

Uniones de crédito

Un antecedente de la banca social en México

JOAQUÍN MERCADO YEBRA*

RESUMEN: El propósito de este trabajo es analizar la situación financiera actual (activos, crédito, fuentes de fondeo y rentabilidad) y evolución de las uniones de crédito en México en el lapso 1980-2004, un contexto de estancamiento, crisis económicas y reforma financiera; se presenta una breve revisión de los preceptos legales originales, reformas relevantes y políticas públicas que han pretendido promover el desarrollo de esas organizaciones. La legislación bancaria de 1932 pretendió desarrollar un sistema de banca social en nuestro país, con base en el desarrollo de las uniones; sin embargo, la situación económica durante el periodo de estudio, diversas reformas a la legislación financiera y las mismas políticas públicas han imposibilitado su propósito original.

Introducción

En México ha renacido por parte de las autoridades financieras desde los años noventa un gran interés por desarrollar e impulsar entidades de banca social, encargadas de ofrecer servicios de ahorro y crédito a los sectores de la población de más bajos ingresos, como cajas populares, microfinancieras, parafinancieras y uniones de crédito.

Las cajas populares se asentaron en nuestro país desde los años cincuenta promovidas por la iglesia católica, al margen e incluso en contravención de las disposiciones financieras vigentes; las primeras microfinancieras surgen en 1996, auspiciadas por el Gobierno de Guanajuato (con base en la experiencia del Banco Grameen de Bangladesh)¹ mismas que se han multiplicado al amparo del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim); y, fondos de fomento como FIRA canalizan los recursos a través de las parafinancieras.

Aparentemente se están sentando las bases para el desarrollo de una banca sin fines de lucro, orientada a atender necesidades financieras de medianas y pequeñas empresas; y sectores más desprotegidos. Sin embargo, la determinación de crear una banca social sólida en México no es reciente, entre sus antecedentes de mayor relevancia, se encuentra la formación de uniones de crédito, prevista en la Ley General de Instituciones de Crédito (LGIC) de 1932.

*Profesor investigador del área de economía de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

¹ Un estudio minucioso sobre esa experiencia se encuentra en Mario Sánchez Silva (2004): "El Banco Grameen de Bangladesh: una alternativa de financiamiento para grupos marginados", en *Temas Selectos de Economía en el Tercer Milenio*, Coordinadora Alicia Bazarte M., Instituto Politécnico Nacional, México, pp. 289-319.

El objetivo del trabajo es analizar la situación financiera actual (activos, crédito, fuentes de fondeo y rentabilidad) y evolución reciente de las uniones de crédito (UC), en el contexto de crisis y estancamiento económico de más de dos décadas y de la reforma financiera emprendida de finales de los años ochenta a la fecha. Se hará una breve revisión de los preceptos legales originales y reformas relevantes, así como de las políticas públicas que han pretendido impulsarlas.

Cabe señalar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) no suele publicar con regularidad los estados financieros de las UC de manera agregada ni en forma individual (a diferencia de la información periódica proporcionada sobre otros intermediarios), lo que impide seguir puntualmente su comportamiento; y, a las organizaciones, sus inversionistas y acreedores les limita cualquier evaluación.

1. Uniones de crédito. Orígenes, reforma financiera y políticas públicas

Las UC son organizaciones auxiliares del crédito autorizadas por la CNBV para constituirse y operar como sociedades anónimas de capital variable, con el propósito de facilitar a sus socios el acceso al financiamiento, practicar con ellos operaciones de crédito; prestarles servicios financieros y de otro tipo, como realizar o contratar la construcción de obras; comprar y vender productos, insumos, materias primas; comercializar y transformar la producción.

Para cumplir con su finalidad, de facilitar el acceso y otorgar crédito, tienen entre sus fuentes de fondeo la recepción de préstamos de instituciones financieras nacionales y extranjeras, de socios, proveedores y depósitos de ahorro de sus miembros (hasta diciembre de 2005), así como la emisión de títulos de crédito en serie o en masa para ser colocados entre el público.

1.1. Orígenes

La creación de las UC constituyó uno de los primeros esfuerzos para desarrollar una banca social en México. La LGIC de 1932² ya preveía el establecimiento de sociedades o asociaciones de crédito destinadas a atender a grupos de población que no tenían acceso al financiamiento,

debido a que para la banca ese tipo de operaciones pasaban inadvertidas o resultaban incosteables por: a) los montos relativamente pequeños; b) la situación económica de los productores que les impedía proporcionar las garantías o cumplir con las condiciones crediticias; c) la falta de instrumentos adecuados para atender a ese segmento de mercado, y d) la dispersión geográfica de los productores.

En la exposición de motivos de esa ley³ se asentó que el objetivo central de las UC era facilitar el acceso al financiamiento a grupos de población de bajos ingresos; otros objetivos fueron, proporcionar apoyos al trabajo de esos grupos y hacer operaciones viables que en condiciones normales no efectuaría la banca, “como el caso del crédito rigurosamente personal u otras formas no comerciales de crédito”; se adujo que “si el régimen de las sociedades de crédito se desarrolla debidamente, dentro de él podrán crecer y operar los bancos populares o agrupaciones mayores que, reuniendo en su seno diversas sociedades de crédito, hagan más fácil la vinculación de los interesados con los mercados nacionales de capital y, cuando sea posible, aun con los mercados extranjeros”.

