

Las cajas populares en México:

otra alternativa de financiamiento

CATHERINE MANSELL CARSTENS

En México, el término "caja popular" o "caja de ahorro" abarca un rango amplio de intermediarios financieros, más o menos similares a las cooperativas financieras que se encuentran en toda Europa, Estados Unidos, Canadá y gran parte de los países en vías de desarrollo. Con contadas excepciones, estas cooperativas financieras se capitalizan con las contribuciones de los integrantes, de quienes aceptan depósitos y a quienes hacen préstamos.

En general, las cooperativas de crédito se han establecido como parte de algún movimiento, en algunos casos (Inglaterra y Alemania, en el siglo pasado) como una reacción popular a la industrialización, en el que los pequeños agricultores y trabajadores de zonas urbanas reunían sus ahorros y se prestaban entre sí. En otros países (especialmente España y América Latina) la Iglesia fue un factor determinante; y en otros más de nuestro continente y buena parte de los países en vías de desarrollo, el Estado ha alentado activamente su formación¹. En México, la Iglesia, el Estado y los integrantes mismos han tenido un papel preponderante en la evolución de las diversas categorías de cooperativas financieras.

Durante el Porfiriato hubo algunos intentos para fundar cooperativas de ahorro y crédito, pero los altibajos financieros de finales del siglo XIX y principios del XX impidieron su desarrollo. Por consiguiente, no fue sino hasta 1949 cuando el sacerdote Pedro Velásquez Hernández revivió la idea de promover las cajas de ahorro como un mecanismo de autoayuda para los pobres, y envió a varios sacerdotes a estudiar las *caisses populaires* en Canadá, así como las uniones de crédito en Estados Unidos. Como resultado de estos esfuerzos, se estableció en el Distrito Federal la primera caja de ahorro o "caja popular" en 1951, y más tarde, ese mismo año, se celebró la primera Asamblea Constitutiva de la Caja Popular. En 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares y, en 1964, la Confederación Mexicana de Cajas Populares². Para 1993, ya había 234 cajas populares, con un total de 550 mil integrantes y activos por más de mil millones de nuevos pesos³.

En la actualidad existen cinco tipos de cajas de ahorro en México: 1. las que pertenecen a la Caja Popular Mexicana; 2. las que se han convertido en sociedades de ahorro y préstamo; 3. las cajas independientes; 4. las cajas operadas por empresas y sindicatos para sus empleados y afiliados y, en fechas más recientes, 5. las cajas solidarias.

Este artículo se centralizará en la primera —y más importante— categoría de caja.

Los principios del cooperativismo

Al mes de septiembre de 1994 había 120 cajas con un total de 300,097 integrantes en la Caja Popular Mexicana (CPM), antes conocida como la Confederación Mexicana de Cajas Populares⁴. Afiliada a diversas organizaciones internacionales,⁵ la CPM no tiene tendencias religiosas ni políticas pero subraya la educación y el préstamo con sus lemas *No al lucro, no a la limosina, sí al servicio* y *Construyendo un México justo y fraternal*. Las cajas con frecuencia se refieren a sí mismas como un medio para ofrecer ahorro y préstamo "solidario", en el sentido de que un integrante no puede beneficiarse a expensas de otro. Específicamente, las cajas de la CPM se apegan a seis principios de cooperativismo:⁶

1. Membresía de "puertas abiertas". En México esto significa que cualquier persona mayor de edad dentro

de la comunidad puede solicitar ser miembro, si así lo desea (ello implica contribuir con una acción y cumplir con las reglas y disposiciones). De manera similar, quien desea dejar de ser miembro puede hacerlo en cualquier momento (siempre y cuando haya cubierto todas sus deudas), con sólo redimir sus acciones a un valor nominal. Los integrantes no pueden comerciar acciones entre ellos, por lo tanto, el capital de la caja popular es variable.

