ser organizaciones del tipo cooperativas de ahorro y crédito popular sin fines de lucro, realmente son empresas enfocadas a obtener una utilidad por sus servicios, utilidad que se distribuye únicamente a los dueños de las empresas.

La afirmación anterior la expongo porque ha sido claramente visible su fin de lucro debido al origen de su inversión y al destino de sus ganancias.

Entre estas se encuentran las siguientes;

- Casas de empeño
- Uniones de crédito
- Sociedades civiles

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que las casa de empeño en la mayoría de los casos se trata de empresas establecidas como personas morales denominadas sociedades anónimas, y que en algunos supuestos son también las llamadas casa de empeño con fines de lucro.

Decimos que en algunos casos son los montes de piedad con fines de lucro, porque existen también los llamados “montes de piedad” públicos o para la

beneficencia pública, que si bien ellos argumentan no tener fin de lucro por destinar sus utilidades a la asistencia pública, el fin de su existencia es diferente a los montes de piedad privados, que sí son indudablemente con fines de lucro, y para beneficiar a sus accionistas, como por ejemplo:

- Prendalana Casa de Empeño S. C. de R. L. de C. V. ⁶⁴
- La Nacional Pignoraciones y Remates S.A. de C. V. ⁶⁵
- MONTEPÍO PLUS ⁶⁶
- PRENDAMEX ⁶⁷

Las casas de empeño no se consideraron en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, quien en teoría las regulan son los municipios a través de sus oficinas de licencias de funcionamientos, y la PROFECO, bajo las normas oficiales NOM-010-SCFI-1994 y NOM-179-SCFI-2007. ya que estas dependencias las consideran establecimientos mercantiles que se encuentran fuera del sistema financiero, en realidad estas dependencias no tienen la capacidad e infraestructura para supervisarlas.

Por otro lado, también las llamadas uniones de crédito son organismos que obtienen ganancias, y éstas tampoco se reparten a los usuarios de los servicios, sino que son para los organismos que las organizan, y están reguladas por la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Las particularidades de estas “uniones de crédito”, consisten en que normalmente son utilizadas por ciertas empresas como instrumentos para acercar el crédito a un cierto sector productivo, como puede ser el campo o la pequeña

⁶⁴ www.prendalana.com

⁶⁵ www.dinerorapido.com.mx/historia.php?ciudad=culiacan

⁶⁶ www.montepioplus.com

⁶⁷ www.prendamex.com.mx

industria, pero las ganancias que por los provienen de los préstamos se quedan con la empresa que organiza la unión de crédito.

Las uniones de crédito son empresas reguladas por las autoridades financieras, actualmente existe una larga lista de uniones de crédito reguladas y que dan servicios a varios sectores, a continuación menciono algunas que ejemplifican dichos sectores: ⁶⁸

- Unión de crédito Agrícola del Yaqui, S. A. de C. V.
- Unión de crédito Ganadero de Tabasco, S. A. de C. V.
- Unión de crédito Industrial y Comercial de Oaxaca, S.A. de C.V.
- Unión de crédito de la Industria del Vestido y del Bordado de Aguascalientes, S.A. de C.V.
- Unión de crédito Alpura, S.A. de C.V.
- Etc.

Finalmente tenemos dentro de las cajas populares, con fines de lucro, a las llamadas sociedades civiles, que son empresas dedicadas al ahorro y préstamo, pero amparadas por las leyes civiles. Se trata de empresas que han visto la oportunidad de obtener un lucro aprovechando el potencial del negocio que representa el sector de ahorro y crédito popular, pero es claro que la utilidad se queda con los socios de la sociedad civil, no con el usuario del servicio.

Normalmente este tipo de empresas y organizaciones son engañosas en su publicidad, y aparentan ser cooperativas de ahorro y crédito, o incluso pequeños bancos locales, por supuesto las diferencias en su operación son muy diferentes y la gente que acude a ellas descubre los altos costos hasta que ha sido enganchado por su propia necesidad o por el engaño del cual fue víctima.

⁶⁸ www.apartados.hacienda.gob.mx/casfim/html/catalogo/catalogo.html. Catálogo del Sistema Financiero. Sector 85: Uniones de Crédito.

Cabe mencionar y hacer la excepción de que también puede haber cajas populares que se sustentan con este tipo de figuras pero que están legalmente constituidas y su fin de lucro es claro y bien establecido e incluso hay sociedades civiles que no tienen fin de lucro y que se fundaron en esta figura por que si bien no tienen fin de lucro tampoco se sustentan claramente en el cooperativismo sino en otros esquemas parecidos.

Algunos ejemplos de lo anterior son los siguientes:

- Ahorros Bienestar S. C. Ahora transformada a SOFIPO
- CAJIN SC, S.C. ⁶⁹
- FINCAFE, S. . ⁷⁰
- Tosepantomin, S. C. ⁷¹

2.3.1.2. El sector de ahorro y crédito popular sin fines de lucro.

Estas organizaciones existen bajo la justificación del sentido social de ayuda a las personas necesitadas de ahorro y financiamiento, funcionan en base a principios cooperativos, o a programas de gobierno que buscan atender a este sector de la población, y aunque obtienen rendimientos por el flujo normal de sus operaciones estos rendimientos son invertidos en beneficios para los mismos integrantes de las organizaciones a través de los mismos servicios que reciben o a través de beneficios sociales, y por lo tanto no hay fin de lucro en sus operaciones.

⁶⁹ www.sagarpa.gob.mx/sdr/events/exper_exitosas/oax.pdf

⁷⁰ www.cepco.org.mx/fincafe.htm

⁷¹ www.teorema.com.mx/articulos.php?id_sec=52&id_art=2480

Entre estas se encuentran las siguientes;

1. Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular. Algunas de las siguientes funcionaban como Sociedades de Ahorro y Préstamo (S A P), las mencionadas en este ejemplo ya han sido autorizadas para operar como Entidades de Ahorro y Préstamo.⁷²

- Caja Inmaculada S. C. de A. P. de R. L. de C. V. Antes S. A. P.
- Caja Popular Oblatos, S. C. C. de R. L. De C. V.
- Caja Popular Mexicana S. C. de A. P. de R. L. de C. V. Antes S. A. P.
- Caja Popular Apaseo el alto, S. C. L. De C. V.
- Caja Popular Cortazar. S. C. L. De C. V.

2. Sociedades de ahorro y préstamo. Las sociedades de ahorro y préstamo que fueron autorizadas anteriormente por las autoridades deberán transformarse para poder obtener su registro y operar como Entidades de Ahorro y Préstamo, a continuación algunos ejemplos de S A P que aun no han obtenido su registro y siguen operando bajo esta figura.⁷³

- Caja de Ahorro de Los Telefonistas, S. A. P.
- Caja La Monarca, S. A. P.
- Caja Real del Potosí, S. A. P.
- Caja Cd. Del Maíz, S. A. P.

3. Sociedades de solidaridad social.

⁷² www.apartados.hacienda.gob.mx/casfim/html/catalogo/catalogo.html. Catálogo del Sistema Financiero. Sector 29: Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

⁷³ www.apartados.hacienda.gob.mx/casfim/html/catalogo/catalogo.html. Catálogo del Sistema Financiero. Sector 58: Sociedades de Ahorro y Préstamo..

4. ONG'S (Organizaciones no gubernamentales con actividades financieras).

Cuya definición ya hemos mencionado en el punto 1.3.1. Concepto de Cajas Populares del Capítulo I, a continuación mencionamos algunos ejemplos de estas.

2.3.2. Marco jurídico Después de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Después de la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la diversidad de figuras jurídicas que existían se concretan a dos únicamente, esto no limita a las empresas del sector, sino que más bien les da seguridad jurídica y las encuadra dentro del sector y frente a las autoridades mediante una clasificación real de su objeto social, evitando con esto especulación de sus integrantes y las obliga a cumplir con sus obligaciones legales y fiscales dentro de las propias leyes que las rigen y dentro de un régimen fiscal adecuado.

Lo anterior les permitirá desarrollarse y competir de forma clara entre las empresas del sector de ahorro y crédito popular.

El nuevo marco jurídico también hace posible que la población usuaria de los servicios financieros de las cajas populares tenga seguridad y confianza en las operaciones que realizan debido a que poco a poco van siendo reguladas y formalmente se va observando medios de consulta como lo es el Internet y en páginas oficiales como la página de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y también el hecho que organismos como la CONDUSEF ya se hacen cargo de quejas para apoyar a los usuarios.

2.3.2.1. La nueva clasificación de las entidades de crédito ahorro y crédito popular en la nueva legislación.

Las leyes generales que se han aprobado anteriormente y que dan personalidad jurídica como las mencionadas anteriormente han provocado que se apliquen supletoriamente el derecho civil o el mercantil a esas figuras, y no al verdadero objetivo de las cajas popular.

Es importante separa en todo momento a las organizaciones que integran el sector de ahorro y crédito popular pues sus fines son distintos tanto jurídicamente como en la parte económica, sin embargo no se puede excluir la participación de la iniciativa privada en el sector conocido como banca social, ya que toda persona es libre de dedicarse a la actividad que más le convenga mientras esta no sea ilícita como lo marca nuestra carta magna, lo que hacia falta es que esta participación estuviera debidamente reglamentada lo cual busca lograr la ley de ahorro y crédito popular ya que en esta se maneja solo dos tipos de personalidades a las cuales deberán migrar las organizaciones que logren obtener su autorización para operar como Entidades de ahorro y préstamo.

La nueva ley propone dos figuras jurídicas únicamente:

a) Las Sociedad Cooperativas; es una forma de organización social integrada por personas que tienen intereses comunes y bajo los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Este tipo de sociedades se rige por los valores de autoayuda, auto responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad, así como por los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social, donde la cooperación es una actitud y un compromiso de cada uno de los miembros, con el objetivo común de mejorar en lo económico y social, fundados siempre en la ayuda mutua, y .

b) Las Sociedades Financieras Populares; que contribuirán a la existencia de diversas opciones para que la gente pueda acceder al ahorro y el crédito,

permitiendo plenamente la participación de la iniciativa privada en la actividad del ahorro y crédito popular.

Queda claro entonces que al regularse algunas instituciones tendrán que transformar su figura jurídica, logrando con esto la agrupación de las distintas figuras jurídicas existente hoy día.

En cuanto a la legislación aplicable al sector social, la autoridad gubernamental exclusivamente se había enfocado al segmento social agrario, dejando al sector cooperativo y solidario circunscrito al marco legal de las leyes particulares que se han dictado a propósito de situaciones concretas de las últimas décadas.

El anterior marco regulatorio que rige a las diferentes figuras asociativas del sector financiero social resultaba deficiente y contradictorio por la diversidad de figuras jurídicas que se dedican a la actividad del sector.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, el cual establece que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público emitirá las disposiciones administrativas bajo las cuales se regirán dichas Entidades Financieras, escuchando con tal fin la opinión de la confederación nacional respectiva y la del consejo superior del cooperativismo; sin embargo, estas nunca fueron emitidas, tal vez por desinterés, o por desconocimiento por parte de las autoridades hacendarías hacia el sector, particularmente opino que por ambas razones, además que nunca había tomado en cuenta a los organismos asociativos del sector como son las federaciones, las confederaciones, y a los organismos internacionales del sector.

En 1994 se hizo un intento por parte de las autoridades para regular al sector, pero el resultado de este intento mal implementado fue que una mínima parte de los organismos que se pretendía regular (11 específicamente) las desde

entonces denominadas Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP'S), quedaron reguladas por la Ley General de Organismos y Actividades Auxiliares de Crédito pero fueron objeto de una excesiva fiscalización sin que ello se traduzca en mayor eficiencia operativa, por lo contrario limitaron su crecimiento, por lo que la mayoría de las instituciones esquivaron la fiscalización transformando su figura jurídica, convirtiéndose en Sociedades Cooperativa o permanecieron como Asociaciones Civiles.

De esta manera nos encontramos con un marco legal deficiente e inadecuado a la naturaleza solidaria de los organismos financieros del sector social.

Actualmente, a las entidades que realicen ahorro y préstamo popular, se les aplica, en forma supletoria, las disposiciones de la ley bancaria y mercantil que no tiene nada que ver con el espíritu asociativo y solidario que anima a este tipo de organismos.

Tras la crisis financiera de fin de sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, y la necesidad de las autoridades por establecer controles más rigurosos sobre la administración de riesgos y los costos de operación de los programas de gobierno a través de la banca comercial, han reforzado las barreras para que los sectores de la población de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas pueden acceder a los servicios proporcionados por la llamada banca popular, a través de la creación sociedades solidarias y la participación de programas sociales de diversas secretarías, como SEDESOL, SAGARPA, etc.⁷⁴

La nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular pretende dar un nuevo impulso a su capacidad asociativa de los integrantes de las instituciones que conforman la banca popular, proponiendo la nueva legislación, con las figuras de Entidades,

⁷⁴ superación Académica. www.uaq.mx/supauaq/superación/n1/95html.

Federaciones y Confederaciones que sirvan estas últimas, como organismos capacitadores de las primeras y como organismos fiscalizadores auxiliares.

Con lo cual se regularía también las operaciones de las federaciones y confederaciones que de ser organismos agrupadores y representativos, pasaron a ser empresas controladoras de grupos de personas asociadas, como los casos de las federaciones que controlan las Federaciones Alianza y Caja Popular Mexicana, estos son sus nombres comerciales pero su personalidad jurídica es individual para cada integrante, y por lo tanto su operación diferente para cada socio.

2.3.2.2. Las características del nuevo marco jurídico para las entidades de ahorro y préstamo.

La nueva ley autoriza y limita a las entidades de ahorro y crédito popular la prestación de una gama de servicios similar a la que ofrece la banca moderna a su clientela, conformada por personas físicas y pequeñas empresas que pueden ser físicas o morales, y propone la creación de un fondo que administrara el seguro de depósitos de las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular conforme a criterios y proyectos similares a los que ahora existen para el Sistema bancario, con la diferencia de que este no costara a todos los mexicanos como el FOBAPROA, solo le costara a los socios o clientes de la banca social.

Esta ley, en sus artículos transitorios, estableció inicialmente un periodo de dos años para que las instituciones que actualmente realizan las actividades de ahorro y crédito popular pudieran llevar a cabo todos los trámites necesarios para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo anterior, con el objetivo de que el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley no se hiciera en forma abrupta, sino dentro de un periodo de tiempo razonable que permitirá a las entidades conocer plenamente la nueva norma y su regulación

prudencial, participando en la elaboración de esta última, de la misma forma que lo hicieron en la elaboración de la Ley,

Por su parte el gobierno decidió encomendar a El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros BANSEFI, (Antes Patronato del Ahorro Nacional) la labor de fomentar el desarrollo integral del sector, con el objeto de permitir la entrada ordenada de las instituciones de ahorro y crédito popular al nuevo esquema legal.

Sin embargo, derivado del trabajo conjunto llevado a cabo por la Comisión de Fomento Cooperativo de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, y principalmente, de las solicitudes presentadas por los integrantes del propio sector de ahorro y crédito popular, se prorroga una vez más el periodo de transitoriedad de dos a cuatro años.

Otro punto relevante de la nueva Ley es la auditoria legal, no obstante que se trata de una practica corporativa común en las sociedades mercantiles, es conveniente evaluar su realización obligatoria, toda vez que, en virtud de la previsión legal de la función del contralor normativo, tal figura fue derogada en la ley del mercado de valores con fecha 2 de junio de 2001, mientras que ninguna de las demás leyes financieras se prevé su existencia, lo anterior marca un punto de desventaja competitiva y económica frente al sector financiero en general, aunque el objetivo de plantear esta figura en la Ley es para facilitar el proceso de regulación de las instituciones en vías de regularización, debido a la incapacidad de la autoridad para fiscalizar al sector.

Otras reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular se sucedieron el 27 de enero de 2003 según su publicación en el Diario Oficial de la Federación, consisten en lo siguiente:

1º. La incorporación de un régimen de excepción para “las asociaciones y sociedades civiles, así como los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre estos”. Bajo ciertas condiciones de tamaño y circunstancia, mejor conocido en las clases populares como tandas en las cuales ni siquiera existe figura jurídica ya que son grupos de personas que buscan juntar dinero para colocarlo entre los participantes, sin esta modificación habrían sido excluidos del sector pero lo que es mas grave es que quedaban practicando una actividad prohibida y quedarían sujetos a sanciones previstas por la Ley.

2º. La ampliación del plazo para que las sociedades sujetas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular presenten su solicitud de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuyo límite se ha fijado para el 4 de Junio de 2005.

Las 18 organizaciones que participaron en este proceso y que representan a más de 3,000,000 de socios en más de 500 entidades a nivel nacional y cuyo activo total supera los 17 mil millones de pesos, son los siguientes;

1. Consejo Mexicano de Ahorro y Préstamo (COMACREP)
2. Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana.
3. Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias.
4. Federación Mexicana de ahorro y crédito (FMEAC)
5. Federación Integradora Nacional de Entidades (FINE)
6. Federación UNISAP de Occidente (Ahora Federación Nacional de Cooperativas Financieras UNISAP)
7. Federación de Cajas Populares Alianza
8. Federación Sistema Coopera
9. Federación Centro-Sur
10. Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Noreste

11. Red de Finanzas Sociales
12. AMACREP
13. AMUCCS-FEDRURAL
14. Federación Atlántico – Pacífico.
15. Federación de Cooperativas de Occidente.
16. Federación Alianza Mexicana de Cooperativas.
17. Federación Victoria Popular
18. Fortaleza Social

No necesariamente estos participantes son entidades, federaciones o confederaciones, que hayan sido autorizados ya que algunos solo son organismos promotores de las prácticas cooperativas.

La parte sustancial de esta reforma se puede explicar de la siguiente manera;

I.- Ampliación de plazos para Entidades y Organismos de Integración

Se define la ampliación de los plazos para la autorización de entidades que hasta el 4 de junio de 2005 no cumplan íntegramente con los requisitos legales y regulatorios aplicables, mediante el cumplimiento de una serie de requisitos que garanticen entre otros aspectos de la certificación de su viabilidad financiera, el compromiso de la sociedad de mejorar ostensiblemente su problemática (en particular la de carácter estructural) y la sujeción a un régimen especial que será verificado estrictamente por una federación, quien se hará también responsable de que el plan general de operaciones correspondiente derive en resultados positivos.