Al inicio, no quedaron sujetas a la concesión del Estado, ni a la inspección y vigilancia de la anterior Comisión Nacional Bancaria (CNB), con excepción de las que realizaran operaciones con el público en general. Dado que su actividad principal era la obtención de crédito, correspondía a los bancos, por interés propio, efectuar la vigilancia⁴ e inspección de las operaciones que celebraran con las UC; sin embargo, en caso de que hicieran uso de la posibilidad prevista por la ley de emitir cédulas hipotecarias, requerirían de concesión específica y estarían sujetas a la inspección y vigilancia de la autoridad.

La LGIC no condicionó a las UC a constituirse y operar exclusivamente como sociedades anónimas de capital variable (con el requisito de conservar un capital fijo sin derecho de retiro que sirviera como capital de trabajo y como garantía de sus operaciones crediticias); podrían ser formadas como sociedades de mutua garantía (mutualidades) con base en responsabilidad ilimitada, que no requería el establecimiento de un capital forzoso, sino de la creación de un fondo generado de sus mismas operaciones que serviría para cubrir los riesgos inherentes a su actividad.

La ley previó la factibilidad de que si las UC contaban con concesión del gobierno federal podrían recibir depósitos del público a plazos mayores a 31 días (Art. 148). Mantener y perfeccionar disposiciones de esa naturaleza, hubiera permitido construir una auténtica banca social en términos de manejo del ahorro popular; sin embargo, reformas posteriores acotaron la facultad de recibir depósitos de sus socios sólo para efectos de tesorería o en forma de ahorros (1945); esta última disposición también fue eliminada.

² SHCP, “Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932”, en *Legislación Bancaria*: Tomo I, México, 1980, pp. 547-549.

³ *Ibid.* p. 549.

⁴ Principio conocido en economía bancaria como supervisión delegada., Ver Xavier Freixas y Jean Rochet, *Economía Bancaria*, Antoni Bosch, España, 1997, pp. 35-37.

Al inicio de los ochenta, la LGIC aún permitía a las UC captar depósitos a la vista y a plazo de sus socios sólo para fines de tesorería y prohibía la captación de ahorro. La única forma de constitución era la sociedad anónima, ya que se había eliminado la opción de operar como sociedad mutualista o cooperativa.

1.2. Reforma financiera

El sistema financiero mexicano ha sido sometido a un profundo proceso de reforma desde finales de los ochenta, el cual continúa a la fecha. En este inciso se destacan las medidas que han incidido en las uniones.

La eliminación en 1989 del sistema de encaje legal y de la cartera selectiva hacia sectores objetivo como ejidatarios, campesinos e industria mediana y pequeña, agravaron las dificultades de las UC para obtener fondeo de la banca privada; esas dificultades ya eran reconocidas al inicio de esa década por las autoridades financieras: “Los recursos canalizados a las uniones de crédito representan un porcentaje muy pequeño del crédito bancario total. La banca de desarrollo tiene una participación mayoritaria y creciente debido a que esas operaciones son poco atractivas para la banca comercial por lo reducido de sus montos y los altos riesgos que representan”.⁵

En los noventa, la banca de desarrollo elimina el otorgamiento de crédito a tasas de interés inferiores a los costos de captación, se vuelve más selectiva en el otorgamiento del crédito e inicia un proceso de redimensionamiento. Estas medidas se tradujeron en un aumento del costo de fondeo para las UC y mayores obstáculos para la recuperación de la cartera.

Reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAC) en 1993, pretendieron coadyuvar en la diversificación de las fuentes de fondeo de las UC, se les permitió: a) recibir depósitos de ahorro de sus socios; b) obtener préstamos de entidades financieras del exterior; c) emitir títulos de crédito en serie o en masa, facultad equivalente a la contenida en la ley de 1932, de colocar cédulas hipotecarias entre el público inversionista, conforme al grado de desarrollo del sistema financiero mexicano de esa época.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) posibilita la transformación de las UC en cooperativas de ahorro y crédito o financieras populares; las organizaciones constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de esa ley (2001) que deseen continuar como UC y que capten depósitos de ahorro cuentan con un plazo, que venció en diciembre de 2005, para abstenerse de captar recursos en forma de ahorro, en caso contrario, incurrirán en infracciones.

1.3. Política Financiera

En términos de política financiera, las UC han perdido importancia de forma paulatina en el último cuarto de siglo. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 no incluye un programa específico para el desarrollo de tales intermediarios, sólo se refiere a un conjunto de acciones para la banca popular, como: a) adecuar el marco jurídico, el sistema de supervisión y los criterios contables; b) crear un seguro de depósito para las instituciones que se constituyan conforme a la LACP, y c) estimular proyectos productivos mediante microcréditos.⁶ Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo (Pronafide) 2002-2006, asienta la necesidad de incrementar el ahorro popular, como uno de los medios para fortalecer el ahorro interno.⁷

En la práctica, tales acciones se han traducido en la emisión de la LACP y reformas a la LGOAC que posibilitan la transformación de las UC en entidades ajenas a su tradición, experiencia y usos; y se les impide captar ahorro de sus socios; a su vez, los esfuerzos gubernamentales se dispersan en la creación de entidades que nos acercan a experiencias de países como Bangladesh.

En un tenor similar, el Pronafide 1997-2000⁸ engloba la política sobre UC, dentro de las entidades de ahorro popular y rural conformadas por una gran cantidad de organizaciones y mecanismos como las cajas populares, mismas que se encaminarían, junto con las UC, hacia una mayor y más eficiente canalización de recursos para los sectores marginados. Para tal efecto, se asentó entre sus objetivos fortalecer las instituciones con arraigo popular; establecer estándares de revelación de información adecuados y controles internos sólidos, y desarrollar nuevos instrumentos para promover el ahorro.