2. "Un hombre un voto". En otras palabras, cada uno de los integrantes goza de igualdad de voz y voto, sin importar qué cantidad haya aportado o solicitado prestada a la caja. En armonía con estos principios democráticos, la asamblea general de socios elige al consejo de la caja, el cual nombra o contrata (dependiendo de sus recursos) a un gerente general y un consejo de administración.

3. Los rendimientos sobre el capital son limitados o nulos, conforme al espíritu de que ningún integrante puede beneficiarse a expensas de otro con fines de lucro.

4. Cualquier excedente o déficit se distribuye de acuerdo con el monto y la frecuencia de solicitud de préstamos de la caja y no conforme a las contribuciones de capital. En México, las cajas de la CPM hasta hace poco realizaban votaciones (siguiendo el precepto "un hombre un voto") con el fin de asignar el superávit para una de las siguientes finalidades: 1. repartirlo entre los integrantes; 2. disminuir deudas; 3. capitalizar las cajas; 4. o destinarlo a obras de caridad como una escuela o un parque público. Al solicitar convertirse en sociedad de ahorro y préstamo (SAP, una figura legal reciente), muchas de las cajas ahora se apegan a las reglas aplicables a las SAPs, que permiten una de estas tres opciones para distribuir excedentes: a) hacer obras de caridad; b) crear reservas para pérdidas crediticias, o c) reducir el cobro de intereses sobre los préstamos otorgados a los integrantes.

5. Parte de cualquier excedente debe retenerse para ayudar a instruir a los integrantes sobre cooperativismo.

6. Las cooperativas deben unirse a confederaciones que promuevan el cooperativismo. Como se señaló anteriormente, la CPM data de 1964. Su objetivo principal es ayudar a la gente de escasos recursos a mejorar sus condiciones de vida mediante una intermediación financiera no lucrativa de autoayuda. Específicamente, la CPM sirve como una institución cúpula que presta y capta depósitos de las cajas miembro; proporciona ayuda técnica a las cajas, las supervisa, las defiende y representa, y promueve activamente los principios de cooperativismo. (Nótese sin embargo, que actualmente la CPM está orientándose a operar como un SAP más que como una confederación, para poder cumplir con los requisitos de autorización.)

7.

Las cajas de la CPM

Hoy existen cajas de la CPM en siete zonas (las cuales previamente se consideraban como confederaciones): Duzachi (Durango, Zacatecas y Chihuahua), Guamich (Guanajuato), Aguascalientes y Michoacán), Mexica (Distrito Federal y Estado de México), Noreste (Nuevo León), Occidente (Jalisco, Nayarit, Colima y Sinaloa), San Luis Potosí-Querétaro y Sureste (Oaxaca, Veracruz y Puebla).

Los integrantes de la caja por lo general son personas de clase media-baja y obrera. Cada caja tiene un promedio de alrededor de 2,500 integrantes, quienes contribuyen individualmente con 500 nuevos pesos al capital de la caja.

A diferencia de muchas cooperativas de crédito latinoamericanas, la mayoría de las cajas mexicanas ofrece tasas de interés sobre los depósitos de ahorro, las cuales varían de una a otra caja. Además, los integrantes pueden tener depósitos a la vista (que no generan intereses, pero tienen la ventaja de permitir retiros inmediatos), así como depósitos de largo plazo con tasas de interés atractivas. Algunas cajas también ofrecen programas de ahorro a menores de edad por medio de un adulto integrante de la caja.

El crédito a los integrantes se otorga en función de la antigüedad, los depósitos de ahorro y la aprobación del comité de créditos de la caja. Por ende, la política crediticia varía enormemente de una caja a otra. Para finales de 1994, el préstamo promedio oscila entre 2 mil y 10 mil nuevos pesos y el plazo, por lo general, era de un año aproximado, aunque también eran usuales los préstamos de hasta 15 días. Las tasas de interés cargadas a los prestatarios variaban dependiendo de la caja, pero, a finales de 1994, eran de aproximadamente 18-48 por ciento anual.

Para noviembre de 1994, los préstamos totales vigentes eran de 663 mil 765 millones de nuevos pesos, los ahorros totales de 811 mil 391 millones, y el capital total de 142 mil 899 millones.