El proceso posibilita que, de manera ordenada y observando los requisitos legales, se garantice el cumplimiento de los objetivos que persigue la Ley de Ahorro y Crédito Popular, aparte de disminuir los riesgos sistémicos y evitar que la

Comisión Nacional Bancaria extienda autorizaciones a sociedades sin viabilidad financiera presente, ni futura. De manera específica el mecanismo legal tiene las siguientes particularidades:

- a) Enfatiza que el factor fundamental para determinar la viabilidad de las Entidades serán sus condiciones financieras. En este sentido, las que carezcan de esta condición deberán fusionarse o liquidarse, según sea el caso.
- b) Permite que se amplíe de manera general el periodo de transición para la autorización de entidades por un periodo de seis meses, cuyo limite actual es al 4 de Junio del 2005, a su vez, esto deriva en señales claras de seriedad, responsabilidad y credibilidad de todos los actores involucrados en este proceso: instituciones promotoras del sector, legisladores, y organismos internacionales, así como de los propios dirigentes del sector.
- c) Evita la ampliación del régimen de excepción que se indica en el artículo 4 bis, delimitando a las condiciones establecidas en la Ley a partir de las reformas publicadas el 27 de Enero de 2003.
- d) Evita cualquier posibilidad de competencias desleales y la tentación de escisiones artificiales, para preservar intereses innobles en los regímenes de excepción que ya considera la Ley.
- e) Se evita la generación de nuevas figuras que operen al margen de la Ley:
- f) Fortalece el proceso de integración, facultando a las federaciones para el acompañamiento de las entidades hasta lograr su plena viabilidad financiera, administrativa y competitiva, sin menoscabo de la aplicación de penas convencionales y medidas correctivas que en la propia Ley se contemplan, en este sentido, se involucra a las federaciones en el

cumplimiento de compromisos plasmados en el programa general de operaciones.

- g) Se incorporan requisitos rigurosos para asegurar que la entidad mejorará sus condiciones financieras y organizacionales, no sólo a través de buenos propósitos sino mediante el cumplimiento estricto de contratos con federaciones autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que entre otros aspectos incluyan, asesoría técnica, legal, financiera y/o de capacitación.
- h) Se establecen reglas precisas para que, sin menoscabo del propósito superior que inspira esta modificación, oportunamente se pueden tomar las decisiones preventivas o correctivas que correspondan.
- i) En general se otorgan nuevos plazos para obtener su autorización a aquellas Entidades y Federaciones que han demostrado un serio interés para cumplir con los requisitos de la Ley y su Reglamento y Reglamentación Prudencial.

II.- Modificaciones Formales y Complementarias:

Mediante la modificación del artículo 4 bis, se pretende resolver un problema de fondo para la creación de sociedades cooperativas que reúnen los requisitos del artículo 4 de LACP.

Así mismo, se pretende modificar el artículo 53 con el propósito de facilitar la conformación de las federaciones en los términos de la ley, disminuyendo el número de Entidades que deberán de estar integradas a cada federación y dando un plazo más amplio para lograrlo.

Por otra parte y con la modificación al Art. 81 se busca facilitar a las Federaciones la publicación del listado diferenciado entre sus Entidades afiliadas de aquellas a las que proporcionan servicios de supervisión auxiliar, con la finalidad de que la sociedad mexicana y las autoridades correspondientes estén enteradas de esta información, pero que esta publicación sólo se haga en un periódico de amplia circulación y una vez cada seis meses.

Y con la incorporación de los artículos 124 bis, 124 bis 1, y 124 bis 2, se pretende facilitar todos los trámites de tipo administrativo que tengan que llevar a cabo las Entidades y/o las Federaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El 21 de Octubre de 2004 se presentó una iniciativa de reformas a la LACP, respondiendo a una solicitud de 18 organizaciones que representan al 90% del sector financiero popular de nuestro país, dicha iniciativa fue aprobada por la cámara de diputados el 14 de Diciembre y también se reformó la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Misma que pretende contribuir a resolver diferentes aspectos que han quedado pendientes de atender, destacando entre ellos la ampliación de los plazos para que las entidades de ahorro y crédito popular, así como los organismos de integración de este sector puedan obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se incorporen formalmente al sistema financiero mexicano.

Toda buena actividad regulatoria gubernamental debe incorporar en su diseño a los actores políticos, económicos y sociales que participan en la actividad por regular, de forma que la acción del gobierno en esa materia tenga el éxito deseado, la exclusión de esta práctica marcó el fracaso de regularización anterior, para esta ocasión el legislador y la autoridad hacendaría rectificando su error pasado, ahora sí convocaron y tomaron participación del sector aunque en forma

muy escasa, más para conocer al sector que para tomar en cuenta su opinión o atender sus necesidades.

En caso de no atenderse esa regla básica del diseño de las políticas públicas, los costos de implementación de la actividad regulatoria gubernamental se elevan al punto de hacer imposible su correcta vigilancia y aplicación, con lo que el efecto regulador queda neutralizado. Pero si el poder legislativo y ejecutivo incorporan a los actores como diseñadores activos de una legislación, gana que las asimetrías de información se reduzcan, y, con ellas, los costos de transacción de implementar la regulación también se reducen, y en el caso de la fiscalización el costo se traslada a los propios organismos agrupadores del sector, y finalmente quien pague al costo es el usuario del sistema de la banca popular.

Este ordenamiento legal es decir la Ley de Ahorro y Crédito Popular, tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

- a) disminuir los riesgos sistémicos del sector, los cuales se habían evidenciado con las experiencias de fraudes que afectaron a miles de ahorradores, los cuales en su mayoría se perpetraron sobre la base de la laxitud y obsolescencia de la Ley General de Sociedades Cooperativas.
- b) Promover mecanismos efectivos de protección y seguridad de los ahorradores, mediante la autorización expresa para obtener operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular, la supervisión auxiliar a través de las Federaciones y el establecimiento de un fondo de protección de los ahorros y depósitos.
- c) Profesionalizar las finanzas populares, mediante una regulación adecuada para los intermediarios financieros con características especiales y enfoque social.

- d) Extender servicios financieros a grandes segmentos de la población, mediante el crecimiento ordenado, viabilidad institucional y competitividad del sistema financiero popular.

Reglas Prudenciales

Básicamente las reglas prudenciales para la Ley de Ahorro y Crédito Popular es la regulación adicional que solicita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como son lineamientos administrativos que establecen y determinan las operaciones activas, pasivas y de servicios, y en temas como; provisionamiento de cartera, coeficientes de liquidez, las inversiones en obres de beneficio mayoritario, administración integral de riesgos, controles internos, procesos crediticios, mejores prácticas financieras etc, así como también formatos, catalogo, reportes, etc., las primeras reglas prudenciales que emitió la Comisión Nacional Bancaria, resultaron ser excesivas para ser cumplidas por el sector, lo cual propicio que se implementara una nueva prorrogas para que la ley entrara en vigor a partir del 01 de Enero de 2006, esta vez si fue definitiva, e iniciaron las primeras autorizaciones y se dio un plazo condicionado a cumplir varios requisitos para que las entidades que presentaron solicitud se regularicen el cual termina el 31 de diciembre de 2008, hecho por el cual se ha dado varias modificaciones a las reglas prudenciales y publicación de otras nuevas.⁷⁵

Un ejemplo de las modificaciones que se han hecho a las reglas prudenciales para favorecer y facilitar el trabajo de cumplimiento de la nueva regulación, son las que se publicaron el 20 de julio de 2005, las cuales mencionan lo siguiente.

La disminución de los niveles de capitalización y la adecuación de los requerimientos para cartera de crédito, favorecerán a las entidades financieras en proceso de sujetarse a la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). En estas

⁷⁵ www.banxico.org.mx. Disposiciones/ Principales reformas al sistema Financiero/ 2001. Ley de Ahorro y Crédito Popular. Pag. 11 y 12.

adecuaciones se modifican los capitales mínimos para constituir estas entidades; destacan los cambios para las que están clasificadas en los niveles dos, tres y cuatro.⁷⁶

2.4. Evolución Jurídica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Una vez que hemos expuesto la evolución histórica de las cajas populares en el Capítulo I y el marco jurídico en este Capítulo 2, es importante hablar ahora de cómo ese marco jurídico fue evolucionando para las cooperativas de ahorro y préstamo y algunos otros organismos del sector.

Es del conocimiento público entre los integrantes del sector de la banca popular, la falta de personalidad jurídica que tuvieron las organizaciones que forman este sector desde su constitución, problema que a través de los años ha originado un sin fin de malos entendidos, entre las instituciones, los socios de esta, y las autoridades tanto federales, estatales, y municipales, así como ventajas que han tomado quienes han pretendido beneficiarse de tal situación.

Uno de los aspectos donde ha destacado este problema es el de carácter fiscal, el sector cuenta ya con más de 50 años de existencia, y por más de 30 años estas organizaciones no contaron con un registro federal de contribuyentes que les permitiera cumplir con sus obligaciones fiscales en forma personal y correcta, sin embargo estas organizaciones que basan su existencia en el sentido moral, buscaron la forma de cumplir con sus compromisos fiscales, agrupándose y formando federaciones usando la figura jurídica de asociación civil.

En 1986 en el estado de Querétaro es aprobada una ley local que reconoce por primera vez en México a las cajas populares denominándolas “Sociedades de Solidaridad Económica”. El reconocimiento de esta figura jurídica

⁷⁶ Jeannette Leyva Reus. El Financiero. 21 de julio 2005. en vigor, Reglas prudenciales para la banca popular.

en la Ley provoco que algunas cajas populares obtuvieran su registro federal de causantes en forma individual, en aquel tiempo llamado de esa forma.⁷⁷

En julio de 1990 se reconoce la existencia jurídica de las cajas de ahorro y cooperativas de ahorro y crédito, a través de la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito.”, y aunque la Secretaria de Hacienda Y Crédito Publico nunca, emitió las reglamentación necesaria, por primera vez se reconoce en México a nivel federal la existencia de estas organizaciones.⁷⁸ Aunque haya sido de forma temporal ya que no hubo autorizaciones.

El 27 de diciembre de 1991 se publica la “Ley general de organismos auxiliares de crédito”, que crea la figura de Sociedad de ahorro y préstamo, creada para cubrir la falta de reglamentación de las cajas populares.

En 1994 la reforma a la ley general de sociedades cooperativas la cual habilito la figura de sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, y este ha sido el momento legislativo mas veras de lo que es la banca con sentido social, sin embargo una vez mas las autoridades hacendarías brillaron por su ausencia en lo que respecta a regulación y supervisión.

Finalmente el 4 de junio de 2001 se publico la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y aunque se prorrogó varias veces su entrada en vigor la fecha del 01 de junio de 2006 fue improrrogable, pero no del todo ya que hay prorroga condicionada para la mayoría de instituciones que así lo solicitaron a la comisión nacional bancaria y de valores, esta vez si parece que va en serio la regulación del sector pues, los involucrados, o sea, el poder ejecutivo, el poder legislativo, y la mayoría de las organizaciones que integran el sector han trabajado fuertemente para que esto se logre, personalmente confío en que la continuidad en el poder de

⁷⁷ Ley de Sociedades de Solidaridad Económica. La Sombra de Arteaga. Periodico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, publicación del 29 de mayo de 1986.

⁷⁸ Art. Decimoctavo y Vigésimo transitorios, Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990.

las autoridades actuales llevaran a un escenario de éxito y de crecimiento del sector y de la economía del país.

Adicional a esto las autoridades hacendarías han dado ya los primeros pasos para limitar a las organizaciones que no cumplen con la Ley, para esto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) esta buscando a las organizaciones que no cumplen y ha detectado ya a 100 cajas de ahorro que presuntamente captan recursos de manera ilegal, pero podría haber muchas más, pues estas entidades son difíciles de localizar, esto lo declara Francisco Mier, supervisor en jefe de entidades de ahorro y Crédito popular de la CNBV, la forma en que están dando seguimiento es a través de enviar oficios a algunas cajas y cooperativas populares.⁷⁹

En el mismo sentido se pronuncia la secretaria de hacienda y crédito publico a través de Germán Saldivar, director general adjunto de ahorro y Regulación Financiera, pero advirtió que los directivos de las cajas que operen fuera de la ley también podrían ser sujetos de acciones penales por medio de la Procuraduría General de la República.⁸⁰

2.4.2. Caso Caja Libertad, S.C.L.

Ha manera de ejemplo y como una muestra clara de cómo una caja popular se ha evolucionado llegando ha ser una de las cajas mas importantes del sector, en esta breve cronología se aprecia las etapas por las cuales ha pasado desde su nacimiento hasta llegar hoy día a ser líder en sector.

⁷⁹ Yalín Cacho López, El Financiero 23 de junio de 2006. Detectadas 100 cajas populares irregulares.

⁸⁰ Yalín Cacho López, El Financiero 21 de junio de 2006. ultimátum de autoridades a cajas de ahorro. www.microfinanzas.net/modules pag. 1.

Fundada en 1960, promovida por comerciantes del mercado escobado y operando en un inicio gracias a la ayuda del clero, que en aquel entonces les proporciono ayuda técnica y el préstamo de oficinas.

“Desde su fundación el 2 de Junio de 1960 la caja no había contado con un registro federal de contribuyentes que le permitiera liquidar sus compromisos fiscales como una entidad existente, sin embargo ante la imposibilidad directa de cumplir con esas obligaciones, la caja con sentido moral, siempre ha buscado la manera de cubrirlas desde sus orígenes, hasta el año de 1986 lo hizo conjuntamente con las cajas federadas a la federación San Luis Potosí – Querétaro, usando la asociación civil, denominada Promoción Popular de Querétaro A. C. (P.P.Q.)...”⁸¹

Conjuntamente con otras cajas populares locales, funcionaban en un solo local, en la oficina que ahora se conoce como sucursal Juárez en la ciudad de Querétaro, hasta que Caja Libertad adquirió dicho inmueble y a partir de ese momento empezó a crecer individualmente.

“...a finales de 1986 la caja uso una figura similar a las cajas de la Federación Mexicana, esto es la creación de sociedades Civiles por cada una de las Cajas, la de la Caja Popular”Libertad” se denominó Santiago de Querétaro, S.C.”⁸²

Fiscalmente se tuvo un gran éxito con el hecho de que en el estado de Querétaro surgiera la figura de “Sociedad de Servicios Especiales”, ya que esta detono el reconocimiento de las cajas populares ante las autoridades fiscales al proporcionarles un RFC propio e hizo posible la individualización de estas y el pago de impuestos.

“En 1982 el Gobernador del estado de Querétaro envía proyecto para la primera Ley especial para Cajas Populares, es aprobada en el congreso del estado y por

⁸¹ Caja Popular Libertad, S. de S.E de C.V. de R.L., Análisis Jurídico Administrativo – 1991. Pag. 6

⁸² Caja Popular Libertad, S. de S.E de C.V. de R.L., Análisis Jurídico Administrativo – 1991. Pag. 6

primera vez en México nace una ley que encuadra a las cajas populares, denominándola Ley de “Sociedades de solidaridad Económica. Caja Popular Libertad, S. de S. E. de C. V. De R. L.”⁸³

En agosto de 1989 se desincorpora de la Federación Mexicana de Cajas Populares.⁸⁴

En 1990 la legislación bancaria reconoce la existencia del sector de ahorro y crédito popular, sin embargo la secretaria de hacienda y crédito público nunca dio autorizaciones ni expidió ninguna regla.

18 de julio de 1990, Ley de Instituciones de Crédito Artículo Décimo octavo Transitorio. Los Administradores de las Cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y préstamo, y demás sociedades que hayan iniciado operaciones con anterioridad a la vigencia de esta Ley y, que pueden estar sujetas a la prohibición contenida en el artículo 103 y formulen, dentro de un plazo de 80 días contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, la consulta prevista en el párrafo final de dicho artículo, no se harán acreedores a las sanciones establecidas en la propia ley, sino hasta que, habiendo determinado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se trata de captación de recursos del público no autorizada, esta última se continúe realizando. La SHCP podrá dar autorizaciones temporales, cuando estime que las condiciones de las operaciones respectivas puedan dar lugar, en su caso, a autorizaciones definitivas.⁸⁵

4 de Octubre de 1990 presentación de solicitud de funcionamiento, presentada ante la Dirección de Banca Múltiple de la SHCP,⁸⁶

⁸³ Caja Popular Libertad, S. de S.E de C.V. de R.L., Análisis Jurídico Administrativo – 1991. Pag. 7

⁸⁴ Caja Popular Libertad, S. de S.E de C.V. de R.L., Análisis Jurídico Administrativo – 1991. Pag. 8

⁸⁵ Caja Popular Libertad, S. de S.E de C.V. de R.L., Análisis Jurídico Administrativo – 1991. Pag. 16

⁸⁶ Caja Popular Libertad, S. de S.E de C.V. de R.L., Análisis Jurídico Administrativo – 1991. Pag. 17

III EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS ENTIDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

3.1. Semejanzas y Diferencias de los Tipos de Entidades de Ahorro Y Préstamo. 3.1.1. Análisis de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, sus modificaciones y regulación prudencial. 3.1.2. Semejanzas de los tipos de entidades. 3.1.3. Diferencias entre las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras de Ahorro y Préstamo. 3.2. El Tratamiento Fiscal de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de conformidad con la nueva legislación. 3.2.1. El ámbito fiscal tradicional de las entidades de ahorro y préstamo sin ánimo de lucro. 3.2.2. El régimen tributario de este tipo de entidades previo a la entrada en vigor de la nueva Ley de Ahorro y Préstamo. 3.2.3. El impacto de la nueva legislación de Ahorro y Préstamo en este tipo de entidades. 3.2.3.1. La necesidad de otorgar nuevos subsidios y exenciones fiscales. 3.3. La Necesidad de Gravar en el Ámbito Fiscal a las Sociedades Financieras de Ahorro y Préstamo. 3.3.1. La Evolución de las Cajas de Ahorro y Préstamo con fines de lucro. 3.3.1.1. La historia de la banca en México con fines de lucro. 3.3.1.2. Los primeros antecedentes de las cajas populares con fines de lucro. 3.3.2. La regulación actual de las sociedades financieras como entidades de ahorro y préstamo. 3.3.3. El Régimen Fiscal de las Entidades de Ahorro y Préstamo.

3.1. Semejanzas y Diferencias de los Tipos de Entidades de Ahorro Y Préstamo.

En este capítulo se presenta un análisis de las cajas populares que operan en el sector de ahorro y préstamo, en relación a su incorporación a la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, según cada una de las formas jurídicas que las entidades decidan, pero en especial, queremos desarrollar en este punto, el papel que tienen cada una de estas instituciones en su régimen fiscal.

Para lograr la finalidad mencionada en la forma anterior, creemos necesario también continuar con el estudio de estas entidades dedicadas al sector de ahorro y crédito popular, buscando encontrar las principales coincidencias y las diferencias que tienen estas instituciones, lo que nos permitirá desarrollar en mejor medida su régimen fiscal, que es la sustancia del presente trabajo de investigación.

3.1.1. Análisis de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, sus modificaciones y regulación prudencial.

En relación con este punto, hemos tomado la decisión de realizar este análisis, considerando lo siguiente:

a) En primer lugar, tomando como base todo lo que se ha precisado en los capítulos primero y segundo de esta tesis.

b) En segundo, nuestra opinión basada en el conocimiento adquirido con fundamento en lo que nos ha tocado vivir por cerca de 20 años, primero como socio, y posteriormente, como parte integrante de la administración de una caja popular.