El fin último sería aumentar la competencia, promover una mayor eficiencia, incrementar la penetración financiera, atender las necesidades de servicios financieros, pagos, créditos y ahorro de los segmentos de población que no tienen acceso a los servicios del mercado tradicional, adoptar criterios de regulación prudencial, eliminar las barreras normativas e impulsar la autorregulación y la protección de los intereses del público ahorrador.

Por el contrario, los gobiernos del periodo 1982-1994 diseñaron políticas específicas para desarrollar las UC, con

⁵ SHCP, “Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo 1984-1988”, en *Legislación Bancaria*, Tomo VII, Primera parte, México, 1987, p. 411-412.

⁶ Presidencia de la República, “PND 2001-2006”, México, 2001, pp. 104-105.

⁷ Diario Oficial de la Federación, “Pronafide 2002-2006”, México, 2002:09-30, pp. 72-73.

⁸ SHCP, “Pronafide 1997-2000”, México, 1997, pp. 52-53.

la diferencia de que en el lapso 1988-1994, se enfatizan los criterios de mercado que en políticas posteriores jugarían un papel esencial; y entre 1982-1988, se centra la atención en las condiciones crediticias preferenciales.

En el Pronafide 1990-1994,⁹ se manifiesta la importancia de la desregulación de las UC, en aspectos como el fortalecimiento de la estructura financiera, el aumento de la capacidad de capitalización y endeudamiento, y el otorgamiento de mayores facilidades para constituir uniones de crédito mixtas.

Las acciones específicas fueron: a) fortalecer las estructuras organizativas; b) robustecer la capitalización y generación de recursos propios; c) concertar con la banca de fomento créditos a costos reducidos; d) abatir la cartera vencida mediante la introducción de nuevos sistemas de evaluación, análisis de crédito y supervisión de los préstamos; e) procurar una diversificación adecuada en los créditos otorgados, y f) adecuar el marco legal y disposiciones administrativas.

En un contexto de estancamiento económico, el programa 1984-1988¹⁰ asentaba que las UC podían contribuir a la canalización más eficiente y equitativa de los recursos crediticios y ser un instrumento de apoyo a la actividad productiva del sector social y privado; para tal efecto se consideraron las siguientes acciones: a) promover la formación de UC en actividades y regiones prioritarias; b) propiciar el acceso a los recursos de la banca de fomento; c) inducir el fortalecimiento de capitalización y generación de recursos propios; d) facilitar el acceso a fuentes de fondeo a tasas preferenciales; e) propiciar escalas adecuadas de operación y mejora en los sistemas de organización y control financiero, y f) promover la asociación de las UC.

2. Uniones de crédito: situación actual y evolución financiera 1980-2004

La constitución y desarrollo de las UC fue el primer intento en México por crear un sistema de banca social. Sin embargo, para 1980 las UC ya no tenían ningún instrumento jurídico para captar recursos de sus socios (excepto para operaciones de tesorería) y/o de terceros, que les permitieran adquirir experiencia en la administración de depósitos de ahorro, para allegarse recursos adicionales de fondeo que coadyuvaran a la profundización financiera;

⁹ SHCP, "Pronafide 1990-1994", México, 1990, pp. 53-56.

¹⁰ Pronafide 1984-1988, *doc. cit.*, pp. 517-518.

además, la única forma de constitución permitida fue como sociedad anónima y no como sociedades de ayuda mutua o cooperativas, como lo preveía la LGIC, ello limitó la incorporación de nuevos socios y su expansión por ese medio.

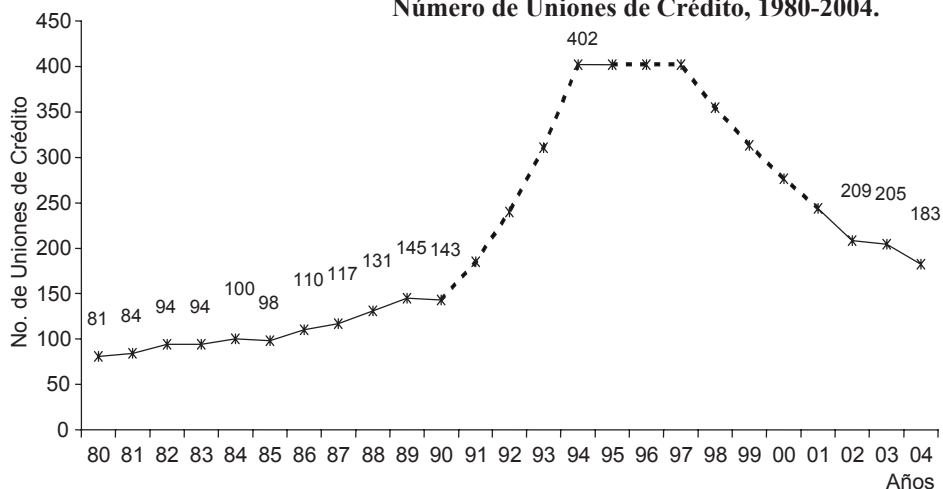
Si bien la capacidad potencial de fondeo depende de los niveles de capital, el acceso al crédito de la banca comercial (razón de ser de las uniones) era reducido al inicio de la década de los ochenta, situación que se agravó por: a) el estancamiento de esos años; b) las crisis de 1982, 1986 y 1994, y c) acciones como la eliminación de la canalización selectiva del crédito, de las tasas de interés preferenciales y el encarecimiento del crédito ofrecido por la banca de desarrollo. La reforma financiera orientada hacia el mercado ha condicionado el comportamiento financiero de las entidades objeto de este estudio.