Morosidad y cooperativismo

Si bien se ha reportado bajos niveles de tasas de incumplimiento, la morosidad ha sido un problema constante para muchas cajas. Existen razones, sin embargo, para creer que estos índices de morosidad no son del todo resultado de condiciones económicas adversas para los prestatarios, ni tampoco algo que pueda resolverse simplemente con exhortar a las cajas, por ejemplo, a mejorar sus esfuerzos de cobranza.

Más bien, la morosidad puede ser un síntoma de las fallas inherentes a la estructura institucional de las propias cajas.⁷ Como se señaló anteriormente, las reglas de operación de las cajas se basan en principios ideológicos. La política de "puertas abiertas", por ejemplo, implica que éstas tienen un capital variable. No obstante, uno de los pilares de las reglas bancarias sólidas, es exigir que el capital sea una proporción fija de los activos (ponderado por el riesgo) del banco.⁸

El capital desempeña dos funciones: en primer lugar, sirve como reserva en caso de incumplimientos o retrasos en la recuperación de préstamos; en segundo, sirve como aval de "buena fe" de que los propietarios del banco podrían perder si otorgan préstamos excesivamente arriesgados o si la supervisión y cobro fueran insuficientes. Sin embargo, con la política de "puertas abiertas" de las cajas de ahorro, el capital puede agotarse a voluntad de los integrantes; situación que puede darse precisamente cuando la caja es más vulnerable.

La política de "un hombre un voto" tal vez es aún más problemática. Dar igualdad de voz a cada integrante (sea un contribuyente grande o pequeño, un ahorrado o deudor netos) genera un problema de "riesgo moral", porque los prestatarios tienen tanto el incentivo como la facultad de votar en favor de políticas que los benefician a expensas de la salud financiera de largo plazo de la caja. Dichas políticas incluyen más créditos baratos, menores intereses sobre los depósitos, reducciones en las tasas de interés para los prestatarios frecuentes, mayor plazo de vencimiento para los préstamos, menos requisitos de garantías, políticas de cobro menos estrictas, e incluso condonación de la deuda. Si bien los ahorradores netos tienen un incentivo para asegurar la viabilidad de largo plazo de la caja, en este caso, al igual que en toda cooperativa, se da el fenómeno de los "conchudos y aprovechados" (conocido en la literatura en inglés sobre economía como el efecto de los *free-riders*): unos cuantos integrantes pueden ofrecerse para hacer casi todo el trabajo, pero entonces los otros tienen pocos incentivos para involucrarse en los detalles contables, administrativos y de supervisión, o en posibles conflictos con los demás participantes. Como resultado, la morosidad puede convertirse en un problema persistente.

Por último, los problemas de "riesgo moral" y de "conchudez" están reforzados por los principios cooperativistas tercero y cuarto: ofrecer rendimientos limitados o nulos sobre el capital y distribuir cualquier excedente conforme al monto y frecuencia de solicitud de préstamos más que conforme a las contribuciones al capital.

A diferencia de las asociaciones rotacionales de ahorro y crédito como las "tandas", es muy improbable que las instituciones financieras con reglas de operación de este tipo surjan por sí mismas. El movimiento cooperativista de autoayuda tiene mucho a su favor: en particular, ha demostrado que las empresas y los individuos de bajos ingresos pueden sustentar a intermediarios financieros viables, y ha llevado esperanza y sentido de solidaridad a muchas personas. No obstante, la proliferación de intermediarios con dichas reglas que gobiernan su operación, podría resultar peligrosa para el sistema en su conjunto.