Para analizar la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, iniciaremos por mencionar los aspectos que se tomaron en cuenta para la elaboración de esta ley, por parte del ejecutivo, y aprobada por el Poder Legislativo. En nuestro particular punto de vista, las finalidades que se buscaron por parte de los legisladores que promovieron esta importantísima reforma, son las siguientes:

A) Dar seguridad jurídica al sector de ahorro y crédito popular.

Una de las principales necesidades que habían expresado los integrantes del sector durante más de cincuenta años de existencia, era contar con un marco jurídico adecuado al crecimiento de estas entidades, que les permitiera operar en forma ordenada, segura y confiable, brindando seguridad jurídica tanto a las entidades como a los usuarios de los servicios que éstas prestan.

Tal y como hemos venido insistiendo a través de esta Tesis, debido a la falta de oportunidades de financiamiento que tiene la mayoría de la población que integra el sector popular, ocasionadas en gran parte por las políticas e intereses

gubernamentales, y de los grandes capitales, surgieron una gran variedad de entidades que se dedicaron a la actividad del ahorro y préstamo, desde los prestamistas usureros, los hacendados que aprovechaban su situación patronal, las asociaciones de beneficencia, la iniciativa privada en forma asociada, hasta los mecanismos de autoayuda como son las derivadas del movimiento cooperativista.

Estas personas o asociaciones crecieron y se desarrollaron en una cierta ilegalidad, según los términos con que las propias autoridades financieras califican a las organizaciones que integran el sector de ahorro y préstamo, provocada por la falta de un marco legal apropiado, sin embargo, las instituciones que han luchado por cumplir con las disposiciones legales vigentes en cada etapa de su existencia, han buscado la forma de cumplir con sus obligaciones fiscales, laborales y sociales, ubicándose en diversas legislaciones que les permitieron operar y crecer cumpliendo su función de banca social.

Sin embargo, existen otras entidades o personas que, aprovechando el trabajo de las instituciones que han venido tratando de cumplir una verdadera función de intermediación financiera para la población del sector obrero, campesino y de pequeños comerciantes, han lucrado, engañado, y defraudado a la población precisamente aprovechando la falta de legislación del sector de ahorro y préstamo popular.

Es decir, bajo la sombra de las verdaderas instituciones de crédito popular, se ha venido dando una real simulación de entidades que únicamente aparentan, como una especie de fachada, ser parte de este sector, sin embargo, sus fines son completamente diferentes, y sólo han pretendido y logrado, lucrar con esta situación, como lo comenta uno de los dirigentes de una de las principales cajas populares del país.

“Los problemas que han surgido, no son en auténticas o verdaderas cajas populares, aprovechando la deficiente legislación, regulación y supervisión que existen aun en el sector, así como el prestigio que en muchas regiones del país

nos hemos ganado a pulso las verdaderas cajas populares aproximadamente durante 50 años de vida, algunas personas han utilizado el concepto de caja popular y han creado negocios particulares defraudando a sus ahorradores.”⁸⁷

B) Institucionalizar el apoyo del gobierno federal a dicho sector.

Para institucionalizar el apoyo del gobierno federal se implementó un plan unilateral por parte del Poder Ejecutivo, a través de las autoridades hacendarías, mismo que consistió en lo siguiente:

Una vez aprobada la ley, se buscó a un organismo descentralizado del gobierno federal que tuviera experiencia en el sector, el organismo elegido fue el (PAHNAL) Patronato del Ahorro Nacional, transformándolo por decreto presidencial en un banco, con la finalidad de ampliar las facultades de actuación del nuevo organismo denominado BANSEFI, (Banco Nacional de Servicios Financieros). Este camino fue determinado por el Ejecutivo debido a tres objetivos principales:

- El primero fue crear una institución que diera imagen e hiciera competencia desde el gobierno a los organismos integrantes del sector, equiparando las actividades que desarrollan las entidades a las de la banca comercial.
- El segundo fue que, desde esta institución representativa del sector, se canalizarán los recursos para apoyar a las instituciones integrantes del mismo en su migración a la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, y.
- El tercero, fue un intento por convertir a BANSEFI en un banco de segundo piso, que provea los fondos necesarios para el

⁸⁷ Imperial Zúñiga, Ramón Ing.

<http://www.conducef.gob.mx/OtrosSectores/AhMexicoExperiencia.jsp>. Pág. 3 de 8

desarrollo del sector, desafortunadamente, desde mi punto de vista, la forma de hacerlo ha sido equivocada y ha encontrado freno en el Congreso de la Unión, que por primera vez en la historia ha demostrado defender los intereses del pueblo gracias a la pluralidad que se ha dado en el Congreso, y que ha frenado al presidencialismo absoluto. Decimos que la forma ha sido equivocada por parte del gobierno federal, pero la idea es la correcta, este banco se debe de transformar en un organismo financiero y de respaldo del sector, pero eliminando la competencia desleal que se comento en el primer objetivo enumerado.

C) Contar con un marco de regulación prudencial y de supervisión.

Es importante para el sector contar con reglas adicionales que ayuden a coadyuvar la regulación entre las entidades y las autoridades hacendarías, sin embargo, las reglas prudenciales que se han publicado hasta la fecha, se han excedido en algunos casos, y en otros, han sido deficientes, lo cual ha originado que se empiecen a dar modificaciones a las mismas, por lo que deberán las autoridades hacendarías trabajar más a fondo en dar las facilidades necesarias a las entidades para su regulación.

En cuanto a la supervisión, tarea que correspondería originalmente a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través de su organismo desconcentrado llamado Comisión Nacional Bancaria Valores, ésta ha sido delegada a las Federaciones, figura jurídica de la nueva ley que revisará a las entidades del sector, además de prestarles otros servicios.

Esta posibilidad que se intenta introducir en la nueva Ley, en el sentido de que sea la Federación, y no las autoridades hacendarías, de que lleven a cabo la supervisión del sector, tiene dos aspectos que se contradicen entre sí, pues por un

lado, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se declaró incompetente para supervisar el sector, aduciendo que no tenía la capacidad de hacerlo en razón que admitía desconocer a estas entidades, debido a la deficiente vigilancia que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sobre ellas esto se mencionó en los trabajos previos a la elaboración de la ley, y en la propia exposición de motivos de la misma.⁸⁸

Por otra parte, el hecho de que se dejó la supervisión a las Federaciones, que no son otra cosa que los organismos agrupadores constituidos por las propias entidades, y que no deberían encontrar en principio un enemigo en las federaciones, sino un aliado que le gestiona, capacita y ayuda a llevar una relación sana con las autoridades.

Debido a lo anterior, lo que en la práctica vino a suceder, fue que se crearon doce Federaciones, lideradas por las principales cajas populares, buscando con ello, que no fuera la propia competencia la que viniera a supervisarlas, situación que en nuestra opinión es completamente irregular.

Lo que debe de ser, con respecto a la supervisión, es que sean las propias autoridades hacendarías las que cumplan con su trabajo y que las Federaciones cumplan su verdadera función, esto es, de agrupación, representación y defensa de sus agremiados.

D) Dar seguridad a los depósitos de los ahorradores.

Como resultado de la experiencia adquirida, respecto de los hechos suscitados en el año 2000, cuando algunas cajas de ahorro de reciente creación, aprovechando lagunas legales y falta de regulación, y realizaron operaciones fraudulentas e ilegales, con lo que dañaron la economía de muchos ahorradores,

⁸⁸ www.cnbv.gob.mx/recursos/LACP_2005.doc. Motivos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Pág. 2

los legisladores buscaron evitar que en el futuro se presenten nuevamente este tipo de fraudes.

En este sentido, se previo la creación de una Ley que diera certidumbre y seguridad a los ahorradores, debido a los mecanismos de regulación y supervisión, pero sobre todo con la creación de fondos de reserva que administraran las confederaciones, y que los recursos que se requieran aportan, provengan y sean aportados por las propias entidades, creando con esto un sistema de protección sano, al contrario de los sistemas que se han utilizado para los bancos, donde el gobierno ha rescatado en varias ocasiones a los banqueros, sin importar que sus capitales sean en la mayoría de los casos de origen extranjero, por supuesto con fondos del erario publico.

E) Ordenar, en una misma ley, a toda la variedad de entidades que realizan las funciones de ahorro y crédito popular.

Tal y como lo hemos mencionado en los capítulos anteriores de esta tesis, han existido diversos intentos en el pasado para regular la actividad de ahorro y crédito popular, sin embargo, han fracasado hasta la fecha. Una de las razones más relevantes para estos fracasos, ha sido la diversidad de opciones jurídicas que han adoptado las entidades, y la imposibilidad de enmarcarlas en una sola ley.

Creemos que en esta ocasión la propuesta jurídica ha sido acertada, y tiene grandes posibilidades de lograr la regulación, pues se expuso de manera clara la finalidad de los organismos que integran el sector, agrupando ahora en la nueva ley, solo dos figuras jurídicas, en función de sus fines lucrativos o no lucrativos: las sociedades financieras de ahorro y préstamo y las cooperativas de ahorro y préstamo respectivamente, situación que ya ha sido desarrollada ampliamente en este trabajo de investigación.

F) Regulación prudencial de acuerdo a la responsabilidad de cada entidad.

Este esquema busca que las entidades sean capaces de hacer frente a sus compromisos en concordancia con los riesgos que asumen, es decir mientras mayores sean los riesgos que asuman las entidades, mayores tendrán que ser los controles y requerimientos de las autoridades.

La definición de reglas claras, evitará que las entidades se excedan en sus límites de actuación, y por lo tanto, tengan menos riesgo financiero y sus ahorradores mayor seguridad, así como su crecimiento deberá ser en forma gradual y controlado, esto viene a ser otro factor de seguridad, y aunque muchas entidades se sienten por esta razón limitadas, en realidad esta medida es ubicar a cada entidad en su realidad.

G) Clasificación de las entidades de acuerdo al nivel de desarrollo de la entidad.

La segmentación de las entidades de acuerdo a parámetros de operación, aunque es una medida restrictiva, es en mi opinión la única forma de ordenar la diversidad de organismos que integran el sector, ya que existen cajas populares muy pequeñas, y otras que se han desarrollado extraordinariamente.

Si no se hiciera de esta manera, el pronóstico sería catastrófico, porque la competencia desigual, terminaría con la mayoría de las entidades más pequeñas, y pondría en grave riesgo a todo el sector, pues al quedar sólo las grandes instituciones, también estas estarían en desventaja con el sistema bancario, una opinión concordante con la nuestra anteriormente expresada por el Ing. Guillermo Guemez García. En su tema de investigación “El ahorro popular en México: perspectivas”:

La regulación debe respetar las características propias y peculiaridades de las diferentes entidades dedicadas a esta tarea, pero imponiendo normas y criterios

prudenciales similares a todas ellas. Estos criterios sin embargo, no pueden aplicarse en el caso de las microfinanzas de la misma manera a todos los regulados, sino que deberá tomarse en cuenta la complejidad de las operaciones que realice cada entidad, así como su tamaño relativo y la dispersión geográfica de sus sucursales.⁸⁹

H) Supervisión auxiliar y obligatoria

La supervisión auxiliar que fue delegada por la ley a las Federaciones en una primera fase, tendrá que ser obligatoria, por una razón en particular, las autorizaciones en este sentido las esta dando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Sin embargo, las autoridades hacendarías establecieron un candado, consistente en que toda nueva entidades que quiera operar, tendrá de forma obligatoria que obtener un dictamen favorable emitido por una Federación, la supervisión auxiliar es delegada a las federaciones pero sin perder sus facultades, como lo explica la CONDUCEF a la pregunta ¿Cómo opera la supervisión auxiliar?, y es de la siguiente manera:

“sin perder sus facultades, la autoridad financiera que en este caso es la Comisión Nacional Bancarias y de Valores, se auxilia de las federaciones autorizadas, para que éstas supervisen a las sociedades que hayan celebrado contrato con ellas. Esta función la realiza el Comité de Supervisión.”⁹⁰

Una vez que se avance en el proceso de regulación del sector y la propia Comisión conozca mejor al sector, deberá quedar abierta la posibilidad de que las entidades luchan porque las revisiones de las Federaciones no sean obligatorias, sino que sea únicamente las propias autoridades las que realicen la supervisión,

⁸⁹ Guemez García, Guillermo.

<http://www.conducef.gob.mx/OtrosSectores/AhMéxicoPerspectiva.jsp>, pág. 3 de 4

⁹⁰ Campaña de difusión de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para la finalización del periodo de transición. http://www.conducef.gob.mx/OtrosSectores/ah_cp.jsp. Pág.4 de 5.

todo ello, para que de esta forma, las entidades nuevas no sean supervisadas en forma eterna por la Federación que, sin ser autoridad, inicialmente le otorgó el dictamen.

Pero, La función de las Federaciones no se limita a la actividad de supervisión delegada por la ley, sino que también constituirán una plataforma para el desarrollo de las entidades, ya que podrán ofrecer servicios, tales como capacitación, transferencia de tecnología, sistemas de información, entre otros.

l) Medidas preventivas y correctivas.

Una ley que cuente con medidas preventivas que se resumen en todos los puntos anteriores, pero también contará con una serie de medidas correctivas; como son: la suspensión de pago de dividendos o excedentes, la exigencia de presentar un plan de capitalización, el establecimiento de límites de concesión de créditos o incluso la remoción del Consejo de Administración y del Gerente General.

A continuación, desarrollamos comparativamente las características que diferencian a las entidades de ahorro y crédito popular, de acuerdo a los tipos de figuras jurídicas que prevé la propia ley y que ya hemos expuesto en el capítulo anterior.

3.1.2. Semejanzas de los tipos de entidades.

La diversidad de entidades que han existido tradicionalmente en forma jurídica y tamaño, se reduce en la actualidad únicamente a dos tipos de entes, todo esto de conformidad con la nueva ley; las sociedades cooperativas, y las sociedades financieras. Las semejanzas que mencionaremos a continuación son generalidades del sector, pues en particular cada una atiende a intereses diferentes.

Desde nuestra opinión, encontramos las siguientes semejanzas:

A) La Actividad principal:

El ahorro y préstamo popular es resultado de una necesidad de un sector de la población que, por su escasa capacidad económica, no interesa a los integrantes de la banca comercial o que, por lo menos ha sido desatendido por ésta durante muchos años.

De lo anterior, y ante la falta de opciones financieras para este amplio sector de reducida capacidad económica, surge la alternativa de la banca social, ofreciendo soluciones oportunas de ahorro y crédito a las personas más necesitadas, propuesta en la que han coincidido las empresas de la banca social que no tienen fines de lucro y también las empresas de la iniciativa privada que si bien si persiguen una utilidad, han encontrado en este sector un nicho de mercado muy abundante y con mucho futuro para establecer de esta forma de negocio.

B) La estructura es semejante:

La estructura mínima con la que deben de contar los dos tipos de entidades es la misma, aunque la naturaleza de cada organización no sea igual, de esta forma, las entidades deberán de contar, cuando menos, con la siguiente estructura:

- I. Asamblea General;
- II. Consejo de administración;
- III. Consejo de vigilancia o comisario;
- IV. Comité de crédito o su equivalente, y
- V. Un director o gerente general.

De esta manera, se puede advertir que ahora estas entidades de la banca social tienen una estructura semejante a la de cualquier otra persona moral. Esta estructura garantiza que las entidades tengan órganos mínimos de gobierno, indispensables para la buena operación de las entidades, sin importar su fin. Así, tenemos que estos entes sean homogéneos y competentes, estableciéndose las bases para que sean auditables bajo este esquema.

Anteriormente y como consecuencia de la diversidad de figuras jurídicas existentes, los órganos de gobierno o directivos de las instituciones del sector distaban mucho de realizar las funciones mínimas que ahora exige la ley, ya que no tenían en muchos casos la estructura e infraestructura para operar en forma profesional y segura.

De esta manera la nueva ley toma como base la estructura de gobierno de las sociedades cooperativas y la adapta a la operación de las sociedades financieras.

C) Los miembros de los órganos directivos son también semejantes:

Con la nueva legislación, se viene a homologar el número de integrantes de los órganos de gobierno, ya que se establece un mínimo de personas que deben integrar los órganos directivos, y se obliga de alguna manera a profesionalizar a éstos, con requisitos y limitantes establecidas por ley.

Al reglamentar los requisitos que deben de cumplir las personas que se encargaran de administrar las entidades, se profesionaliza al sector ya que anteriormente los administradores con carácter voluntario, se dedicaban poco tiempo a esta actividad, ya que ellos tenían sus propias actividades económicas, y su cooperación hacia el ente de la banca social se circunscribía a situaciones normales, estos es, a sesiones del consejo y sesiones de trabajo adicionales que ellos mismos pudieran cubrir, las cajas populares mas importantes aceptan los

cambios y están consientes de los cambios que deberán de asumir, como lo declara, Ramón Imperial Zúñiga, dirigente de una cooperativa de ahorro y crédito.

“se acepta en el sector que es conveniente evolucionar como dirigentes y como funcionarios; se esta consiente que las instituciones financieras deben ser administradas con gran cuidado... Hay confianza en el sector, sin embargo, tendremos que disciplinarnos y capacitarnos para ser mejores administradores...”

91

Con las microfinancieras de tipo privado, aunque se contrataba a personal con sueldo, se tenía que era personal que obedecía a intereses particulares de los dueños y accionistas, y eran personas que por su experiencia laboral se ha desarrollado entorno al comercio o a la banca comercial, por lo que las practicas utilizadas para administrar estas entidades suelen ser muy agresivas para el cliente.

3.1.3. Diferencias entre las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras de Ahorro y Préstamo.

En el punto anterior del presente capítulo, hemos tenido la oportunidad de observar una serie de semejanzas, que sobre todo se vienen a dar ahora con la nueva legislación, toca el turno ahora, comentar sobre las diferencias que en nuestra opinión se tienen entre las diversas entidades de la banca social, tema que es de gran importancia para la resolución del problema que está sujeto a estudio en la presente tesis.

En primer lugar, tenemos que la característica principal de la vigente Ley de Ahorro y Crédito Popular, reside precisamente en la unificación de distintas figuras jurídicas de las entidades que operaban bajo esquemas diferentes, pero dentro de un mismo sector, el sector del ahorro y crédito popular, mismo que ahora cuenta con sólo dos figuras que se pueden ubicar perfectamente, situación

⁹¹ Imperial Zúñiga, Ramón. <http://www.conducef.gob.mx/OtrosSectores/Reflexiones.jsp>. Pág. 1 de 2

que ya ha sido ampliamente comentada en puntos anteriores de este capítulo de nuestro trabajo de investigación.