2.1. Número de Uniones de Crédito

Al 31 de diciembre de 2004, el sistema de UC se conforma por 183 organizaciones distribuidas en 26 entidades federativas; cuenta con cerca de 200 mil socios, de los cuales se acreditan alrededor de 60 mil.

En el lapso 1980-2004, el número de UC pasó de 81 a 183 (Gráfica 1), su tasa de crecimiento promedio anual (TCA) fue de 3.4%. La recesión de los años ochenta no limitó el aumento de UC, cuyo número pasó a 143 en 1990. La política de intensificación de la competencia significó que el número se incrementara de manera significativa hasta alcanzar un máximo de 402 en 1994, 2.8 veces más que las existentes en 1990. La actitud poco prudente de las autoridades financieras se reflejó en la aprobación de nuevas entidades sin reforzar los esquemas de vigilancia, ya que en el sistema financiero los mecanismos de mercado no sustituyen la regulación y supervisión.

Gráfica 1
Número de Uniones de Crédito, 1980-2004.



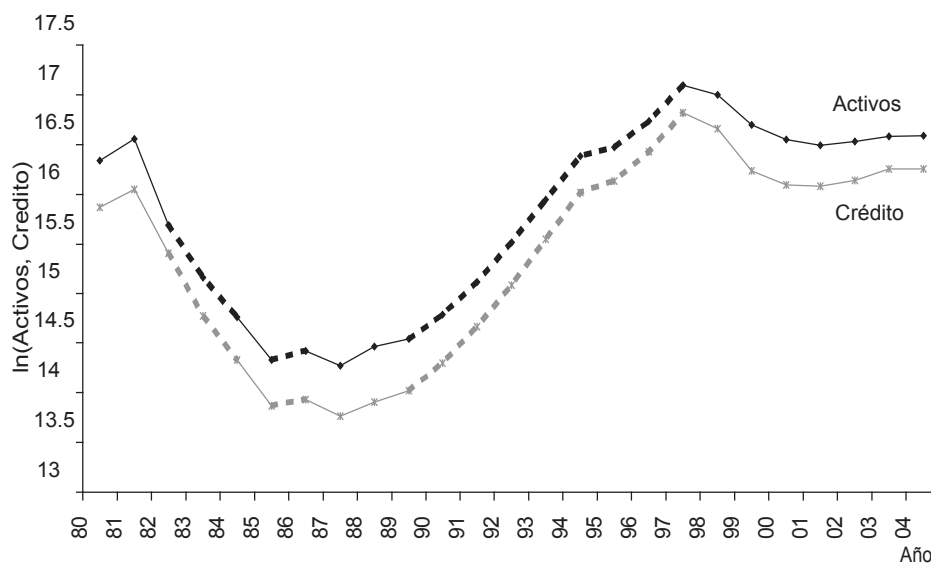
La línea punteada se refiere a cifras estimadas, conforme a tendencias y autorizaciones revocadas.
Fuente: Con base en CNBV: *Boletín Estadístico* 1980-1982 y *Boletín Estadístico de las UC* 1986, 1987, 1989, 2001-2004.

Al 30 de noviembre de 2004, se habían revocado 222 autorizaciones, de las cuales 34 operaban en 1988 y las restantes 188 fueron aprobadas entre 1989-2000. El sistema de UC de los ochenta, en general, estaba asentado sobre bases sólidas y afrontó amplios lapsos de recesión y crisis económicas; las políticas posteriores se tradujeron en pérdidas para acreedores y para los mismos socios que arriesgaron su patrimonio en proyectos productivos.

2.2. Activos totales y de crédito

El total de activos (bienes y derechos) de las UC y su capacidad de otorgamiento de crédito fueron severamente afectados por la recesión de los años ochenta y las crisis económicas de 1982-1983, 1986 y 1995; la recuperación posterior llevó a un resultado final magro en relación con el inicio de la década de los ochenta. El tamaño del sistema de UC, medido por el valor de sus activos, alcanzó uno de sus niveles máximos en 1981, el cual resulta cercano en términos reales al de 2004 (sólo 3.5% menor), como se observa en la Gráfica 2.

Gráfica 2
Activos Totales y Crédito, 1980-2004.
(Miles de pesos reales expresados en logaritmos naturales)



La parte punteada son interpolaciones, conforme a las tendencias.

Fuente: Con base en CNBV: *Boletín Estadístico* 1980-1982 y *Boletín Estadístico de las UC* 1986, 1987, 1989, 2001-2004; y, Banco de México: <http://www.banxico.org.mx>

Al igual que en el resto del sistema financiero, el efecto de las crisis y la recesión de los años ochenta se refleja en que la TCA de los activos registrada entre 1981-1987, fue negativa en 31.6% (se perdió un tercio de los bienes y derechos de las UC); la fase de recuperación inicia en 1988 y debió alcanzar su nivel máximo en 1994.