Como es bien sabido, los depositantes generalmente no pueden distinguir las instituciones financieras sanas de las débiles. Cuando un banco débil no puede (o así lo perciben los depositantes) cumplir con sus obligaciones, podría ser víctima del "pánico" de cientos o incluso miles de depositantes que acuden en masa a retirar sus fondos. Dado que los clientes tienen información imperfecta sobre la calidad de un banco en comparación con otro, el "pánico" puede extenderse a otros depositantes de bancos e instituciones financieras sanas. Este fenómeno se conoce como el "efecto del contagio". En la época moderna, los bancos centrales casi siempre han detenido el "pánico" financiero e incluso han podido evitarlo del todo, prestando, reestructurando o incluso asumiendo el control de los bancos en dificultades. No obstante, estos rescates pueden ser extraordinariamente costosos no sólo para el erario público, sino para las instituciones financieras sanas que se han "contaminado" por el "pánico".

De hecho, a pesar de los enormes esfuerzos de cabildeo realizados por la CPM, las autoridades se han mostrado reticentes a definir el estatus legal de las cajas. Si bien desde 1938 existe la Ley General de Sociedades Cooperativas, ésta sólo reconoce a las de productores y consumidores, y una categoría limitada de cajas basadas en el empleo. Hasta la fecha, la mayoría de las cajas populares se registran como "asociaciones civiles". Gracias a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aprobada en diciembre de 1991, las cajas pueden solicitar en la Secretaría de Hacienda ser reconocidas legalmente como Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAPs). Estas tienen facultades totales para operar como intermediarias financieras no lucrativas, si bien con la restricción de otorgar créditos únicamente a sus miembros. Poco después de aprobarse esta ley, más de 100 cajas abandonaron la CPM para solicitar autorización como entidades independientes. En mayo de 1993, la CPM presentó una solicitud para constituirse como una sola

sociedad de ahorro y crédito. A la fecha de esta publicación, todavía no había sido reconocida.

Traducción: Traducciones M.B.

1. Para una breve historia de las cooperativas financieras, véase Rodrigo A. Chaves, "The Behavior and Performance of Credit Cooperatives: An Analysis of Cooperative Governance Rules", tesis doctoral, Ohio State University, 1994 y Comisión Nacional Bancaria, *Las cajas de ahorro: estudios comparativos entre México y España*, primavera 1992; para más sobre las cooperativas alemanas, véase J.D. Von Pischke, *Finance at the Frontier*, EDI Series in Economic Development, Banco Mundial, 1991, pp.43-46; para una historia detallada, véase J. Carroll Moody y Gilbert C. Fite, *The Credit Union Movement: Origins and Development, 1850-1970*, Kendall-Hunt Publishing Co., 1984 y Franz Brauman, *Raffeißen*, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1988.
2. Para una historia más detallada de las cajas de ahorro en México, véase Martin Zuvire, *¿Qué son las Cajas de Ahorro?* Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, AC., 1993; Comisión Nacional Bancaria (1992) y Manuel H. Velásquez, *Las cajas populares y la utopía del Padre Velásquez*, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1991.
3. Manrribio Muñoz Rodríguez, et al., "Hacia la definición de instituciones financieras rurales viables para México", manuscrito, Universidad de Chapingo, julio de 1994. Cabe observar que esta cifra probablemente no toma en cuenta el total de cajas populares, debido a que no incluye muchas cajas de empleados o informales.
4. Entrevista con un vocero de la CPM, enero de 1995.
5. A saber: la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC), la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), la Organización de Cooperativas de América (OCA) y la International Raffeißen Union (IRU).
6. También conocidos como los "principios Rochdale", dado que la Rochdale Society of Equitable Pioneers de Rochdale, Inglaterra, los adoptó por primera vez como reglas de operación internas en 1844. Véase Chaves (1994), p.15. Para mayor información sobre cooperativismo, véase Florencio E. Villaseñor, *Los principios de las cajas populares*, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1991 y Ana Maria O'Neill, *Cuerpo y alma del cooperativismo*, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1985.
7. Gran parte del siguiente análisis se basa en Chaves (1994).
8. En concordancia con el Acuerdo de Basilea, la banca comercial mexicana debió cumplir a finales de 1993 con requisitos de capital de 8 por ciento de los activos ponderado por el riesgo.

Profesora en el Departamento de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Autora de *Las nuevas finanzas en México*. Este artículo está tomado de su último libro, *Las finanzas populares en México: el redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, CEMLA, 1995.