Así, encontramos desde nuestra opinión, que existen básicamente dos diferencias principales entre los actuales tipos de entes de la banca social que la ley permite y son:

A) El fin con que operan las entidades

Las entidades de ahorro y préstamo no obedecen a intereses similares, es decir, existen diferentes fines para las que estas organizaciones fueron creadas, las hay de las que les interesa la parte social o de ayuda mutua o altruista a terceros. Se les conoce como empresas sin fines de lucro.

En este sentido, es importante mencionar que es un hecho conocido, que existen organizaciones que antes de la nueva ley, se dedicaban a la actividad de ahorro y préstamo popular, pero su idea no era obtener un beneficio económico como empresa, sino que su función como organización, era y sigue siendo vincular los beneficios económicos obtenidos mediante su operación, para facilitar a sus miembros el acceso al ahorro y al crédito en forma oportuna, ágil, y económica, estos casos son muy representativos en el sistema cooperativo por las llamadas cajas populares.

Algunas otras que también se consideran sin fines de lucro, buscaban principalmente vincular recursos financieros para el desarrollo de actividades productivas, principalmente, rurales, artesanales, pesqueras, etc. en estos casos se identifican claramente a las sociedades de solidaridad, como ejemplo de estas organizaciones mencionaremos a continuación una lista de los programas

gubernamentales que actualmente les proveen fondos para su capitalización y financiamiento.⁹²

1. FONAES (Secretaría de Economía)
2. PTONAFIM (Secretaría de Economía)
3. FOMMUR (Secretaría de Economía)
4. FIFONAES (Secretaría de la Reforma Agraria)
5. PAPIR o Programa de Desarrollo Rural (SAGARPA)
6. Programa para el desarrollo de los Pueblos Indígenas (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)
7. Opciones Productivas (SEDESOL)
8. PAE (Proyectos de Inversión Productiva) (Secretaría del Trabajo)
9. FONART (SEDESOL)
10. FAPPA (Secretaría de la Reforma Agraria).

Sin embargo, tenemos que también funcionan en el mercado, la competencia privada, o sea, las entidades que se dicen pertenecer a la banca social, por el hecho de que atienden al sector de ahorro y préstamo en su nivel mas bajo, pero en las que los inversionistas, ya sean personas físicas o morales, han visto un nicho de oportunidad para establecer un negocio con la actividad del ahorro y préstamo popular, que como ya hemos comentado ante la falta de financiamiento en la banca comercial las persona que necesitan servicios financieros populares acuden con la primera opción disponible, sin importar su costo.

Así tenemos que este tipo de empresas han sustentado su actividad en las leyes mercantiles y civiles que les permiten ofrecer al público en general, los servicios de ahorro y préstamo popular, situación que ahora ya no podrán realizar, en virtud de la nueva legislación. Estas organizaciones serán mejor comentadas en el siguiente punto de este capítulo.

⁹² Correa Martínez, José Antonio. La problemática de la gobernabilidad de las finanzas populares. Boletín Técnico IMEF No. 18-2006. Pág. 6.

B) El tamaño de las entidades.

Es de vital importancia que a cada entidad le apliquen reglas claras y adecuadas a su capacidad administrativa y tamaño de su operación, para esto, la nueva legislación distingue cuatro niveles de operación, que conforme a nuestra opinión, nombramos a continuación:

- Nivel I Pequeñas sociedades de ahorro y crédito locales
- Nivel II Medianas sociedades de ahorro y crédito regionales
- Nivel III Grandes sociedades de ahorro y crédito multiregionales
- Nivel IV Cuasi-bancos Nacionales

Los anteriores niveles de operación obedecen a consideraciones como:

- Monto de activos y pasivos
- Numero de clientes
- Ámbito geográfico de las operaciones
- Capacidad técnica y operativa de cada Entidad de Ahorro y Crédito

De tal forma que, las entidades tendrán a mayor nivel de desarrollo, más operaciones permitidas, y a mayor complejidad de las operaciones, le corresponderá mayor regulación. Así tenemos que las entidades, dependiendo de su nivel de operación que les sea asignado, podrán realizar las operaciones que a continuación se mencionan y que se encuentran previstas en el artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y que dice:

“Art. 36. Las Entidades, dependiendo del nivel de operaciones que le sea asignado, podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo y retirables en días preestablecidos: Las anteriores operaciones se podrán realizar con menores

de edad, siempre y cuando éstos actúen a través de sus representantes legales en términos de la legislación aplicable;

- II. Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos de fomento y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros;
- III. Otorgar a las Entidades afiliadas a su Federación, previa aprobación del consejo de Administración de ésta y con cargo a sus excedentes de capital, préstamos de liquidez, mismos que deberán descontar de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la comisión;
- IV. Recibir créditos de las Federaciones a las que se encuentren afiliadas, en términos del artículo 52, fracción III;
- V. Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, y de adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos;
- VI. Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles para la consecución de su objeto;
- VII. Prestar garantía en términos del artículo 92 de esta Ley;
- VIII. Recibir o emitir ordenes de pago y transferencias en moneda nacional. Las mismas operaciones en moneda extranjera podrán realizarse únicamente para abono en cuenta en moneda nacional. En todos los casos, las entidades tendrán prohibido asumir posiciones en moneda extranjera;
- IX. Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar derechos provenientes de contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento;

- X. Realizar, por cuenta de sus Socios o Clientes operaciones con empresas de factoraje financiero;
- XI. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- XII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en los créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito;
- XIII. Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;
- XIV. Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito;
- XV. Otorgar préstamos o créditos a sus Socios o Clientes, sujetos a plazos y montos máximos;
- XVI. Realizar inversiones en valores;
- XVII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
- XVIII. Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores;
- XIX. Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario;
- XX. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- XXI. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XXII. Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero;
- XXIII. Recibir donativos;
- XXIV. Prestar servicios de caja de seguridad:

XXV. Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina;

XXVI. Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes;

XXVII. Expedir y operar tarjetas de débito;

XXVIII. Prestar servicios de caja y tesorería, y

XXIX. Realizar la compra-venta de divisas por cuenta de terceros.

3.2. El Tratamiento Fiscal de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de conformidad con la nueva legislación.

Como consecuencia de la regulación de las entidades del sector de ahorro y préstamo popular por la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, se han abierto las puertas para que las autoridades fiscales hagan adecuaciones a las leyes fiscales, con la finalidad de revisar, tanto las operaciones que realizan las entidades, como también las personas que integran éstas, buscando que se cumplan con las disposiciones fiscales, en especial ahora que ya están consideradas como parte del sistema financiero.

Se dice lo anterior, porque ahora las cajas populares tendrán en principio, el mismo tratamiento que la legislación fiscal le dispensa al sector bancario tradicional, situación que, como se verá más adelante, no sucedía en forma previa a la entrada en vigor de la nueva ley.

Para explicar esta situación, desarrollaremos a continuación el tema del ámbito fiscal tradicional de las entidades de ahorro y préstamo, realizando un ejercicio comparativo entre las entidades con ánimo de lucro y aquellas que operan sin ánimo de lucro.

3.2.1. El ámbito fiscal tradicional de las entidades de ahorro y préstamo sin ánimo de lucro.

En primer lugar, pasaremos a realizar el análisis de la forma en que se encontraban tributando las cajas populares sin ánimo de lucro, situación que como ya lo habíamos mencionado con anterioridad, era impreciso en razón de que cada entidad buscaba colocarse bajo la legislación que mejor le acomodara, con la finalidad de disminuir la carga fiscal de las mismas.

En principio, trataremos aquí la situación en que se encontraban colocadas estas organizaciones, hasta principios de la década de los años ochenta del siglo pasado, y tenemos que las cajas populares ni siquiera se encontraban ubicadas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ni como personas morales del Título II, ni como personas morales no contribuyentes, del Título III, de esta Ley, por lo que prácticamente podemos afirmar que no se les consideraba como sujetos pasivos de la relación tributaria.

Cabe mencionar que la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se ha ido adecuando a través del tiempo para incorporar figuras jurídicas que, al ser reconocidas por las diferentes leyes, reconoce la evolución jurídica de las figuras que han adoptado las cajas populares, esto es, la legislación fiscal en la Ley del impuesto sobre la Renta, fue agregando en su contenido las figuras jurídicas que las cajas populares iban creando en su planeación fiscal.

En principio, es importante mencionar que cuando las autoridades del Ejecutivo y las del Legislativo, en materia fiscal desconocían a estas organizaciones, no existía una figura que ubicara a las cajas populares en los supuestos impositivos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, simplemente por que el impuesto sobre la renta grava la utilidad obtenida por las personas físicas o morales, sin embargo, el problema residía en que las cajas populares no estaban

constituidas como personas físicas, pero la legislación fiscal tampoco las reconocía como una persona moral.

Esta situación fue aprovechada por algunas organizaciones para no pagar impuestos, pero a medida que fueron creciendo y profesionalizándose, los directivos de estas organizaciones buscaron comenzar a cumplir con las obligaciones fiscales que tiene todo contribuyente, con la finalidad de dar mayor seriedad a este tipo de entidades, así como también mayor seguridad a sus socios inversionistas.

Sin embargo, y a pesar de estar en la mejor disposición de cumplir con obligaciones fiscales como cualquier otro sujeto pasivo, las cajas populares se encontraban materialmente con la imposibilidad de cumplir con este tipo de obligaciones. Por ejemplo, la mayoría de estas organizaciones empezaron a tener no únicamente socios, sino también empleados, no obstante, las cajas se veían impedidas para retener y enterar los impuestos a cargo de sus empleados, simple y sencillamente porque, al no estar reconocidas por la legislación fiscal como personas morales, no tenían ni siquiera el Registro Federal de Contribuyentes.

Esta situación vino a cambiar radicalmente a partir del año 1986, Cuando las autoridades legislativas del estado de Querétaro vienen a reconocer la existencia de las cajas populares, tomando en consideración su actividad de ahorro y préstamo en la ley de sociedades de servicios especiales.⁹³

Este hecho abre la posibilidad de que las cajas populares adopten la figura de sociedad de servicios especiales, ya que por primera vez se reconocía y se definía a las cajas populares de siguiente manera:

“Cajas Populares”, Organizaciones constituidas por individuos de la clase trabajadora y cuyo objetivo fundamental es ahorrar en común y obtener prestamos

⁹³ Ley de Sociedades Solidaridad Económica del Estado de Querétaro, Art. 1º. publicada en el periódico oficial del Gobierno del estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”.

con intereses razonables; sin animo de lucro y con la finalidad de proporcionar a los asociados capacidad de consumo suficiente para solventar sus necesidades más apremiantes.⁹⁴

Lo anterior, trajo como consecuencia que las autoridades fiscales federales empezaran a otorgar el registro federal de contribuyentes a las cajas populares, en razón de que, por fin, ya se habían colocado en las normas legales una figura jurídica reconocida por las autoridades fiscales.

De esta forma, es importante recordar que en el año de 1990, se realizó un cambio legislativo muy importante para mi trabajo de investigación, el cual consiste en la introducción, como regla general, de todas las personas morales, incluyendo a las asociaciones o sociedades civiles, sin importar la forma en que estuvieran estructuradas jurídicamente, en el Título II, del Impuesto Sobre la Renta y sólo como excepción, se incluyeran en el Título III, “como personas morales no contribuyentes” de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, aquellas que fueran mencionadas en este Título de manera expresa y precisa.

Pero lo más importante de este cambio legislativo, consiste en que se introduce por primera vez en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la actividad que las cajas populares realizan, ubicándolas en el Título III, como personas morales no contribuyentes, lo que se puede constatar de la lectura del artículo 70 fracción XII vigente en aquel tiempo, que a la letra decía:

“Art. 70 Para los efectos de esta ley se consideran personas morales no contribuyentes, además de las señaladas en el artículo 73, las siguientes:

Fracc. XII.- Las instituciones o sociedades civiles constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro.”

⁹⁴ Considerandos de la Ley de Sociedades Solidaridad Económica del Estado de Querétaro, Art. 1º. publicada en el periódico oficial del Gobierno del estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga “.

Es importante mencionar que lo que se viene a incorporar a la legislación fiscal, es a la actividad que realizan las cajas populares, pero sin precisar la naturaleza jurídica de las mismas.

Es importante mencionar, con respecto a la evolución del tratamiento fiscal de las cajas de ahorro, otros importantes cambios legislativos, entre los cuales destaca la reforma del año de 1992 a la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito, en donde se crea por primera vez, el término jurídico de sociedad de ahorro y préstamo (SAP), con lo que las diversas cajas de ahorro vienen a comenzar a regularizarse, y con ello, obtienen su registro para operar como organizaciones auxiliares de crédito, y asimismo, empiezan las autoridades con la posibilidad de fiscalizar y controlar a este tipo de entes.

No obstante lo anterior, y debido a que las autoridades, en nuestra opinión, se excedieron en la fiscalización que iniciaron a este tipo de sociedades, las cajas de ahorro buscaron protegerse a través de colocarse, de manera forzada, como otros entes jurídicos, como ejemplo, éstas aprovecharon la reforma que se dio en el año de 1994, a la Ley General de Sociedades Cooperativas.

En este sentido, es importante destacar que en esta norma legal únicamente existían los conceptos de cooperativas de consumo y cooperativas de producción, y la reforma consiste precisamente en crear un nuevo tipo de sociedad cooperativa especializada: la cooperativa de ahorro préstamo, buscando de esta manera, brincar el control y la fiscalización que habían iniciado las autoridades fiscales con las sociedades de ahorro y préstamo.

En este mismo año de 1994, y de conformidad con las reformas mencionadas con anterioridad, se incorporan a la Ley del Impuesto Sobre la Renta las “cooperativas de ahorro y préstamo”, pues la fracción XI, del artículo 70, contenido en el Título III, de esta norma legal vigente para el año de 1993, únicamente señalaba lo siguiente:

XI. Las instituciones o sociedades civiles constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro.

En cambio, tal y como se puede apreciar de la simple lectura del actual artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que es la norma determina cuales son las personas morales no contribuyentes, viene a incluir ya a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, pues en su fracción XII, se establece lo siguiente:

“Art. 95. ...

XII. Las instituciones o sociedades civiles, constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro, y aquellas a las que se refiera la legislación laboral, **así como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.**” (Las negrillas son nuestras)

Debemos destacar que si bien, la Ley del Impuesto Sobre la Renta ya había incluido como persona moral no contribuyente a las sociedades de cooperativas de ahorro y préstamo, lo cierto es que, no existía todavía en ese momento ninguna caja de ahorro con autorización para operar en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, debido a que se había venido prorrogando por las autoridades su entrada en vigor, a causa de que las propias cajas de ahorro solicitaban esta prorroga debido a que no cumplían con los requisitos que la Ley les exigía.

No fue sino hasta enero de 2006, en que las autoridades autorizaron a algunas cajas de ahorro para operar ya como entidades de ahorro y préstamo, las cuales como ya se había dicho en el anterior capítulo, éstas se dividen en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y en sociedades financieras.

Es de resaltar que, a pesar de que la Ley ya se encuentra en vigor, las cajas de ahorro a las que todavía no se les ha autorizado su operación como entidades de ahorro y préstamo, lograron una nueva prórroga, pero condicionada a que cumplan con los requisitos legales para obtener su autorización hasta el 2008.

De lo que se ha comentado hasta aquí, es importante mencionar que el cambio más significativo de la introducción de estas figuras en la legislación del impuesto sobre la renta, consiste no tanto en el pago de impuestos, sino más bien en la posibilidad que ahora tienen las cajas populares de cumplir con otras obligaciones fiscales llamadas formales, como la de retener y enterar los impuestos que estuvieren a cargo de sus empleados.

3.2.2. El régimen tributario de este tipo de entidades previo a la entrada en vigor de la nueva Ley de Ahorro y Préstamo.

La situación de que a través de la nueva Ley de Ahorro y Préstamo Popular se han creado únicamente dos figuras jurídicas a través de las cuales pueden operar las cajas de ahorro popular, tiene una consecuencia muy importante en el ámbito fiscal, pues de la gran diversidad de entes jurídicos que existían como “cajas populares”, ahora todas deberán transformarse solamente en alguna de las dos opciones ya sea, como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, o bien, como sociedades financieras de ahorro y préstamo, dependiendo de la verdadera función y finalidad que cada una de éstas persiga.

Esta situación, desde nuestro punto de vista, viene a clarificar y simplificar el tratamiento fiscal que se les debe dar a cada una de estas “cajas populares”, ubicándolas en el régimen que verdaderamente les corresponda. En este sentido, a continuación desarrollaremos primeramente el tratamiento que les debe corresponder a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

En primer lugar, es importante mencionar, que tal y como ya se señaló con anterioridad, en el año de 1990 se dio una muy importante reforma fiscal, en la que el legislador consideró, como regla general, a todos los entes jurídicos como sujetos pasivos de la relación tributaria, y por ello, los ubicó en el artículo 5º de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, sin importar que los entes fueran constituidos como sociedades anónimas, sociedades civiles o asociaciones civiles.⁹⁵

Ahora bien, como regla especial, el legislador únicamente colocó en forma expresa a aquellos entes que debían de tener un régimen diferente al de tributación general, y los colocó en el Título III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con el nombre de “personas morales no contribuyentes.”

Es de hacer notar, que esta reforma se dio principalmente porque en realidad había muchas empresas constituidas como sociedades o asociaciones civiles, pero que no tenían en fines unidos al cooperativismo, sino que por el contrario, realizaban verdaderas operaciones de tipo mercantil.

De esta manera, en la actualidad, el impuesto sobre la renta reconoce que una cierta diversidad de entes jurídicos, precisados de forma expresa en la Ley, deben tributar de manera especial, diferente al régimen general, pues tienen en común el no perseguir fines de lucro.

En el ámbito que nos interesa para el presente trabajo de investigación, tenemos que en la actualidad el artículo 95, fracción XIII, señala lo siguiente:

“Art. 95.-

Fracc. XIII.- Las instituciones y asociaciones civiles, constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro y aquellas a las que se refiera la legislación laboral, así como las sociedades cooperativas de ahorro y

⁹⁵ Ahora esta norma legal pasó a ser el artículo 8º de la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta.

préstamo a que se refiere la ley de ahorro y crédito popular” (Las negrillas son del autor).

Como se puede apreciar, esta norma legal contiene a dos tipos de entes jurídicos, las primeras, se refieren a todas aquellas cajas internas de las empresas, sindicatos, o universidades, en las cuales existen este tipo de entes que tienen la finalidad de apoyar a sus propios trabajadores o sindicalizados, y que no son objeto de estudio en el presente trabajo de investigación, pues no se encuentran contenidas en la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Con respecto a las entidades que nos interesan para este estudio, tenemos que en la actualidad las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se encuentran tributando ya como personas morales no contribuyentes, situación que ahora comenzamos a desarrollar.

En primer lugar, creemos que es oportuno señalar que el régimen fiscal de “las personas morales no contribuyentes”, no es régimen en el que se les concede a estos sujetos una exención total del impuesto, como su nombre pudiera suponer al nombrarlas no contribuyentes, más bien, regula la forma en que una exención parcial funciona para las personas morales que se ubican en este supuesto.