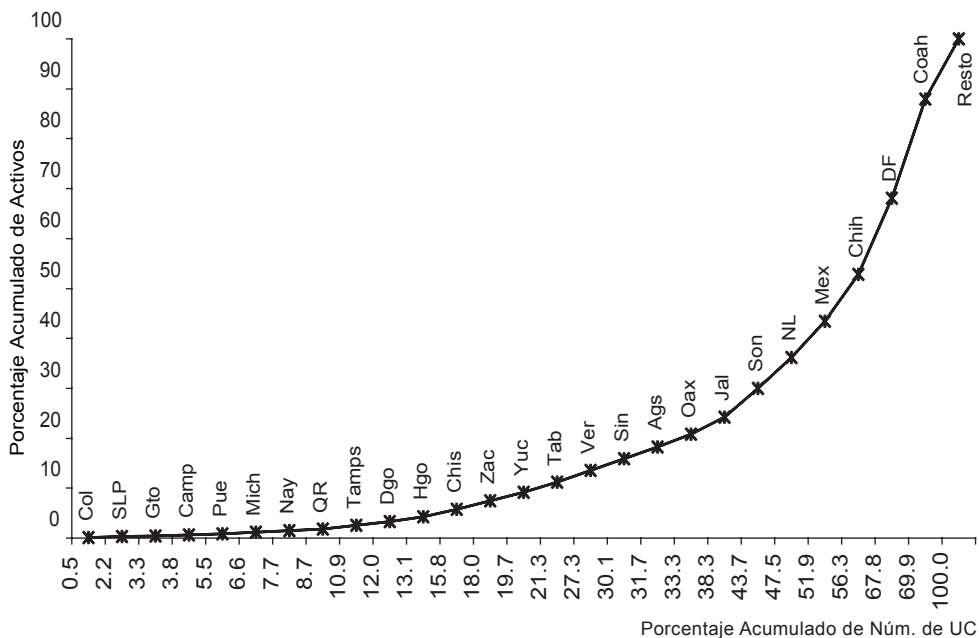
Entre 1988-1997, la TCA de los activos fue de 34% con posteriores reducciones, de tal manera que el nivel de activos reales en el año 2001 resultó inferior en 6% al de 1981. Durante 2001-2004 se observa un ligero repunte del sistema de UC con una TCA de 3.4%.

La contracción de los activos, desde finales de los noventa, es resultado del retiro de autorizaciones para operar como uniones y no de un rescate financiero en gran escala, apoyos a la capitalización y asistencia técnica que fue la forma en que se reestructuró la banca.

2.2.1. Distribución de activos por entidad federativa

En el Pronafide 1984-1988, se detectó un desequilibrio regional en la distribución de recursos, a pesar de que en 1981 las 19 UC (22.6% de las 84 uniones) mayores poseían 9.7% de los activos totales, las cuales se localizaban en diversos estados del país. Puede afirmarse que la concentración de los activos se acentuó durante el periodo de estudio, ya que para 2004 56.7% de los activos era propiedad de 19 UC (10.4% de las 183 existentes), según se observa en la Gráfica 3.

Gráfica 3
Distribución de las Uniones de Crédito y de sus Activos por Entidad Federativa
(Porcentajes acumulados)



Fuente: Con base en CNBV: Boletín Estadístico de las UC 2004, y Banco de México: <http://www.banxico.org.mx>

En Coahuila, Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León y Sonora se localizan 58 UC, que representan 31.7% de las 183 en operación y concentran 63.8% de los activos del sistema. En esas seis entidades se ubican 15 de las 19 uniones de mayor tamaño, que administran 50% de los activos como son UCIALSA, UCMAC y UCINMA en Coahuila; FICEIN, UNAGRA, FINCOMUN, UCIL y UCRENL en el Distrito Federal; CUAUHTÉMOC y PROGRESO en Chihuahua; ALPURA en el Estado de México; UCREM, UCIN y ALLENDE en Nuevo León, y UCAY en Sonora. Las cuatro restantes se ubican en Oaxaca (UCIC OAXACA), Tabasco (GTABASCO), Zacatecas (TLALTENANGO) y Aguascalientes (UCAIGS).

Se colige la existencia de un sistema concentrado en pocas entidades federativas y en unas cuantas organizaciones, que coexisten con un gran número de UC pequeñas, dispersas en el país.

2.2.2. Crédito

El crédito, razón de ser de las UC, se comportó de manera similar al activo (ver Gráfica 2). El financiamiento otorgado registró una caída significativa como consecuencia de las crisis y estancamiento económico de los ochenta; participó del *boom* de crédito¹¹ de la primera mitad de los noventa y deteriora su calidad a raíz de la crisis de 1995.

El saldo de la cartera crediticia a diciembre de 2004 ascendió a \$11,485 millones; su TCA real entre 1981-2004 fue de 0.9%, inferior a la registrada por el Producto Interno Bruto (PIB) de 2.6%. La razón de crédito a PIB pasó de 0.21% en 1981 a 0.15% en 2004.

Las políticas en torno a las UC se convirtieron en un catálogo de buenas intenciones ante el peso de las crisis y la restricción crediticia de los ochenta; entre 1981-1987, la TCA del financiamiento disminuyó 31.7% frente a una caída de 10% del crédito bancario.

El repunte del financiamiento de las UC fue posible por la ligera recuperación económica iniciada al final de los ochenta, la liberación del crédito bancario propiciada por la eliminación del encaje legal y la fuerte expansión financiera¹² que se extendió hasta 1994. El saldo del crédito otorgado por las UC en el periodo 1988-1997 registró una TCA de 38%, en un contexto

¹¹ Para un análisis del comportamiento del crédito de la banca múltiple, ver Joaquín Mercado Yebra, "Diferenciales de tasas de interés, financiamiento bancario e inversión en México", 2004, en *Temas Selectos...*, pp. 41-82.

¹² Entre 1988-2004, el crédito bancario al sector privado creció a una TCA de 27%.

de: altas tasas de interés; un probable relajamiento en las políticas de asignación del crédito, propiciado entre otros factores, por el gran número de nuevas organizaciones, y por la inadecuada supervisión de la CNBV, cuya manifestación más evidente fue la falta de publicación de estados financieros de las UC entre 1990 y 2001.

La contracción del crédito, durante la segunda mitad de los noventa, fue resultado de la ineficiente asignación de éste; es hasta 1997 cuando se puede visualizar la magnitud del deterioro de la calidad crediticia por la ausencia de información financiera consolidada.