Una opinión al respecto sobre las exenciones tal como lo sugiero en el párrafo anterior en la siguiente;

“Acerca de las cooperativas no se puede decir que deban pagar todos los impuestos; tampoco se puede decir que no deban pagar ningún impuesto... en un análisis serio de la cuestión, de predicar exenciones totales o gravámenes totales, en ese análisis hay que distinguir las características propias de las cooperativas para que el tratamiento tributario que se les de sea respetuoso de ellas.”⁹⁶

⁹⁶ Cracogna, Dante. “Las cooperativas frente al régimen tributario”.Pág. 3.
www.aciamericas.coop/spip/article..php3?id_article=427

La exención que maneja este título de la Ley del Impuesto Sobre la Renta consiste simplemente en gravar únicamente la parte de los ingresos que en un momento dado se convierte en una renta gravable, en otras palabras identifica cuando los Ingresos de las personas morales que tributan en este régimen se convierten en gravables, estableciendo el concepto de “remanente distribuible”.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta define el remanente distribuible de la siguiente manera:

“Art. 93. Las personas morales a que se refieren los artículos 95 y 102 de esta Ley, así como las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, salvo por lo dispuesto por el artículo 94 de esta Ley. **Sus integrantes consideraran como remanente distribuible únicamente los ingresos que estas les entreguen en efectivo o en bienes.**” (Las negrillas son nuestras)

De la lectura anterior y desde nuestro punto de vista, lo que propiamente señala esta norma legal, consiste en que los excedente de operación que obtiene una persona moral no contribuyente y que distribuye a sus socios, no constituyen una utilidad gravable para la propia persona moral — pues ésta no es la que obtuvo beneficio de este excedente — sino que, lo que propiamente se busca es gravar a sus auténticos beneficiarios, que son los socios que reciben el ingreso, para quienes si será un ingreso gravable, como personas físicas en los términos que la propia ley establece para las personas físicas.

Con relación al anterior comentario, es importante manifestar que en todos los años de práctica que el suscrito ha tendido en relación con las cajas populares, me he dado cuenta que esta práctica de otorgar a los socios un remanente distribuible, se ha dado en muy pocas ocasiones, ya que la gran mayoría de personas morales no contribuyentes dedicadas al Ahorro y Préstamo, no distribuyen a sus socios su excedente, es más ni siquiera efectúan su cálculo,

ya que la reinversión de los excedentes en su operación es lo que va haciendo posible que estas organizaciones crezcan, de esta forma los excedentes pasan a formar parte de su patrimonio.

Aun así, transcribimos el cálculo del remanente distribuible a fin de estudiar esta figura en forma completa y poder relacionar las posteriores consideraciones que efectuaremos a continuación. El artículo 93 en su tercer y cuarto párrafo dicen:

“Art. 93. ...

Las personas morales a que se refiere este artículo determinarán el remanente distribuible de un año de calendario correspondiente a sus integrantes o accionistas, disminuyendo de los ingresos obtenidos en el periodo, a excepción de los señalados en el artículo 109 de esta ley y de aquellos por los que se haya pagado el impuesto definitivo, las deducciones autorizadas de conformidad con el título IV de la presente ley.

Cuando la mayoría de los integrantes o accionistas de dichas personas morales sean contribuyentes del título II de esta ley, el remanente distribuible se calculará sumando los ingresos y disminuyendo las deducciones que corresponden en los términos de las disposiciones de dicho título. Cuando la mayoría de los integrantes de dichas personas morales sean contribuyentes del título IV Capítulo II Secciones I o II de esta ley el remanente distribuible se calculará sumando los ingresos y disminuyendo las deducciones que correspondan, en los términos de dichas secciones, según corresponda.”

Además de lo anterior, existe otro concepto importante en la Ley del Impuesto Sobre la Renta que es oportuno comentar en relación con las cajas populares, y se trata de “ Conceptos Asimilables a Remanente Distribuible”, que al contrario del remanente distribuible, que no es gravable para la persona moral, estos conceptos asimilables a remanente distribuible si son base gravable de impuesto a cargo de la persona moral con fines no lucrativos, y son los siguientes de acuerdo a lo establecido en el artículo 95 último y penúltimo párrafo, que dicen:

“Art. 95. ...

Las personas morales a que se refieren las fracciones V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX de este artículo... consideran remanente distribuible, aun cuando no lo hayan entregado en efectivo o en bienes a sus integrantes o socios, el importe de las omisiones de ingresos o las compras no realizadas e indebidamente registradas; las erogaciones que efectúen y no sean deducibles en los términos del título IV de esta ley; los préstamos que hagan a sus socios o integrantes, o a los cónyuges, ascendientes o descendientes en línea recta de dichos socios o integrantes salvo en el caso de préstamos a los socios o integrantes de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a que se refiere la fracción XIII de este artículo.”

Como se puede observar, esta Ley está señalando como regla general, que las personas morales no contribuyentes no deben pagar el impuesto sobre la renta, en relación a sus actividades y operaciones propias, sin embargo, esta norma legal antes transcrita nos señala de manera clara que si alguna de estas personas morales no contribuyentes realizan alguna de los actos o actividades contenidas en la misma, entonces sí deberán las personas morales pagar el impuesto correspondiente.

Ahora bien, al hablar del régimen tributario tenemos que éste no solamente comprende la parte activa de la persona moral no contribuyente, sino que también contiene la parte pasiva, es decir, las personas morales no contribuyentes, si bien normalmente no tienen que realizar pagos de contribuciones propias, pero si, están obligadas por Ley a cumplir con otro tipo de obligaciones fiscales también son conocidas como las obligaciones fiscales formales, mismas que se encuentran contenidas, tanto en el impuesto sobre la renta, como en otras leyes tributarias como el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, por

señalar sólo algunas, y como ejemplo de lo anterior, citamos como principales obligaciones fiscales formales, las siguientes:

- La retención y el entero de impuestos de sus socios, trabajadores o terceros.
- La presentación de declaraciones informativas
- Pago de cuotas de seguridad social.
- Retención y entero de créditos de sus trabajadores a INFONAVIT.

3.2.3. El impacto fiscal por el surgimiento de la nueva legislación de Ahorro y Préstamo para las entidades del sector.

El hecho principal que se ve con el surgimiento de la nueva Ley de Ahorro y Préstamo en el ámbito fiscal es la regularización normativa en esta materia, ya que anteriormente se tenían situaciones poco claras para el pago de impuestos de este tipo de entidades, lo que ocasionaba inequidad en la aplicación de las leyes por parte de las autoridades fiscales: Tal es el caso de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el caso que presento a continuación:

El decreto expedido por el ejecutivo federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 30 de Octubre de 2003, abre las puertas para que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo puedan cobrar el Impuesto al Valor Agregado en grado equiparable a como lo establece la propia Ley para el sector bancario en el cobro de intereses.

Los intereses son el ingreso básico de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, sin embargo, la falta de reconocimiento de este sector como parte del sistema financiero en nuestro sistema jurídico, —desconocimiento que se daba tanto por parte de las leyes fiscales, como por las autoridades—, imposibilitó durante años la posibilidad de fiscalizar a los integrantes del sector con respecto al

Impuesto al Valor Agregado, sobre los intereses de las cantidades ahorradas y pagadas por los socios.

La situación era que las autoridades fiscales al no reconocer a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo como parte integrante del sistema financiero, intentaron una gran cantidad de veces cobrar el Impuesto al Valor Agregado sobre los intereses cobrados a los socios, sin embargo, la desigualdad tributaria otorgada por la Ley del Impuesto al Valor Agregado a los integrantes del sistema financiero ocasionaba que existiera una desproporción entre este tipo de instituciones, lo que era violatorio de los principios tributarios constitucionales, y por ende la defensa fiscal siempre era favorable para las cooperativas al hacer valer estos principios contenidos en la carta magna en las diferentes instancias previstas para ello.

El reconocimiento que se da en este decreto sobre la falta de regulación adecuada del sector y el otorgamiento de facilidades para su regulación asimilando las operaciones de éste con el que la Ley del Impuesto al Valor Agregado da a los otros integrantes del sistema financiero, confirma como verdadero lo expuesto en esta tesis y por su importancia se transcribe la parte esencial de los considerandos primero y segundo y tercero del mismo, que dicen:⁹⁷

“Que, con fecha 4 de julio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ahorro y Crédito Popular con el propósito de regular las actividades y operaciones de los organismos financieros del sector social, toda vez que los servicios de ahorro y crédito popular se habían llevado a cabo ante la ausencia de un marco normativo adecuado, por entidades de diversa conformación jurídica;

Que la situación prevaleciente antes de la entrada en vigor de la citada ley se caracterizó por la ausencia de ciertas disposiciones legales y administrativas aplicables a dichas organizaciones y sistemas que ofrecían servicios de ahorro y

⁹⁷ Decreto por el que se Otorgan Diversos Beneficios Fiscales a los Contribuyentes que se Indican. Diario Oficial de la Federación. Jueves 30 de octubre de 2003. primera sección. pág. 20.

préstamo popular, lo cual impidió que éstas pudieran mantener la división adecuada de cuentas y la clasificación del crédito que instruye la comisión nacional bancaria y de valores a los intermediarios financieros sujetos a regulación, esto propicio que dichas organizaciones y sistemas incurrieran en serias deficiencias administrativas en el control de sus operaciones financieras, así como en omisión del traslado del impuesto al valor agregado, cuando estaban obligadas a hacerlo, colocándolas en eventuales responsabilidades y poniendo en riesgo la viabilidad de los servicios que ofrecían y, por lo tanto el patrimonio de los ahorradores, razón por la cual resulta conveniente condonar el pago del impuesto al valor agregado y sus accesorios generados por las operaciones mencionadas a efecto de facilitar su regulación conforme a la ley de ahorro y crédito popular;

Que para impulsar un adecuado funcionamiento de las entidades de ahorro y crédito popular reguladas en la ley mencionada, en materia del impuesto al valor agregado se hace necesario establecer para las operaciones financieras que estas realicen, un tratamiento similar al que se establece en la ley del impuesto al valor agregado para las operaciones que llevan a cabo otros prestadores de servicios financieros...”

Como puede apreciarse con la simple lectura de la parte de los considerandos que del decreto se transcriben, el Ejecutivo Federal reconoce que con anterioridad no pudo fiscalizar en su momento a estas entidades, y se establece ahora que para poder reorientar este sector hacia una regulación eficaz, es necesario no cobrar los impuestos generados por las operaciones de estas entidades, es decir, tal y como ya mencionamos anteriormente, la principal actividad de esta clase de entes financieros es el cobro de intereses.

No obstante lo anterior, esta situación se resuelve en la Ley de Impuesto al Valor Agregado utilizando la figura tributaria conocida como condonación, y estableciendo un mecanismo para el cálculo de este impuesto de manera similar al de los otros integrantes del sistema financiero que tienen la misma problemática.⁹⁸

⁹⁸ Decreto por el que se Otorgan Diversos Beneficios Fiscales a los Contribuyentes que se Indican. Diario Oficial de la Federación. Jueves 30 de octubre de 2003 primera sección Pág.20.

En nuestra opinión, creemos que es difícil para la autoridad hacendaría reconocer, que por más de medio siglo no reguló a la banca social, ni legal, ni operativamente, pero ahora que las autoridades tienen la posibilidad de hacerlo mediante la entrada en vigor de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, se encontraron con una serie de problemas que impedían la regularización de esta situación en el plano fiscal.

En virtud de esto, las autoridades financieras llegaron a una especie de acuerdo con las diversas entidades de ahorro y préstamo, este acuerdo consistió básicamente en un borrón y cuenta nueva, por lo que inclusive, en el propio Decreto que hemos venido comentando y publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de octubre de 2003 que señala lo siguiente:

Artículo primero.- se condonan totalmente los adeudos por concepto de impuesto al valor agregado y sus accesorios, generados por los servicios relativos a las operaciones de financiamiento realizados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, por las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas, las sociedades y asociaciones civiles y las sociedades de solidaridad social formadas por personas físicas, que tengan por objeto y actividad, todas ellas, exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para colocarlos entre estos.⁹⁹

De esta manera, las autoridades buscan dar, de alguna forma, una justificación a su escasa e ineficiente fiscalización de estas entidades, utilizando el mecanismo de la condonación, pues las entidades de ahorro y crédito, en pocas palabras negociaron lo siguiente:

“Sí te debía IVA, pero sí me condonas esas contribuciones que no te pagué, una vez que me hayas reconocido como parte del sistema financiero, les vamos a pagar pero de la misma manera que como pagan los miembros del sector financiero”.

⁹⁹ Decreto por el que se Otorgan Diversos Beneficios Fiscales a los Contribuyentes que se Indican. Diario Oficial de la Federación. Jueves 30 de octubre de 2003 primera sección Pág.20.

El comentario que hago en el párrafo anterior por supuesto se plasma en forma reglamentada en el propio decreto como un requisito para la propia condonación.

Por otra parte, pero de la misma manera, las entidades de ahorro y préstamo tampoco cumplían cabalmente con sus obligaciones fiscales en materia de retenciones sobre los intereses generados por sus socios, por lo que también las autoridades concedieron la posibilidad de regularizar esta situación al igual que se dio en el impuesto al valor agregado.

De esta forma, el Ejecutivo Federal expidió, a través de una modificación a la Resolución Miscelánea para 2004, una mecánica para que las cooperativas de ahorro y préstamo pudieran retener el impuesto sobre la renta correspondiente, dicha mecánica se señala de la manera siguiente:¹⁰⁰

“Regla 3.17.14. para los efectos del artículo 126 de la ley del impuesto sobre la renta vigente en 2000 y 2001 y de la fracción LXXII del Artículo Segundo de las Disposiciones Transitorias de la ley del impuesto sobre la renta para 2002, las sociedades cooperativas, sociedades de ahorro y préstamo, asociaciones civiles, sociedades civiles y las sociedades de solidaridad social constituidas por personas físicas, durante los ejercicios de 2000, 2001 y 2002 podrán efectuar las retenciones del 20% del ISR sobre los intereses que paguen a sus socios o integrantes, **cuando la tasa anual de intereses pactada sea mayor a diez puntos porcentuales**, la retención se efectuara aplicando la tasa del 20% sobre el monto de los intereses que resulte de los primeros diez puntos porcentuales de la tasa de interés pactada.

Durante los ejercicios de 2003 y 2004 las sociedades y asociaciones a que se refiere el párrafo anterior podrán efectuar la retención del ISR **aplicando la tasa del 0.5% sobre el monto del capital que de lugar al pago de los intereses en vez de la tasa del 20%** a que se refiere el artículo 160 de la Ley

¹⁰⁰ Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2004. Diario Oficial de la Federación el día 19 de noviembre 2004.

del Impuesto Sobre la Renta vigente en dichos ejercicios.” (Las negrillas son nuestras)

De la lectura de la regla transcrita se puede constatar dos directrices principales en este sentido:

a) Que toda vez que para los años 2000, 2001 y 2002, el interés fue bastante alto, la regla les otorga a las cajas populares un estímulo consistente en una disminución del pago del Impuesto Sobre la Renta, aplicable únicamente al monto de los intereses que resulten de los diez primeros puntos porcentuales de la tasa de interés que se aplicó, y

b) Para los años de 2003 y 2004, se otorga una facilidad a las cajas populares de cambiar el cálculo de la retención del impuesto sobre la renta sobre intereses, aplicando la tasa del 0.5% sobre el capital, en lugar del 20% sobre los intereses.

Con lo expuesto anteriormente, se tiene como consecuencia que, a partir del reconocimiento legal de la banca popular, se viene a igualar a las entidades de ahorro y préstamo con el sector financiero formal, respecto a la forma en que cumplen con sus obligaciones fiscales, pues antes de que se diera esta situación la banca popular estaba obligada a retener una tasa más alta que la que realizaba el sector financiero.

Lo anterior era así, porque las entidades de ahorro y préstamo, al no estar ni siquiera reconocidas por la ley, tenían que realizar una retención más alta del impuesto sobre la renta, en comparación con el sector financiero, tal y como se puede apreciar en los artículos 159, segundo párrafo, y 160, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente, que dicen:

“Art. 159. ...

Tratándose de intereses pagados por sociedades **que no se consideren integrantes del sistema financiero** en los términos de esta Ley y que deriven de títulos valor que no sean colocados entre el gran público inversionista a través de bolsas de valores autorizadas o mercados de amplia bursatilidad, los mismos se acumularan en el ejercicio en que se devenguen.

Art. 160 Quienes paguen los intereses a que se refiere el artículo 158 de esta ley, estarán obligados a retener y enterar el impuesto aplicando la tasa que al efecto establezca el Congreso de la Unión para el ejercicio de que se trate en la Ley de Ingresos de la Federación sobre el monto del capital que dé lugar al pago de los intereses, como pago provisional. Tratándose de los intereses señalados en el segundo párrafo del artículo 159 de la misma, la retención se efectuará a la tasa del 20% sobre los intereses nominales”. (Las negrillas son nuestras)

Los integrantes de la banca social no aceptaron que instituciones bancarias retuvieran una tasa menor a la que marca la Ley para los que no son integrantes del sistema financiero, ya que esto ocasionaba una desventaja competitiva, debido a lo anterior, en realidad las entidades de ahorro y préstamo tomaron la decisión de no realizar ninguna retención, lo cual venía a beneficiar directamente a sus socios ahorradores, pues se les pagaba los intereses de forma íntegra.

La actitud que en este sentido llegaron a tener las entidades de ahorro y préstamo, se basaba en la desigualdad legal que se daba entre la banca popular y la banca comercial, al no reconocerse a la primera dentro del sistema financiero.

Esta situación era defendida por el sector de ahorro y préstamo popular en base a la justificación del principio de derecho que dice: a actividades iguales deben de aplicarse gravámenes iguales.

De esta manera, tenemos que por un lado, el legislador fiscal no reconocía a la banca popular como parte del sistema financiero, lo que las

colocaba en una situación desigual al tener que cumplir mayores obligaciones fiscales, pero por el otro lado, las entidades de ahorro y préstamo en la práctica no cumplían con ninguna obligación en materia de retención del impuesto sobre la renta, lo que venía a afectar los ingresos del fisco.

Sin embargo, cuando las autoridades fiscales tomaban la decisión de buscar fiscalizar a estas entidades, simplemente desaparecían para aparecer nuevamente con otra denominación o con otra figura jurídica que les diera mayor facilidad de operación, lo que se convertía en un círculo vicioso.