El índice de cartera vencida (incluyendo intereses vigentes y vencidos) fue de 53% en 1997, el cual se ha reducido drásticamente para ubicarse en 8.5% en 2004, porcentaje similar al de 1986 (8.6%) y ligeramente superior al registrado en 1988 (6.0%), (Cuadro 1). Los esquemas de gestión del crédito, los de supervisión de la autoridad financiera y de los mismos acreditantes, resultaron menos eficientes en la etapa de reforma financiera que durante los años ochenta.

2.3 Préstamos de bancos y otras fuentes de fondeo

El propósito principal de las UC es la obtención de préstamos y su canalización, aprovechando su capacidad de negociación de las condiciones de financiamiento (montos, plazos, tasas de interés, garantías, etc.), ya que su origen fue facilitar a pequeños productores y en general a la población de bajos ingresos, el acceso al crédito de la banca comercial que de manera individual no sería atendible.

El acceso al crédito bancario nunca ha sido fácil, la situación se agravó con la supresión de la cartera selectiva de la banca comercial asignable al segmento de mercado atendido por las UC. Quedó lejos la estrategia financiera del gobierno federal en el sentido de facilitar el “acceso (a las UC) a recursos crediticios, tanto en condiciones de mercado como preferenciales, procurando que los flujos de recursos se destinen al financiamiento de las diversas actividades”.¹⁴

Tales dificultades se evidenciaron en la década de los ochenta y a la fecha no se han revertido (Gráfica 4). En el periodo 1980-2004, los préstamos bancarios

Cuadro 1
Índices de Cartera Vencida y Reserva Preventiva para Riesgos Crediticios. 1997-2004
(Porcentajes)

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Índice de Cart. venc.*	52.9	46.3	39.5	29.2	21.4	17.8	13.0	8.5
Reser. Prev/Cart. venc.*	37.3	33.1	30.9	33.4	40.6	34.6	33.0	26.4

*Incluye intereses vigentes y vencidos
Fuente: Con base en www.banxico.org.mx

Los resultados no coinciden con los propósitos previstos por la autoridad financiera respecto a “hacer más eficientes los sistemas de evaluación y análisis de crédito, así como los de supervisión, respecto a la aplicación de los recursos dados en préstamo, a fin de abatir la cartera vencida (de las UC)”.¹³ La reserva preventiva para riesgos crediticios cubrió 26.4% de la cartera vencida en 2004, frente a 37.3% en 1997; como resultado del menor número de UC.

Cabe resaltar que el proceso de saneamiento financiero del sistema ha recaído principalmente en la revocación de la autorización de las instituciones y la liquidación de la mayoría de ellas, mediante el apoyo del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ). Para este sector no existió ningún esquema de rescate en gran escala, equivalente al del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

cayeron como promedio anual en 4.3% y su participación respecto a los recursos totales pasó de 54.9% en 1981 a 25.3% en 2004, cifra que incluye los préstamos de banca extranjera y de otros intermediarios; de no considerarlos, el porcentaje para 2004 se reduciría aún más y alcanzaría la cifra de 14.1%.

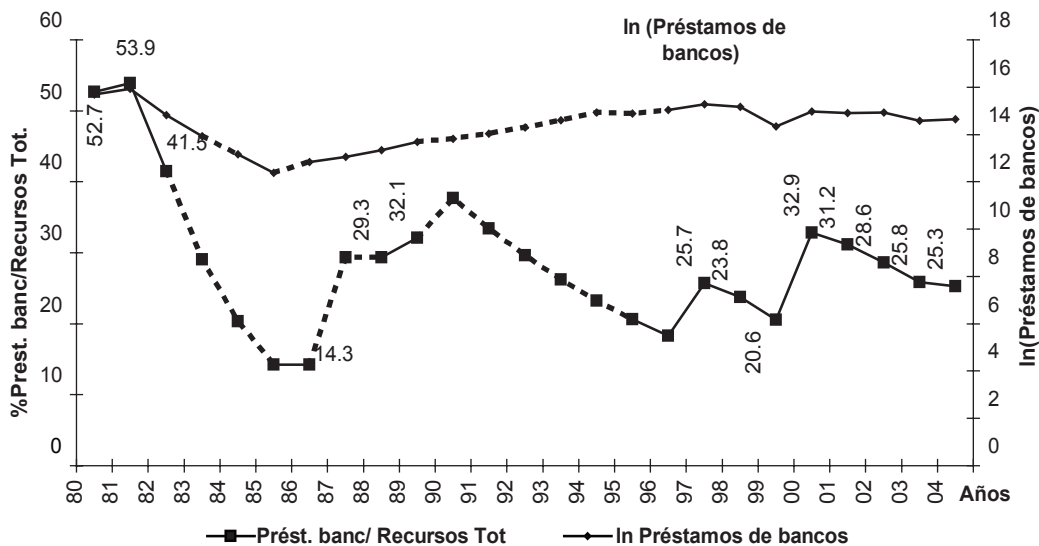
El crédito de la banca de desarrollo tampoco ha fluido para las UC, de modo que en 2004 representó sólo 7.8% de sus recursos (Cuadro 2). En la práctica se cancelaron las acciones relativas a concertar términos y condiciones de fondeo a costos relativamente reducidos con los fondos de fomento.¹⁵

¹³ Pronafide 1990-1994, *doc. cit.*, pp. 55-56.

¹⁴ Pronafide 1984-1988, *doc. cit.*, pp. 517-518.

¹⁵ *Ibid.* y Pronafide 1990-1994, *doc. cit.*, pp. 55-56.

Gráfica 4
Préstamos de Bancos. 1980-2004
 (Miles de pesos reales expresados en logaritmos naturales y porcentajes)



La parte punteada son interpolaciones, conforme a las tendencias.

Fuente: Con base en CNBV: Boletín Estadístico 1980-1982 y Boletín Estadístico de las UC 1986, 1987, 1989, 2001-2004; y, Banco de México: <http://www.banxico.org.mx>

Cuadro 2
Uniones de Crédito. Principales Fuentes de Fondo
 (Participación porcentual respecto a las Obligaciones Totales)

Fuentes de Fondo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Socios	21.4	25.0	26.6	31.8	39.0	39.6	44.6	46.5
Bancos Comerciales	4.4	4.3	5.0	5.4	5.7	6.3	5.5	6.3
Bancos de Desarrollo	11.0	11.5	4.4	14.5	14.3	13.4	7.7	7.8
Bancos del Extranjero	0.7	0.0	0.0	0.5	0.6	0.2	0.2	0.2
Otros Intermediarios Financ.	9.5	7.9	11.2	12.4	10.6	8.7	12.4	11.0

Fuente: Con base en Banco de México: www.banxico.org.mx

Los préstamos de socios se han convertido en la principal fuente de fondeo de las UC (46.5% de las obligaciones en 2004), lo que podría afectar su “estructura democrática”,¹⁶ en el sentido de generalizar la práctica de incorporar socios con alta liquidez, que colocan sus recursos en la forma de crédito y no de capital, y en ese doble papel (acreedor-socio) incidir con mayor peso en las principales decisiones.

¹⁶ “En las UC cada miembro está limitado a tener como máximo el 10% del capital pagado, lo cual reafirma su sentido democrático y social”. CNBV, *Boletín Estadístico*, México, 2004:12, p. 27.

Otras formas de fondeo para contrarrestar la disminución de las fuentes de recursos han sido muy limitadas o ni siquiera habían sido activadas hasta 2004, como la obtención de préstamos del exterior o emisión de títulos de crédito en masa; la posibilidad establecida de recibir depósitos de ahorro (una operación bancaria tradicional) de sus socios se canceló definitivamente con la LACP para las organizaciones que decidan mantenerse como UC.

En suma, las UC han tenido fuertes restricciones para acceder al crédito bancario y ni las políticas, ni reformas

legales han logrado revertir tal situación. Las nuevas fuentes de financiamiento previstas en la legislación, alejan a este tipo de instituciones del objetivo original de constituir la base de una banca social.

2.4. Capital y rentabilidad

El capital es una variable importante para cualquier empresa; sin embargo, para una entidad financiera es fundamental no sólo permite apalancar la inversión en activos fijos sino además, determina su capacidad de allegar recursos de terceros. En el caso de las UC, la LGOAAC vigente establece que la suma de su pasivo real y contingente,

no excederá de treinta veces el capital pagado y reservas (Art. 43, fracc. I). Ello significa que la capacidad potencial de fondeo del sistema es del orden de \$70 mil millones, frente a \$13.3 mil millones de pasivo real y contingente a diciembre de 2004; la capacidad de fondeo es cinco veces mayor que la existente a la fecha mencionada.

Según la CNBV, las UC no tiene fines de lucro;¹⁷ de modo que podrían enfocarse al desarrollo de objetivos sociales básicos; la realidad es que su operación como sociedades anónimas les posibilita atender el objetivo de lucro, por ello, su administración suele orientarse a maximizar el valor de mercado de sus acciones como medio de optimizar el rendimiento para sus socios. En la práctica, algunas UC ofrecen rendimientos reales atractivos, vía dividendos e intereses.

Lo anterior no significa que una empresa financiera con objetivos sociales opere con pérdidas, por el contrario, deben generar utilidades para capitalizarse y crecer sanamente, aun sin buscar el beneficio máximo para los accionistas, sino para todos los participantes en la organización, en la forma de bajas tasas de interés, periodos de pago adecuados y, en su caso, mayores rendimientos para los depositantes.

Es indispensable que las instituciones financieras cuenten con el capital suficiente para maximizar los recursos obtenidos y beneficiar al mayor número de participantes. Esa necesidad fue reconocida por las autoridades¹⁸ al plantear estrategias para fortalecer el capital, vía la generación de recursos provenientes de la propia operación.

El sistema de UC estuvo en una fase de quiebra en 1997, cuando las pérdidas acumuladas eran de tal magnitud que el capital contable nominal y real fueron negativos y la relación de pérdida acumulada a capital y reservas fue de 147%. El sistema se alejó paulatinamente de la quiebra; la pérdida acumulada respecto al capital y reservas en 1998 todavía fue de 43.6% y en 1999 de 31.1%.

Una forma de medir la rentabilidad es por la razón de utilidad (pérdida) respecto al capital contable. En el Cuadro 3 se observa que el cociente mencionado, en términos nominales, de los años ochenta es similar al del lapso 2000-2002; sin embargo, una vez descontada la inflación, las tasas son negativas en toda la década de los ochenta, en especial en 1982 de -47.5% y 1987 de -60.6%.

Como secuela de la crisis de 1995, la pérdida de 1997, más la pérdida de ejercicios anteriores, fue tan alta que superó la suma de las aportaciones de capital, las reservas de capital y los superávit por revaluación de activos de ese año, de tal manera que el capital contable resultó negativo (\$2,106 millones a precios de diciembre de 2004). Sólo se tienen saldos positivos en 2003 y 2004 respectivamente de 30.3% y 22.3%.