No obstante lo anterior, en nuestra opinión creemos que el sector en su gran mayoría estaba dispuesto a retener el impuesto, pero en forma justa, es decir, cuando las autoridades las reconocieran como parte del sistema financiero y les fuera aplicables las mismas reglas que al sector financiero, finalmente esta situación se viene a regular por medio de esta miscelánea de la siguiente manera:

“La miscelánea fiscal establece para los ejercicios 2000, 2001 y 2002 la facilidad de retener sobre la tasa del 20% sobre los intereses que paguen a sus socios, solamente sobre los primeros diez puntos porcentuales de la tasa de interés pactada.

Durante 2003 y 2004, podrán efectuar la retención del ISR a los intereses aplicando la tasa del 0.5% sobre el monto del capital que da lugar al pago de los intereses, en vez de la tasa del 20% a que se refiere el artículo 160 LISR.¹⁰¹

Como se puede observar, esta miscelánea fiscal establecía claramente las reglas para que la banca popular se regularizara, sin embargo, al no haber entrado todavía en vigor la Ley de Ahorro y Crédito Popular, pues aunque estaba ya publicada, ésta entró en vigor hasta el año de 2006, la autoridad decidió otorgar este reconocimiento a las sociedades cooperativas, sociedades de ahorro y

¹⁰¹ Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2004. Diario Oficial de la Federación. Viernes 19 de Noviembre de 2004 Primera sección pagina 3. Regla 3.17.14. segundo párrafo.

préstamo, asociaciones civiles y las sociedades de solidaridad social constituidas por personas físicas, con la finalidad de que pagaran los adeudos anteriores, con la facilidad de calcular su base gravable sobre las mismas condiciones que el sector financiero reconocido, pues aunque la Ley del Impuesto Sobre la Renta reconoce a las entidades de ahorro y crédito, ésta lo hace hasta el momento que las entidades obtengan su autorización.

Así pues, esta regla miscelánea se estableció con la finalidad de que las entidades pudieran obtener su autorización para operar como entidades de ahorro y crédito, y que las que están en proceso de regularización, pudieran pagar sus adeudos anteriores y negociar convenios con el Sistema de Administración Tributaria, para así estar en condiciones de regularizarse, en otras palabras, se trató de otro borrón y cuenta nueva.

3.2.3.1. La necesidad de otorgar nuevos subsidios y exenciones fiscales.

Una vez expuesto lo anterior, en nuestra opinión las autoridades gubernamentales y las autoridades legislativas en México deberían de promover mas intensamente la banca social a través de los organismos que las integran otorgándoles nuevos y mas amplios subsidios y exenciones fiscales, especialmente a las organizaciones que de acuerdo con la nueva Ley de Ahorro y Préstamo se constituyan como una figura jurídica sin fin de lucro como lo son las cooperativas de ahorro y préstamo, de esta manera también existen opiniones en este sentido como la siguiente:

El marco general de la situación de cada país también condiciona la política impositiva hacia las cooperativas; cuanto menor es el grado de desarrollo del país mayor suele ser el apoyo fiscal a las cooperativas por cuanto se las considera como factores coadyuvantes al desarrollo económico y social y, por lo tanto, merecedoras de un especial estímulo.¹⁰²

¹⁰² Cracogna, Dante, Las cooperativas y los impuestos, la experiencia del MERCOSUR. Pág. 2. www.aciamericas.coops/spip/article.php3?id_article=427.

La justificación de que este tipo de cajas populares debieran tributar en un régimen fiscal especial, se debe a que, inclusive, ahora la propia Ley de Ahorro y Préstamo reconoce que en términos generales existen dos tipos de cajas populares: las que tienen su finalidad de lucro, y aquellas que se establecen con los objetivos propios del cooperativismo, lo cual ya ha sido debidamente tratado en capítulos anteriores.

En efecto ahora la nueva Ley agrupa a las cajas populares en función de sus fines lucrativos o no lucrativos: las sociedades financieras de ahorro y préstamo y las cooperativas de ahorro y préstamo respectivamente.

Lo anteriormente citado, tiene pleno soporte en el campo tributario, pues el propio artículo 31 constitucional, establece la forma en que se deben establecer por parte del legislador, las contribuciones en nuestro país, y nos señala como limitaciones a la potestad tributaria, esto es, a la facultad de imponer contribuciones, las siguientes:

- A. El fin del gasto público.
- B. La proporcionalidad y equidad tributaria.
- C. El principio de legalidad en materia fiscal.

Es precisamente el principio de equidad tributaria, el que viene a justificar el establecimiento de exenciones y regímenes excepcionales, tal y como se puede apreciar de la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:¹⁰³

¹⁰³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, No. Registro: 192,290, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, XI, Marzo de 2000, Tesis: P./J. 24/2000, Página: 35.

“IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.- De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.”

De esta transcripción, se puede apreciar que en el sistema fiscal mexicano es dable y permitido el tratamiento desigual de los contribuyentes, siempre y cuando se encuentren en una situación de desigualdad en comparación con otros contribuyentes, en otras palabras, cuando existen bases objetivas que justifican el tratamiento diferentes entre unos contribuyentes y otros contribuyentes, se viene a cumplir con el principio de equidad tributaria, lo cual en este caso en concreto será desarrollado debidamente en el último punto de este capítulo de mi trabajo de investigación.

3.3. La Necesidad de Gravar en el Ámbito Fiscal a las Sociedades Financieras de Ahorro y Préstamo.

Toca el turno ahora, analizar a las sociedades financieras, que como entidades de ahorro y préstamo, se encuentran ya por fin reguladas por la Ley de Ahorro y Préstamo Popular, por lo que, para un mejor entendimiento, iniciaremos

con el estudio de la evolución de este tipo de entidades que durante mucho tiempo fueron utilizadas como verdaderos negocios mercantiles, pero que al amparo de una regulación deficiente, lograban colocarse —de manera indebida—, como cajas de ahorro y préstamo sin fines de lucro.

3.3.1. La Evolución de las Cajas de Ahorro y Préstamo con fines de lucro.

En primer lugar, abordaremos en forma breve, el tema de la evolución de la banca nacional formalmente reconocida por el gobierno mexicano, para de esta forma, dar congruencia y veracidad a las justificaciones planteadas para la banca popular en esta Tesis.

Aunque no es objeto de este trabajo de investigación el estudio fiscal de las instituciones de crédito, reconocidas por las autoridades como sector financiero formal, hasta antes de la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, resulta de particular interés e importancia, hacer una reseña desde el punto de vista histórico o cronológico del surgimiento de la banca comercial en nuestro país y hasta la fecha, como punto de referencia a las justificaciones enunciadas con anterioridad.

Para entender la misión de la banca popular mencionada en esta tesis es necesario conocer la función de los bancos comerciales actuales remontándonos a sus orígenes, los cambios que han tenido, la problemática que han sufrido y el fin para el cual funcionan, todo lo cual que desarrollaremos a continuación.

3.3.1.1. La historia de la banca en México con fines de lucro.

La historia de la banca comercial en nuestro país ha sido tan compleja como lo ha sido el proceso histórico de México, los primeros indicios de la banca en México surgen después del proceso de independencia.

a)“El banco de Avio, creado por decreto del ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830-“

b)“Banco de Amortización de la moneda de cobre” fue creado por la ley de 17 de enero de 1837. “¹⁰⁴

Cabe destacar que en esta época, existía muy poca población que tenía la capacidad para acceder a los servicios que prestaban los bancos nacientes, debido a la precaria situación del país y también por que la mayoría de la población del país ni siquiera estaba familiarizado con el funcionamiento de los bancos.

Después del movimiento de independencia, cuyo inicio se da en 1810 y finaliza en 1821, inicia un periodo de inestabilidad política, social, y económica, en donde no había crédito, y sobre todo no existía credibilidad en las instituciones que manejaban el dinero.

“De 1821 a 1867, Puede establecerse un periodo de confusión y caos político; es una etapa de inestabilidad, en ese lapso y como consecuencia de la crisis económica del país y de la falta de preparación de sus pobladores, no hubo propiamente actividad bancaria ni se desarrollo el crédito.” ¹⁰⁵

Por esta razón es que se da el surgimiento de los primeros bancos se da tan tardíamente en México en comparación con Europa.

¹⁰⁴ Rivera Ruiz, Marcela Irma. “Conceptos Generales y Subsistemas de autoridades que ejercen control y vigilancia sobre sobre el sistema financiero mexicano”, www.universidadabierta.edu.com.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-Sistema%20financiero%20mexicano.html. Pág. 8.

¹⁰⁵ Rivera Ruiz, Marcela Irma. “Conceptos Generales y Subsistemas de autoridades que ejercen control y vigilancia sobre sobre el sistema financiero mexicano”, www.universidadabierta.edu.com.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-Sistema%20financiero%20mexicano.html. Pág.. 7.

“El nacimiento de las instituciones bancarias en nuestro país fue tardío, no solamente en relación con Europa y Estados Unidos, sino incluso con otros países de Latinoamérica. De hecho, el primer banco en nuestro país, ya establecido de manera formal, surge en 1864, el cual fue establecido como sociedad anónima, y fue hasta 1880 que empezaron a multiplicarse las instituciones bancarias, “¹⁰⁶

Además de lo anterior, también es indispensable comprender la compleja evolución de la política monetaria y de acuñación de la moneda en el periodo que abarca de 1830 a 1860, donde por los constantes cambios de gobierno y por la inestabilidad de los mismos ocasionado por la guerra civil que se dio en el siglo XIX entre el partido conservador y el partido liberal.

“de la confusa variedad de tendencias políticas que surgieron a la caída de Iturbide, surgieron dos partidos que con el tiempo se llamarían; Liberal y conservador. La lucha de estos dos partidos había de hacer que se cambiara la forma de estado de republica, de federal a central y viceversa.” ¹⁰⁷

Era frecuente el cambio de moneda en periodos de tiempo muy pequeños o por la regionalización de las monedas, es decir, que llegaron a existir varios tipos de monedas en nuestro país al mismo tiempo, lo que obviamente ocasionaba una gran distorsión económica.

A la caída del Imperio y con la Restauración Republicana la emisión de billetes encontró condiciones favorables, especialmente durante el largo gobierno del general Porfirio Díaz (1877-1911). Entonces se estableció, conforme a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, un firme, funcional y organizado sistema bancario en el que cada estado de la Republica contó con, cuando menos, un banco privado emisor de billete, además del Banco Nacional de México con

¹⁰⁶ Del Ángel, Gustavo A., y Marichal, Carlos, “Poder y Crisis; Historiografía Reciente del Crédito y la Banca en México, Siglos XIX y XX, revista editada por El Colegio de México, A.C. Pag. 682. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=60052303>

¹⁰⁷ Rivera Ruiz, Marcela Irma. “Conceptos Generales y Subsistemas de autoridades que ejercen control y vigilancia sobre el sistema financiero mexicano”, www.universidadabierta.edu.com.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-Sistema%20financiero%20mexicano.html. Pág.. 8.

presencia en la Republica entera y del Londres y México, cuya concesión fue ratificada. Los billetes emitidos por estas dos últimas instituciones circulaban nacionalmente, en ocasiones revalidados en las diferentes plazas de la Republica.

108

Mientras que en nuestro país se iniciaba una incipiente banca, en Europa ya existían una gran cantidad de bancos, como consecuencia del desarrollo económico, y como fruto de la revolución industrial, incluso ya empezaban a aparecer las primeras formas de organización cooperativa dedicadas al ahorro y préstamo, todo lo cual ya fue desarrollado en el capítulo primero de esta Tesis.

Ya durante el Porfiriato, y a falta de una figura como banco central, Banamex cumplía las funciones de un banco de gobierno, sin embargo, este no era propiedad el gobierno, era propiedad de inversionistas nacionales y extranjeros dedicados a la administración financiera, debido a la apertura que se dio durante este periodo. De 1881 a 1910 operan en México los siguientes bancos:¹⁰⁹

- Banco Franco-Egipcio
- Societé Generale de Crédit Industried er Comercial
- Banque de Paris et Pays Bas
- Heine
- Hottinguer
- Neuflyze Vernes
- Fuold
- Banco Hispano Americano de Madrid

¹⁰⁸ Historia del billete mexicano, Banco de México, Billetes y Monedas, http://www.banxico.org.mx/billetesymonedas/didactico/billetes_FabCaractHis/hst_billete Pag.3

¹⁰⁹ Del Ángel, Gustavo A., y Marichal, Carlos, "Poder y Crisis; Historiografía Reciente del Crédito y la Banca en México, Siglos XIX y XX, revista editada por El Colegio de México, A.C. Pág. 683. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=60052303>

Además de estos bancos o casas financieras, a nivel regional existían casas privadas que operaban regionalmente en los pueblos y ciudades de la república mexicana y que en atención a las necesidades de crédito de algunos sectores de la población, principalmente sectores productivos, grandes hacendados, y principalmente al gobierno mismo, prestaban estos servicios bancarios, pero la mayor parte de la población no conocía estos servicios,

Algunos de los bancos regionales que existieron en esa época fueron:¹¹⁰

- Banco Oriental de Puebla
- Banco Refaccionario de La Laguna
- Banco Mercantil de Veracruz
- Banco del Estado de México
- Banco de Durango

Durante toda esta etapa no había bases legislativas para el establecimiento de bancos y la regulación de la materia crediticia, pero además, ni la economía del país, ni su situación política, permitía que se institucionalizara esta actividad, por lo que se citan las primeras legislaciones del país para esta actividad.¹¹¹

...“El código de comercio de 1884 constituye para nuestro país, la primera Ley Federal que regule la materia bancaria y a partir de entonces, el establecimiento de bancos, de cualquier especie...

¹¹⁰ Del Ángel, Gustavo A., y Marichal, Carlos, “Poder y Crisis; Historiografía Reciente del Crédito y la Banca en México, Siglos XIX y XX, revista editada por El Colegio de México, A.C. Pág. 688. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?ICve=60052303>

¹¹¹ Rivera Ruiz, Marcela Irma. “Conceptos Generales y Subsistemas de autoridades que ejercen control y vigilancia sobre el sistema financiero mexicano”, www.universidadabierta.edu.com.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-Sistema%20financiero%20mexicano.html. Pág. 8.

Como los bancos de emisión continuaron proliferando, el gobierno mexicano se dio a la necesidad de promulgar la primera legislación de crédito, el 19 de marzo de 1897, que estableció cuatro tipos de instituciones.

Bancos de emisión.

Bancos hipotecarios.

Bancos Refaccionarios.

Almacenes generales de depósito.”...

Con el siguiente evento armado importante de México la revolución mexicana, y como resultado de las condiciones económicas que se viven en un movimiento de este tipo, durante el gobierno de Carranza y previo a la promulgación de una nueva constitución que diera estabilidad jurídica a las instituciones surge la primera expropiación del sector.

La Incautación bancaria decretada por Carranza en 1915, fue una medida política que produjo la virtual quiebra del sistema financiero privado, después de varios intentos, la reconstrucción del sistema financiero se inició en 1924, con la convención bancaria de ese año.

La creación del “Banco de México” como banco central en 1925 fue sin duda un paso muy importante para la estabilidad y desarrollo del país, pues fue el inicio de un organismo rector del desarrollo económico y quitó a la banca comercial funciones que venía desempeñando como era la acuñación de moneda y su control.

“ La constitución de 1917, en su artículo 28, incorporó un principio de que la emisión de billetes y monedas es una facultad del estado, también se estableció el principio de que el monopolio de la acuñación de moneda y la emisión de billetes sería del gobierno federal se encargaría el banco central. ¹¹²

¹¹² Rivera Ruiz, Marcela Irma. “Conceptos Generales y Subsistemas de autoridades que ejercen control y vigilancia sobre el sistema financiero mexicano”, www.universidadabierta.edu.com.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-Sistema%20financiero%20mexicano.html. Pág.. 8 y 9.

Sin embargo no fue sino hasta 1932 cuando la Ley General de Instituciones de Crédito tomo una forma más completa e innovadora. En 1941 la legislación bancaria sufrió reformas importantes. A partir de ahí se estableció un claro marco regulatorio que gobernó al sistema financiero mexicano hasta las modificaciones de los años 70's, los banqueos representaron hasta 1982 la cúpula del empresariado mexicano.

Desde 1941 que se empieza a regular y supervisar las operaciones bancarias, es cuando se ven las deficiencias de la banca y una de ellas que hemos comentado con anterioridad es precisamente la falta de atención a la gran mayoría de la población a los pequeños comerciantes, los pequeños ahorradores, los pequeños productores agrícolas y de otros giros, que por sectores se empiezan a organizar para ahorrar y obtener financiamiento barato surgiendo el movimiento cooperativo de ahorro y préstamo, y que sobrevivió como una actividad regional, paralela a la actividad bancaria y sin regulación alguna, con pocos recursos y sin apoyos gubernamentales.

La nacionalización o expropiación bancaria en 1982 decretada por el presidente José López Portillo, y que permaneció hasta 1990, se baso en cambiar el principio tradicional de la legislación mexicana, que consideraba a la banca como una actividad concesionada por el estado a los particulares, se sustituyo por la decisión política de la nacionalización del servicio publico de banca y crédito.

Como consecuencia de lo anterior se cambio el esquema del sistema bancario mexicano, que se integraba con instituciones privadas, mixtas y publicas, y dio lugar a un sistema bancario plenamente en manos del estado.

La decisión de la expropiación tal como parece, fue tomada en forma súbita y como consecuencia del estado de crisis que vivió el país en esas fechas.

Pero además hubo otras dos acciones que causaron un grave daño a la sociedad mexicana porque infundió una gran desconfianza en el sistema bancario y en la credibilidad de las acciones de los responsables de las políticas públicas, esas dos medidas fueron primero el control generalizado de cambios y segundo, la congelación de las cuentas que hasta el 1 de Septiembre de 1982 mantenían los cuenta habientes en los bancos mexicanos, en dólares.

La referencia al proceso de expropiación de 1982 ya no tiene más que un valor histórico pues ya se revirtió con las reformas a la constitución que fueron aprobadas en el mes de mayo de 1990 y con la publicación de la ley de instituciones de crédito en julio del propio año, así como el proceso de desincorporación. Pero aun por razones históricas es conveniente mencionarlo ya que durante ocho años dejó muestra de lo que puede hacer el gobierno para regular un sector.

Durante el tiempo que duró la nacionalización bancaria las funciones de ahorro y crédito fueron realizadas por el gobierno hasta 1991, el estado como banquero logró mantener estabilidad y e incluso pudo promover innovación financiera dentro de la industria, no obstante encauso la mayoría del crédito al gobierno y no logró mantener sistemas gerenciales efectivos para el seguimiento del crédito y la evaluación de riesgos, la situación de las sucursales que se encontraban en condiciones deplorables y no contaban con el mínimo de tecnología para mantener los contratos al día, entre otras estas fueron las razones que llevaron a la privatización de la banca, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuya justificación fue la siguiente:

“es inaceptable un estado tan propietario frente a un pueblo con tantas carencias... el Estado vende sus bienes para resolver males sociales y canalizar sus energías a la creación de empleo y la inversión y toda la patria florezca”.¹¹³

¹¹³ Jiménez Ramírez, Arnold Omar, La Banca Mexicana y su Historia, <http://www.semanario.com.mx/2001/230-01072001/TemaSemana.html>. Pág. 2

La verdadera razón del fin de la nacionalización bancaria fue la nueva política neoliberal de los gobernantes de los años noventa que se vieron obligados a entregar las instituciones bancarias a los capitales extranjeros ante la presión de una economía globalizada.