El sistema de UC cuenta con una fortaleza de capital mayor que en los años ochenta. El capital contable real de 2004 es dos veces y media mayor que el existente a diciembre

Cuadro 3
Capital Contable Real y Razón de Utilidades a Capital
(Miles de pesos de 2004 y Porcentajes)

Años	Capital Contable	Utilidades/Capital Contable	
		Nominal	Real
1980	1,116,824	2.0	-21.4
1981	1,009,222	3.2	-19.8
1982	585,165	4.5	-47.5
1985	353,546	4.8	-36.0
1987	331,393	2.2	-60.6
1988	392,260	3.5	-31.8
1997	-2,106,466	N.A	N.A
1998	898,659	-106.3	-105.3
1999	1,690,156	-0.6	-11.5
2000	1,754,247	4.3	-4.2
2001	2,018,774	2.4	-1.9
2002	2,796,445	4.9	-0.7
2003	2,998,083	35.5	30.3
2004	2,866,496	28.6	22.3

Fuente: Con base en CNBV, Boletín Estadístico 1980-1982 y Boletín Estadístico de las UC 1986, 1987, 1989, 1997-2004; y, Banco de México: <http://www.banxico.org.mx>

de 1980, por lo que su capacidad de apalancamiento es significativamente más alto. Es lamentable que el sistema de UC trabaje por debajo de su potencial.

Por otro lado, la imposibilidad para captar depósitos de ahorro de sus socios limitará aún más sus fuentes de fondeo e impedirá que las uniones fortalezcan su experiencia en el campo de una de las operaciones bancarias tradicionales y se aleje nuevamente la posibilidad de constituir a través del desarrollo de las UC un sistema de banca social, conforme lo previó la legislación bancaria en 1932.

Consideraciones finales

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 previó que las uniones de crédito podrían ser la base de una banca social en México; reformas a la legislación financiera, las situaciones de estancamiento y crisis económicas en el lapso 1980-2004, y las mismas políticas públicas, impidieron dicha posibilidad.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Pronafide 1984-1988, *doc. cit.*, pp. 517-518; Pronafide 1990-1994, *doc. cit.*, p. 56.

Las UC significaron el primer esfuerzo para promover organizaciones orientadas a atender necesidades de financiamiento de los sectores más desfavorecidos. Después de 24 años, los montos de recursos totales y de crédito son similares a los existentes al inicio de los ochenta, además, se ha limitado el acceso al crédito bancario. No sólo se les impidió desarrollarse como una banca popular, sino que su propio objetivo original y central de favorecer el crédito para ciertos grupos de población se realiza en condiciones poco favorables.

La crisis económica de los ochenta limitó el acceso a las UC; en los noventa creció el número de uniones a fin de intensificar la competencia y se reactivó el crédito en condiciones de altas tasas de interés; por su parte, la crisis de 1995 colocó al sistema de uniones en situación de quiebra, se contrajo el crédito y se involucró a las organizaciones en

un profundo proceso de saneamiento, cuya consecuencia inmediata fue la revocación de la autorización a 219.

Se recurre a préstamos de socios y de intermediarios financieros no bancarios, cuando las uniones se crearon para facilitar el financiamiento bancario a productores que de manera individual no podían acceder al mismo.

La nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, posibilita la transformación de las uniones en cooperativas de ahorro y crédito o financieras populares, sin embargo, las nuevas formas significan la transformación en organizaciones de diferente naturaleza, además, podría implicar la pérdida de experiencia y tradición.

En síntesis, han proliferado las microfinancieras y parafinancieras auspiciadas por el gobierno, ello dispersa los esfuerzos en vez de concentrarlos en fortalecer entidades de amplia trayectoria financiera como las uniones de crédito.

Bibliografía

- ◆ Banco de México, www.banxico.org.mx Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, <http://www.condusef.gob.mx>.
- ◆ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletines Estadísticos 1980-1982* y *Boletines Estadísticos de las Uniones de Crédito 1986-1987, 1989, 2001-2004*, México.
- ◆ Cruz Báez, Candelaria, “El boom de los bancos de pobres”.
- ◆ Freixas, Xavier y Jean-Charles, Rochet, *Economía Bancaria*, Antoni Bosch, España, 1997.
- ◆ Gavito Mohar, Javier, “El nuevo ‘banco de cajas de ahorro’”, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- ◆ Gümez García, Guillermo, “El ahorro popular en México: perspectivas”.
- ◆ Imperial Zúñiga, Ramón, “Reflexiones sobre los retos y oportunidades del sector de ahorro y crédito popular”.
- ◆ Mercado Yebra, Joaquín, “Diferenciales de tasas de interés, financiamiento bancario e inversión en México”, en *Temas selectos de economía en el tercer milenio*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2004.
- ◆ Muñoz Azueta, Enrique, “Las microfinanzas en Perú”.
- ◆ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- ◆ *Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo: 1984-1988, 1990-1994, 1997-2000 y 2002-2006*.
- ◆ Salazar Moreno, Rodrigo, “¿Hay futuro para las uniones de crédito?”
- ◆ Sánchez Alegre, Mercedes, “La microbanca en Perú: Comercio y desarrollo en México”.
- ◆ Sánchez Silva, Mario, “El Banco Grameen de Bangladesh: una alternativa de financiamiento para grupos marginados”, en *Temas selectos de economía en el tercer milenio*, Coordinadora Alicia Bazarte M., Instituto Politécnico Nacional, México, 2004.
- ◆ SHCP *Legislación Bancaria*, Tomos I y VII, México, 1980 y 1987.
- ◆ Silva Nava, Aarón, “La Ley de Ahorro y Crédito Popular”.