Previo a la venta de los bancos realizada en 1990, en los años de 1988 y 1989 tuve la experiencia de trabajar en uno de los bancos mexicanos de mayor tamaño, y pese a su dimensión nacional, efectivamente constaté que existía un gran atraso tecnológico y administrativo, pues era administrado por personas sin preparación gerencial que se habían formado empíricamente. En cuanto a la tecnología que se utilizaba era muy deficiente, pues para entonces ya en las empresas de la industria y el comercio nacional, ya existía el uso de computadoras para llevar los controles contables, por lo que, a diferencia de la iniciativa privada, los servicios financieros que manejaba el gobierno dejaban mucho que desear ante este atraso tecnológico.

La reforma financiera se inició en la década de los ochenta con una serie de transformaciones en los mercados financieros, y culminó con la privatización bancaria que se inició en 1990, la segunda serie de reformas se llevó a cabo en los noventa y fueron el proceso de privatización y la apertura bajo el Tratado de Libre Comercio.

La reprivatización de la banca fue uno de los sucesos históricos más importantes de la política económica de Carlos Salinas de Gortari, con tal medida, se mandó una clara señal a los mercados internacionales y se forjó una nueva alianza entre estado y empresariado, pero de la mano de la privatización vino la crisis de 1994.

Sin olvidar otros factores como la entrada en vigor del tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá con ello la entrada de capitales extranjeros.

Con las reformas efectuadas y la entrada del tratado de libre comercio en los últimos 15 años la banca se ha transformado en inversión de capital extranjero quedando una parte mínima del capital en manos de inversionistas mexicanos.

Motivo por el cual las políticas actuales de los bancos obedecen a las instrucciones de los grandes capitales extranjeros, por lo que no hay gran interés de la banca de invertir en las necesidades de ahorro y préstamo de tipo popular.

Los bancos son necesarios en la vida económica del país sin embargo, en nuestro país, el porcentaje de usuarios de la banca es bajo en comparación con otras economías del mundo, debido a la cultura financiera que vive el país en general y en el estado de crecimiento a niveles muy bajos.

3.3.1.2. Los primeros antecedentes de las cajas populares con fines de lucro.

Como consecuencia de la evolución de la banca en nuestro país, de la forma tan accidentada que se dio, tal y como lo hemos venido señalando en el punto anterior, que terminó siendo controlada por intereses de los capitales extranjeros y por la política nacional para el control de la economía, poco a poco fueron creciendo las cajas populares en nuestro país y dando solución a las necesidades de ahorro y préstamo, tanto de las personas con bajo poder adquisitivo, como de las personas productivas, en especial de las pequeñas y medianas empresas, a las cuales les era muy difícil conseguir financiamiento con las instituciones regulares del sistema financiero.

La importancia en nuestro país de este tipo de empresas es vital para su desarrollo, tal y como se puede apreciar con los siguientes datos:

De acuerdo al INEGI, existen en México cerca de 2.84 millones de empresas, de las cuales el 99.7 % son micro, pequeñas y medianas, que en su conjunto generan el 42% del PIB y el 64% del empleo.¹¹⁴

Cuadro 2 Estratificación de empresas por tamaño de acuerdo al número de empleados.¹¹⁵

| TAMAÑO | INDUSTRIA | COMERCIO | SERVICIOS |
|---------|-----------------|-----------------|-----------------|
| MICRO | 0-30 | 0-5 | 0-20 |
| PEQUEÑA | 31-100 | 6-20 | 21-50 |
| MEDIANA | 101-500 | 21-100 | 51-100 |
| GRANDE | 501 EN ADELANTE | 101 EN ADELANTE | 101 EN ADELANTE |

Cuadro 3 Número de establecimientos en México de acuerdo a su tamaño.¹¹⁶

| TAMAÑO DE EMPRESA | CANTIDAD | PORCENTAJE |
|-------------------|-----------|------------|
| MICRO | 2,722,365 | 95.7 |
| PEQUEÑA | 88,112 | 3.1 |
| MEDIANA | 25,320 | 0.9 |
| GRANDE | 8,474 | 0.3 |
| TOTAL | 2,844,271 | 100 |

¹¹⁴ IMEF, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. "Propuesta de régimen fiscal y financiamiento para PYMES", julio de 2004. www.imef.org.mx/ne/rdonlyres/B1933A02-D8E4-4ACE-8617-8633D91E97FIY468/ArchivoPROPPYMES.pdf.

¹¹⁵ Diario Oficial de la Federación. 30 de Marzo de 1999. SECOFI.

¹¹⁶ INEGI. Censos económicos de 1999.

Últimamente diversas instituciones bancarias en lo individual o en coordinación con la banca de desarrollo, han abierto ventanillas para atender las necesidades de crédito de las pequeñas y medianas empresas, sin embargo, estos esfuerzos todavía son insuficientes y se han visto limitados por la existencia de elevadas tasa de interés y por las garantías requeridas.

Ante la ausencia de crédito bancario, los espacios se han tenido que ocupar, en parte, por los intermediarios no bancarios y por el gobierno, este último ha participado de una forma creciente a través de programas de apoyo y con el establecimiento de fondos de garantía, etc.

El financiamiento otorgado a las personas físicas por las cajas de ahorro en su gran mayoría viene a ser financiamiento para las micro y pequeñas empresas, a través de la inyección de estos recursos como prestamos personales a las empresas por parte de sus socios o dueños o como inyección de capital para el desarrollo de actividades productivas.

Ante este panorama, de insuficiencia financiera para una gran mayoría de la población, además del crecimiento que se comenta de las cajas populares sin fines de lucro, se dio la aparición de otro tipo de organizaciones que con un gran parecido en la forma operar de las primeras cajas populares, crecieron paralela, pero con la diferencia de que éstas si persiguen un fin de lucro claro.

Las primeros antecedentes de lo que ahora serán las sociedades financieras populares de acuerdo con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, surgen por el interés de personas o grupos organizados de ellas que vivieron la experiencia de la operación de las cajas populares bajo los principios cooperativos observaron que podían competir en el segmento del ahorro y crédito popular, banca social, microfinanciamiento o cualquiera que sea el nombre que se les de, pero que no estaban de acuerdo en operar bajo los principios cooperativos ya que

lo que estas personas buscan es el obtener una ganancia personal o también denominada fin de lucro.

En la experiencia personal me ha tocado ver como personas con la intención de hacer un negocio lucrativo de la actividad de ahorro y préstamo han establecido sociedades que les permitan operar dentro del sector, ya sea legalmente, es decir bajo una figura jurídica que le permita pagar cumplir con las obligaciones legales y fiscales como por ejemplo, una sociedad anónima.

Pero también las hay de las que han operado aparentando ser cajas populares bajo alguna figura o laguna jurídica que les permita filtrarse en el régimen de personas morales no contribuyentes, como puede ser una cooperativa de ahorro y préstamo o una sociedad civil, pero que en realidad buscan un lucro, el cual obtienen de manera indebida al sacar los recursos de las instituciones de manera poco clara.

Otro de las formas que utilizan estas cajas populares con fines de lucro engañosas es usando la mercadotecnia anunciándose por su nombre comercial y ocultando su figura jurídica bajo la comercialización de su publicidad de los productos y servicios que ofrecen a sus clientes.

Con la regulación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, Será mas transparente para los ahorradores y usuarios del crédito popular saber el tipo de institución es la organización con la que han estado trabajando, ya que a través de las autoridades gubernamentales como son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la CONDUCEF, cualquier persona puede obtener información de las entidades de ahorro y préstamo autorizadas o de las que se encuentran en prorroga condicionada.

3.3.2. La regulación actual de las sociedades financieras como entidades de ahorro y préstamo.

Las Sociedades Financieras Populares establecidas como figura jurídica en los términos de la Ley de Ahorro y Préstamo Popular como Entidades de Ahorro y Préstamo, tienen un fin distinto a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, motivo por el cual damos una explicación del régimen fiscal que rige para las Sociedades Financieras Populares.

En este apartado de nuestra tesis nos ocuparemos de la parte o régimen fiscal de las Sociedades Financieras Populares, una vez que ya hemos explicado el régimen fiscal que aplica para las Sociedades Cooperativas o entidades que hemos definido sin fines de lucro, toca entonces el turno al régimen fiscal de las Sociedades Financieras Populares, con el objetivo particular de tener y hacer posible un punto de comparación fiscal entre los dos tipos de Entidades de Ahorro y Préstamo establecidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y de esta forma, estar en posibilidades de demostrar nuestras hipótesis en este trabajo de investigación.

Las Sociedades Financieras Populares al tener fines de lucro, buscan evidentemente tener una ganancia monetaria, es decir los fines para los que estas entidades trabajan, son buscar el mayor beneficio económico posible para los inversionistas del capital de la entidad, es decir de los socios o accionistas.

De igual manera, es importante mencionar que, a diferencia de las cooperativas de ahorro y préstamo, estas sociedades financieras populares ofrecen sus servicios de ahorro y préstamo a usuarios que no son parte de estas entidades, así como tampoco son socios, sino que son simples clientes de este negocio.

En razón de lo anterior, y ya detectada de entrada una gran diferencia en el actuar de estas entidades financieras, en comparación con las cooperativas de ahorro y préstamo, nos enfocamos ahora en el presente apartado al estudio de la mecánica establecida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, pues precisamente el objeto de este ordenamiento jurídico es gravar las ganancias de los sujetos pasivos, además que en la generalidad de los impuestos, éste resulta ser el más oneroso para las empresas, ya que los demás tributos normalmente son indirectos debido a la actividad de cada contribuyente como por ejemplo el Impuesto Sobre Especial Sobre Producción y Servicios, el Impuesto al Valor Agregado, etc.

El Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, denominado de las personas morales, mejor conocido como régimen general de Ley, establece en su Capítulo I, de Disposiciones Generales, las normas para la determinación de la base gravable y establece la tasa del impuesto a pagar, y posteriormente en otros capítulos, señala las reglas de los regímenes especiales o alternativos para ciertos contribuyentes que por sus actividades se colocan en algunos de los supuestos señalados por la Ley.

La mecánica que surge de la lectura de esta Ley para determinar el Impuesto Sobre la Renta, de conformidad con el artículo 10, se debe obtener el resultado fiscal, y el impuesto correspondiente como sigue:

1. Identificar los Ingresos Acumulables
2. Identificar las Deducciones Autorizadas
3. Disminuir en su caso, las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores.
4. Se determina así el resultado fiscal.
5. Aplicar al resultado fiscal, la tasa de impuesto correspondiente.

Estos pasos que parecieran ser tan fáciles a simple vista, resultan de una interesante complejidad ya que la Ley del Impuesto Sobre la Renta va

estableciendo los conceptos que integran el cálculo del resultado fiscal, de la siguiente manera:

Utilidad Fiscal = Ingresos acumulable –Deducciones Autorizadas – pérdidas de los ejercicios anteriores– PTU

La simple fórmula matemática, no representa ninguna problemática, pero si lo es el análisis que se tiene que hacer el contribuyente para identificar los componentes de esta fórmula, primero por la redacción que da el ejecutivo a las leyes fiscales a través de sus iniciativas, y éstas a su vez son aprobadas y consentidas en su forma por el Poder Legislativo, este lenguaje y redacción no son fáciles de interpretar por el contribuyente común. Otro factor que aumenta la complejidad es sin duda la excesiva y constante regulación miscelánea, por medio de la cual la autoridad hacendaría trata de salvar algunas de las muchas deficiencias de la Ley.

A continuación enunciamos algunos de los conceptos que menciona este ordenamiento jurídico, sin entrar al detalle de cada uno de ellos, pues no es materia de esta tesis el análisis de dichos conceptos, solamente se enuncian para ejemplificar la cantidad de elementos con que deben de trabajar las entidades para poder cumplir con sus obligaciones fiscales mediante la determinación y pago del Impuesto Sobre la Renta.

En primer lugar, mencionamos a los tipos de Ingresos Acumulables, que pueden ser los siguientes:¹¹⁷

- Ingresos en efectivo
- Ingresos en bienes
- Ingresos en servicios
- Ingresos en crédito

¹¹⁷ Artículo 17, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

- Ingresos de cualquier otro tipo
- El ajuste anual por inflación acumulable: ingreso que obtienen los contribuyentes por la disminución real de sus deudas.

Después, la propia Ley, por exclusión, elimina algunos ingresos, expresando que no se consideran ingresos acumulables, los siguientes:¹¹⁸

- Ingresos por aumento de capital
- Por pago de la pérdida por sus accionistas
- Por primas obtenidas por la colocación de acciones que emita la propia sociedad o por utilizar para valorar sus acciones el método de participación.
- Ni los que obtengan con motivo de la reevaluación de sus activos y de su capital.
- Impuestos trasladados (Art. 27 de esta Ley)
- Ingresos por dividendos o utilidades que perciban de otras personas morales residentes en México.

Además, esta norma legal nos viene a señalar otros ingresos no acumulables, como son los señalados en el artículo 20 Ley del Impuesto Sobre la Renta:

- Ganancia por pago en especie
- Por bienes que quedan en beneficio de propietario de inmueble
- Ganancia por enajenación de bienes, fusión, escisión, etc.
- Recuperación de créditos incobrables
- Recuperación por seguros, fianzas, etc.
- Indemnizaciones
- Cantidades para efectuar gastos por cuenta de terceros
- Intereses devengados a favor y moratorios

¹¹⁸ Artículo 17, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

- Ajuste anual por inflación.
- Ganancia en la enajenación de terrenos y otros bienes (tratamiento especial conforme lo señala el artículo 21 de esta Ley).
- Ganancia o pérdida por operaciones financieras derivadas.
- Ganancia por enajenación de acciones.
- Ganancia en enajenación de inversiones no deducibles.

Ahora bien, de la misma manera que los ingresos, también para las deducciones se menciona una larga lista de conceptos que sí se consideran como deducciones autorizadas por la Ley, y son los siguientes:¹¹⁹

Deducciones autorizadas

- Devoluciones o descuentos
- El costo de lo vendido
- Los gastos netos de devoluciones, bonificaciones y descuentos.
- Las inversiones
- Los créditos incobrables y las pérdidas por casos fortuitos, fuerza mayor o por enajenación de bienes distintos a los que se refiere el costo de lo vendido.
- Aportaciones para creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal complementarias a las que establece la ley del seguro social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de la ley.
- Cuotas al IMSAS
- Intereses devengados a cargo
- Ajuste anual por inflación deducible
- Anticipos y rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y

¹¹⁹ Artículo 29 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

asociaciones civiles a sus miembros cuando los distribuyan en los términos de la fracción II del artículo 110 de la Ley.

- Honorarios a administradores, consejeros y otros.
- Asistencia técnica, tecnología o regalías.
- Gastos de previsión social
- Perdidas por créditos incobrables
- Comisiones por enajenaciones a plazo o arrendamiento financiero
- Comisiones y mediaciones pagadas a residentes en el extranjero.
- Mercancías que han perdido su valor

Posteriormente, la propia Ley, en un esfuerzo por dar mayor claridad a la base gravable, nos da una larga lista de conceptos que no deben considerarse como deducciones, y son:¹²⁰

- ISR, contribuciones a cargo de terceros e IA
- Crédito al salario y accesorios de las contribuciones, excepto los recargos.
- Gastos relacionados con inversiones no deducibles
- Obsequios, atenciones y otros análogos
- Gastos de representación
- Viáticos o gastos de viaje dentro de 50 km. o cuando no se destinen a su fin
- Sanciones, indemnizaciones y penas convencionales.
- Intereses por prestamos o por adquisición de valores efectuados por personas morales con fines no lucrativos
- Provisiones para reservas de activo o de pasivo
- Reservas para indemnizaciones y antigüedad
- Primas por reembolso de acciones.
- Perdidas fortuitas o por enajenación
- Crédito comercial
- Uso o goce temporal de aviones, embarcaciones o casas.

¹²⁰ Artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

- Perdidas por enajenación o fortuitas de inversiones no deducibles
- IVA e IEPS
- Perdidas por fusión, reducción de capital o liquidación de capitales.
- Perdidas por enajenación de acciones y perdidas financieras
- Perdidas en operaciones financieras
- Consumos en restaurantes y bares
- Servicios aduaneros
- Pagos hechos a personas con ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes.
- Derechos patrimoniales de títulos recibidos en préstamo
- Participación de utilidades
- Intereses derivados de deudas en exceso
- Anticipos por adquisiciones o gastos.

Finalmente, una vez obtenida la base del impuesto, este ordenamiento jurídico, en su artículo 10, nos establece la tasa que resulta aplicable, que para el ejercicio fiscal del 2007 fue de 28%.

Sin embargo, no es fácil obtener la base gravable de este impuesto, por la complejidad que se da a veces de los conceptos que se utilizan, tanto como ingresos, como deducciones autorizadas por la ley, por lo que el contribuyente no se está exento de caer en errores, debido a esta complejidad mencionada.

3.3.3. El Régimen Fiscal de las Entidades de Ahorro y Préstamo.

Si bien las cooperativas de ahorro y crédito popular por su propia finalidad han sido reconocidas por la legislación fiscal como personas morales no contribuyentes y en comparación con el régimen general de Ley del Impuesto Sobre la Renta, que tienen que aplicar las sociedades financieras populares, las cooperativas no tienen que calcular y pagar impuesto sobre la renta, pero si tienen que tener cuidado de administrar sus cooperativas con mucha cautela para evitar

gastos no deducibles de los mencionados anteriormente, ya que estos provocan el pago de impuestos como ya se explicó en su oportunidad, cuando se comentó la mecánica del régimen fiscal aplicable a las personas morales no contribuyentes.

Una vez realizada, de forma somera, el análisis de la base y la tasa aplicables para las personas morales que tributan, tanto en el Título II, como en el Título III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, **es menester ahora llevar a cabo un ejercicio de comparación, entre el régimen fiscal aplicable entre** las sociedades financieras populares y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y en este sentido, es pertinente hacer uso del siguiente cuadro en el que se indican las principales diferencias entre estas dos tipos de cajas populares y son:

Cuadro 4 Comparación de figuras jurídicas de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

| SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO | SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES (SOFIPOS) |
|--|--|
| 1. Se constituyen legalmente como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. | 1. Se constituyen como sociedades mercantiles, mayormente anónimas, o bien, como sociedades civiles. |
| 2. Se rigen por la Ley General de Sociedades Cooperativas | 2. Su fundamento se encuentra en la Ley de Sociedades Mercantiles o la Legislación civil. |
| 3. No persiguen fines de lucro, sino beneficios para todos sus integrantes. | 3. Su finalidad es obtener ganancias para distribuirlas entre los accionistas. |
| 4. Los integrantes son socios con los mismos derechos y obligaciones, pues todas las partes son iguales, y sus | 4. Los ahorradores son simples clientes de la sociedad, que fue constituida por accionistas. |

| | |
|---|--|
| dirigentes son por representación. | |
| 5. Su principal órgano de gobierno es la asamblea de socios, la cual designa al consejo de administración, que viene a cumplir con el mandato dado por la Asamblea. | 5. Su órgano de gobierno es el consejo de administración, que lo hace por cuenta propia. |
| 6. Su sistema administrativo se basa en los principios cooperativos, esto es, la filosofía de la ayuda mutua. | 6. El sistema administrativo se da de conformidad a las utilidades esperadas por los accionistas. |
| 7. En su contabilidad, los estados de actividades reflejan los cambios en el patrimonio. | 7. Los estados financieros muestran las utilidades o pérdidas. |
| 8. Cuentan con el uso de tecnologías ya obsoletas, salvo algunas excepciones. | 8. Tienen tecnologías de punta y programas adecuados a sus necesidades. |
| 9. Normalmente, tienen escasa profesionalización de sus dirigentes. | 9. Instituciones que cuentan con la posibilidad de contratar empleados más capacitados para sus labores. |

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, existen diferencias de fondo por las cuales desde mi punto de vista se merece la diferencia de tratamiento fiscal entre estas dos tipos de cajas populares, siendo las principales que están constituidas jurídicamente de forma diversa, unas sí persiguen el lucro y la utilidad en beneficio de sus accionistas o clientes, como son las sociedades financieras populares, en cambio las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, no buscan el lucro, pues sus integrantes son socios con los mismos derechos y obligaciones, pues como ya se dijo todas las partes son iguales, y sus dirigentes son por representación.

Así tenemos que la justificación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para agrupar a las cajas populares y a quienes se dedican al sector de la banca popular en solo dos figuras, resulta de la necesidad del legislador para definir perfectamente qué entidades tienen una finalidad de apoyar con crédito accesible a las clases menos favorecidas económicamente, y cuáles trabajan para la ganancia de capital privado, dando con esto una identificación plena de cada una de ellas, **lo cual sirve también para evitar que en la aplicación de la Ley del Impuesto Sobre la Renta existan evasores fiscales dentro del sector de ahorro y crédito popular, por personas que desarrollen esta actividad, simulando ser una auténtica persona moral sin fines de lucro** como lo son las sociedades cooperativas, pues este es uno de los principios fundamentales del movimiento cooperativista mundial.

Por lo anterior mi opinión se vierte en el siguiente sentido: si bien es cierto que cualquier persona se puede dedicar a la actividad que más le convenga mientras ésta sea lícita, obedeciendo a los principios constitucionales y legales, lo cual da competitividad a los sectores productivos de la economía, y por ello se debe de contribuir de manera proporcional como lo indica el artículo 31 constitucional, también es cierto que el cooperativismo es una forma de producción de bienes y servicios por medio de los cuales la economía de los sectores más desprotegidos logra beneficios económicos, lo cual viene a constituir la justificación filosófica, jurídica y social de las exenciones y estímulos que se le brinden a este sector.

Por lo tanto, esto también se debe de reflejar fiscalmente mediante el reconocimiento y establecimiento de regímenes especiales de tributación donde se incentive el desarrollo de los sectores económicos de la población de más bajos recursos como lo es el sector de ahorro y préstamo popular, el cual se ha desarrollado mediante el crecimiento del movimiento cooperativo a través de la evolución de las cajas populares de la forma en que lo hemos expuesto en esta tesis.

De esta manera, puedo decir que este tipo de régimen fiscal a favor de las cajas populares de corte verdaderamente cooperativo, está plenamente justificado, pues como ya se mencionó, se cumple perfectamente con el principio constitucional de equidad tributaria, que básicamente nos señala, en consideración al viejo principio aristotélico, **que se debe tratar en nuestro sistema fiscal igual a los iguales, pero desigual a los desiguales**, situación que se justifica por cuestiones económicas, sociales, o bien, por política fiscal.

Todo lo expuesto hasta aquí, se corrobora con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:¹²¹

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su

¹²¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro: 198,402, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, V, Junio de 1997, Tesis: P./J. 42/97, Página: 36.

aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.”

Conforme a lo anterior, resulta claro y evidente que en nuestro sistema fiscal no existan situaciones dispares que se vengan a traducir en desigualdad jurídica, pues inclusive existe la obligación para el legislador, de procurar la igualdad real, sin que ésta sea caprichosa o artificial, por lo que es viable el establecimiento de diversas categorías de contribuyentes, de conformidad con sus semejanzas y diferencias.

Así pues, una vez más hacemos una comparación de las características que ya han sido desarrolladas en los puntos anteriores de este trabajo de investigación.

En primer lugar, existen similitudes en cuanto al área en que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras se desarrollan, puesto que ambas son finalmente entidades las entidades de ahorro y préstamo, que normalmente se han acercado ha ofrecer sus servicios a las clases más necesitadas del país.

Sin embargo, la principal diferencia entre éstas entidades, consiste en que las sociedades cooperativas lo hacen por la necesidad de llevar una ayuda social a las clases necesitadas, **en base a los principios universales del cooperativismo mundial**, mientras que las sociedades financieras lo hacen ofreciendo estos servicios a estos sectores menos favorecidas de la sociedad, pero como una oportunidad de negocio.

Lo anterior es así, porque la constitución jurídica entre estas entidades es completamente diferente. Mientras que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se rigen por una Asamblea de Socios, con fundamento en la Ley de Sociedades Cooperativas, en la que cada individuo de la sociedad no opera como

dueños, sino en base a un principio de solidaridad, que consiste en la ayuda mutua que se deben entre los socios, las sociedades financieras están constituidas como sociedades mercantiles, mayormente sociedades anónimas, en las que los principales accionistas fungen como dueños, y los clientes como ahorradores.

Finalmente, cabe destacar que, si bien es cierto que cuando se dio inicio al presente trabajo de investigación, todavía no se había aprobado las reformas fiscales para el ejercicio fiscal de 2008, es importante mencionar que dos nuevas leyes van a impactar a las cajas populares, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Octubre de 2007, y son la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

La Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única es una ley complementaria de la Ley del Impuesto Sobre La Renta, como lo era la Ley del Impuesto al Activo, que queda abrogada por esta nueva Ley. La nueva ley que se ha dado a conocer como IETU por su abreviación, también afecta nuestro análisis fiscal de las cajas populares ya que contiene reglamentación que excluye a una de las figuras jurídicas. Las cooperativas de ahorro y préstamo y grava a las sociedades financieras populares al no excluirlas específicamente. Como se muestra en el siguiente artículo que fundamenta la exención.¹²²

“Art. 4. No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:

- II. Los que no estén afectos al pago del impuesto sobre la renta en los términos de la Ley de la materia que reciban las personas que a continuación se señalan:
 - e) Las instituciones o sociedades civiles, constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro, y aquéllas a las que se refiere la legislación laboral, las sociedades cooperativas de consumo, **las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo autorizadas para operar**

¹²² Artículo 4 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de Octubre de 2007. Pág. 44.

como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como las federaciones y confederaciones autorizadas por la misma Ley y las personas a que se refiere el artículo 4 bis del ordenamiento legal citado y las sociedades mutualistas que no operen con terceros, siempre que en este último caso no realicen gastos para la adquisición de negocios, tales como premios, comisiones y otros análogos.”
(Las negrillas son nuestras)

Como se puede observar, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo quedan exentas del pago de la nueva IETU, pero siempre y cuando éstas hayan sido autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, lo que viene a ser un requisito que impulsará el que este tipo de entes se regularicen a la brevedad posible, debiendo mencionar la existencia de una prórroga en este sentido otorgada por las autoridades financieras del país, hasta diciembre del año 2008.

En cambio, la forma de gravar a las sociedades financieras populares es compleja, ya que se dedica esta ley un concepto especial para el cálculo de lo que se denomina *margen de intermediación financiera* que maneja el sistema financiero, y que la propia ley define de la siguiente manera.¹²³

“Art. 3. Para los efectos de esta Ley se entiende:

II. Por margen de intermediación financiera, la cantidad que se obtenga de disminuir a los intereses devengados a favor del contribuyente, los intereses devengados a su cargo.

Las instituciones de seguros determinarán el margen de intermediación financiera sumando los intereses devengados a su favor sobre los recursos afectos a las reservas matemáticas de los seguros de vida y de pensiones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 8 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y los intereses devengados a su favor sobre los recursos

¹²³ Artículo 4 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de Octubre de 2007. Págs. 42 y 43

afectos a los fondos de administración ligados a los seguros de vida. Al resultado que se obtenga de la suma anterior se restarán los intereses que se acrediten a las referidas reservas matemáticas y los intereses adicionales devengados a favor de los asegurados. Para estos efectos, se consideran intereses devengados a favor de las instituciones de seguros los rendimientos de cualquier clase que se obtengan de los recursos afectos a las citadas reservas matemáticas de los seguros de vida y de pensiones y a los fondos de administración ligados a los seguros de vida.

El margen de intermediación financiera también se integrará con la suma o resta, según se trate, del resultado por posición monetaria neto que corresponda a créditos o deudas cuyos intereses conformen el citado margen, para lo cual se aplicarán, en todos los casos, las normas de información financiera que deben observar los integrantes del sistema financiero.

Para los efectos de esta fracción, se consideran intereses aquellos considerados como tales en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El margen de intermediación financiera a que se refieren los párrafos anteriores se considerará ingreso afecto al pago del impuesto empresarial a tasa única. En el caso de que dicho margen sea negativo, éste se podrá deducir de los demás ingresos afectos al pago del impuesto empresarial a tasa única que obtengan las personas a que se refiere el cuarto párrafo de la fracción de este artículo.”

De la transcripción anterior, se puede constatar que el tratamiento fiscal que se les da en esta nueva ley a las sociedades financieras populares es muy diferente a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, pues las primeras no quedan exentas, sino que deben de contribuir al igual que la banca comercial.

Estos entes financieros deberán pagar su impuesto de manera diferente a las empresas en general, pues el cálculo del impuesto que se les establece en el artículo tercero de la ley, es especial, y tiende a que se integren en la base gravable no todo lo que perciben como ingresos totales, sino únicamente el

concepto denominado *intermediación financiera*, que propiamente viene a ser el ingreso real de los integrantes del sistema financiero, pues todo el dinero que captan del público inversionista no les pertenece, sino sólo las comisiones que cobran por los servicios de intermediación financiera y de la ganancia por intereses.

Respecto de la Ley del Impuesto a los depósitos en Efectivo, tenemos que integrantes del sistema financiero, en donde entran las Entidades de Ahorro y Préstamo, quedan igualmente exentas, según se puede observar de la lectura del artículo segundo de esta nueva ley, que dice: ¹²⁴

“Art. 2. No estarán obligadas al pago del impuesto a los depósitos en efectivo:

- II. Las personas morales con fines no lucrativos conforme al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- IV. **Las instituciones del sistema financiero**, por los depósitos en efectivo que se realicen en cuentas propias con motivo de su intermediación financiera o de la compraventa de moneda extranjera, salvo los que se realicen en las cuentas a las que se refiere el artículo 11 de esta Ley. (Las negrillas son nuestras)

La exención anterior se otorga a todos los entes que pertenecen al sistema financiero, como son la banca comercial, y las organizaciones auxiliares de crédito, así como las entidades de ahorro y préstamo, según lo establece el artículo 12, fracción I, de la ley que señala que para los efectos de esta norma legal lo siguiente:

“Art. 12. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Persona moral y sistema financiero, a los que la Ley del Impuesto sobre la Renta considera como tales, a las sociedades operadoras de sociedades de

¹²⁴ Artículo 2 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de Octubre de 2007. Pág. 31.

inversión y a las sociedades que presten servicios de distribución de acciones de sociedades de inversión.”

La verdadera carga para todos los entes financieros, debido a esta ley, no será lo que tengan que pagar, pues como ya se mencionó están exentos, sino que se les viene a dar mayores obligaciones fiscales formales, y con ello, mayor carga administrativa, tal y como se puede ver a manera de ejemplo respecto a las retenciones y enteros a los que quedan obligados en el artículo 4º de la ley, que estable lo siguiente:¹²⁵

“Art. 4. Las instituciones del sistema financiero tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Recaudar el impuesto a los depósitos en efectivo el último día del mes de que se trate.

Las instituciones del sistema financiero recaudarán el impuesto a los depósitos en efectivo indistintamente de cualquiera de las cuentas que tenga abiertas el contribuyente en la institución de que se trate.

Tratándose de depósitos a plazo cuyo monto individual exceda de \$25,000.00, el impuesto a los depósitos en efectivo se recaudará al momento en el que se realicen tales depósitos.

Cuando una persona realice varios depósitos a plazo en una misma institución del sistema financiero, cuyo monto acumulado exceda de \$25,000.00 en un mes, dicha institución deberá recaudar el impuesto a los depósitos en efectivo indistintamente de cualquiera de las cuentas que tenga abiertas el contribuyente en ella. En el caso de que dicha persona no sea titular de otro tipo de cuenta en la institución que recibió los depósitos, ésta deberá recaudar el impuesto a los depósitos en efectivo, indistintamente, al vencimiento de cualquiera de los depósitos a plazo que haya realizado dicha persona.

Las instituciones del sistema financiero serán responsables solidarias con el contribuyente por el impuesto a los depósitos en efectivo no recaudado, cuando no informen a las autoridades fiscales de conformidad con la fracción III de este artículo que los fondos de las cuentas del contribuyente no fueron

¹²⁵ Artículo 4, 5, 6, 12 y 13 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de Octubre de 2007. Pág. 32 a 35.

suficientes para recaudar la totalidad de dicho impuesto, o bien, cuando no hubiesen recaudado el impuesto en los términos de esta fracción o de la fracción IV de este artículo.

- II. Enterar el impuesto a los depósitos en efectivo en el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho plazo no deberá exceder de los tres días hábiles siguientes a aquél en el que se haya recaudado el impuesto.
- III. Informar mensualmente al Servicio de Administración Tributaria el importe del impuesto a los depósitos en efectivo recaudado y el pendiente de recaudar por falta de fondos en las cuentas de los contribuyentes o por omisión de la institución de que se trate, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.
- IV. Recaudar el impuesto a los depósitos en efectivo que no hubiera sido recaudado en el plazo señalado en la fracción I de este artículo por falta de fondos en las cuentas del contribuyente, en el momento en el que se realice algún depósito durante el ejercicio fiscal de que se trate en cualquiera de las cuentas que tenga abiertas en la institución financiera que corresponda, haciendo el entero a la Tesorería de la Federación conforme a la fracción II de este artículo.
- V. Entregar al contribuyente de forma mensual y anual, las constancias que acrediten el entero o, en su caso, el importe no recaudado del impuesto a los depósitos en efectivo, las cuales contendrán la información que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.
- VI. Llevar un registro de los depósitos en efectivo que reciban, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.
- VII. Proporcionar anualmente a más tardar el 15 de febrero, la información del impuesto recaudado conforme a esta Ley y del pendiente de recaudar por falta de fondos en las cuentas de los contribuyentes o por omisión de la institución de que se trate, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.
- VIII. Informar a los titulares de las cuentas concentradoras, sobre los depósitos en efectivo realizados en ellas.
- IX. Los titulares de las cuentas concentradoras deberán identificar al beneficiario final del depósito, respecto del cual deberá cumplir con todas las

obligaciones establecidas en esta Ley para las instituciones del sistema financiero.

Aunque las Entidades de ahorro y préstamo están exentas en conjunto con el sistema financiero, es evidente que les será muy difícil cumplir con todas las obligaciones que esta ley le impone, ya que por todo lo que hemos explicado en esta tesis la gran mayoría de ellas no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar los controles que se piden.

De lo expuesto con anterioridad, puedo afirmar que es correcta la política fiscal que busca gravar, como a cualquier otra persona moral, a las sociedades financieras populares, por lo que deben tributar de conformidad con el Título II, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. En cambio, resulta totalmente justificable el que se les otorgue un régimen de excepción a las verdaderas cajas populares que son las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las cuales deben tributar en el Título III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Es claro y evidente que se ha denunciado de forma constante que algunas de las cajas populares son en realidad entes jurídicos que sí buscan la ganancia y el lucro, por lo que se ha dicho que no es justificable la diferencia de trato fiscal entre todas las llamadas cajas populares, lo cierto es, que **una cosa es la simulación, que debe ser perseguida y castigada por las autoridades fiscales**, y otra, es que se les deba otorgar un régimen de excepción a las sociedades cooperativas, pues está plenamente justificable este tratamiento tributario en base a que, en primer lugar, no persiguen fines de lucro, así como tampoco se beneficia a “dueños” o “accionistas”, y en segundo lugar, se les dan verdaderos beneficios a las personas de escasos recursos, que son precisamente sus socios.

BIBLIOGRAFÍA

- Camacho, H. M. y Zavala, E. D. Estudio Fiscal de las Instituciones de Crédito. Tax Editores Unidos, S. A DE C. V. México.
- Díez, A. W. 1984. El socio cooperativo garantías y recursos. Ediciones CEAC. Barcelona, España.
- Egido, M. M. J. 1999. Cooperativas de crédito en la comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra: Retos del futuro. Universidad del País Vasco Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social. Donosita – San Sebastián. España.
- Eguía, V. F. 1980. Cajas Cooperativas. Editorial Jus, S. A. México.
- Eguía, V. F. 1991. Los principios de las Cajas Populares. Ediciones de la Confederación Mexicana de Cajas Populares, México.
- Eguía, V. F. y varios. 1986. Testimonios. México.
- Eguía, V. F. 1984. Los Principios del Cooperativismo de Rochdale a nuestros días. Primera edición, Ediciones de la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México.
- Laidlaw, A. F. 1981. Las cooperativas en el año 2000. Alianza Cooperativa Internacional.
- Larrañaga, J. 1983. La fiscalidad de las Cooperativas. Colección Oinarri España.
- Ley de Ahorro y Crédito Popular. 4 de julio de 2001, Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Martínez, C. A. 1990. Análisis de la Integración Cooperativas. Universidad de Deusto. Bilbao, España.
- Montero, P. A. y Martínez, V. R. 1985. Las Cajas de Ahorros en el Sistema Financiero Español. Madrid, España.
- O`neill, A. M. 1985. Cuerpo y Alma del Cooperativismo. Ediciones de la Confederación Mexicana de Cajas Populares, San Luis Potosí, México.
- Rojas, C. R. 1993. Nociones de Cooperativismo. Primera Edición, México.
- Velásquez, H. M. 1991. Las Cajas Populares y la Utopía. Ediciones de la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México.