

Cooperativas de ahorro y préstamo en México

De la ausencia al exceso de regulación

Juan José Rojas Herrera*

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

RESUMEN: *A pesar de que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en México tiene una larga historia de más de seis décadas y una amplia presencia macroeconómica y social, no existe experiencia en su regulación y control con criterios cooperativos, lo cual ha determinado que, en lo fundamental, el sector se haya autoregulado, desarrollándose con altos grados de autonomía y demostrando una gran capacidad operativa con capacidad para superar las crisis sistémicas temporales por las que ha atravesado. Por esta razón, todos los intentos por regularlo con legislaciones de corte mercantil y bancario han fracasado estrepitosamente.*

PALABRAS CLAVE: *cooperativa, legislación, regulación, control.*

ABSTRACT: *Despite savings and loan cooperative societies in Mexico having more than six decades of history and a large macroeconomic and social role, there are no antecedents of regulation or control with criteria specific to cooperatives. As a matter of fact, this sector of the economy was self-regulated, developing itself with a high level of autonomy and proving its high operative capacity with a strength allowing it to deal with temporary systemic crisis to which it was confronted relatively unscathed. Because of this, attempts to regulate it with business or banking laws have been complete failures.*

KEYWORDS: *cooperative, legislation, regulation, control.*

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo y Coordinador de la Red Nacional de Investigadores y Educadores en Cooperativismo y Economía Solidaria (REDCOOP). E-mail: rojashjj@hotmail.com

1. Presentación

A mediados del año 2000, el sector de las cooperativas de ahorro y préstamo en México se hallaba en el centro de una crisis sistémica derivada de la insuficiente regulación de sus actividades sustantivas.

Los saldos de esta crisis se resumen en alrededor de 40 instituciones financieras con vocación social, principalmente Cajas de Ahorro y Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), afectadas por serios problemas de liquidez y solvencia, cuyas cuentas bancarias habían sido incautadas o congeladas y sus sucursales intervenidas, así como algunos de sus directivos y gerentes detenidos y otros tantos sujetos a persecución policiaca. Entre las instituciones afectadas se encontraban las 25 cajas populares adscritas al sistema de ahorro popular manejado por José Cirilo Ocampo Verdugo, así como otras Cajas aisladas como El Sol, Premier, El Vestido, Del Ángel, Cristo Rey, Aviso de Guadalajara, La Número Uno de Aguascalientes, Caja Popular Puerto Vallarta y Caja Popular Real San Sebastián. Por el lado de las SAP, se encontraban intervenidas: Crédito y Ahorro del Noroeste y Servicaja. El total de ahorradores defraudados ascendían a cerca de 250 mil, quienes se habían movilizadado en diferentes estados del país y tomado varias oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Cámara de Diputados federal se encontraba prácticamente sitiada y decenas de Congresos Locales, edificios públicos y vialidades estaban colapsadas.

Esta problemática presentaba un alto potencial para deteriorarse de manera acelerada y extenderse al conjunto del sistema cooperativo de ahorro y préstamo del país. Para hacer frente a esta delicada situación, desde el poder legislativo se emitieron dos ordenamientos jurídicos. Por una parte, la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, conocida como Ley FIPAGO, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000 y, por la otra, la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), publicada el 4 de junio de 2001.

De estos instrumentos jurídicos, la Ley del FIPAGO se diseñó para desactivar, en un plazo inicial de dos años, el problema social y político arriba mencionado, cubriendo hasta el 70 % del saldo neto del ahorrador, siempre que sus ahorros no rebasaran los 190 mil pesos y la institución de pertenencia se hubiese constituido antes del año 2000. El segundo pretendió cubrir el vacío existente en materia de regulación y de supervisión, pero por su

marcado contenido bancario y mercantil fue interpretado, por una parte importante del sector, como una imposición y un intento de desnaturalizar la esencia asociativa de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAP) y desvirtuar su finalidad distributiva de la riqueza, lo que desencadenó una larga lucha de resistencia contra dicha ley que se prolongó a lo largo de 8 años, durante los cuales el sector cooperativo de ahorro y préstamo sufrió una profunda división y se creó un ambiente de encono y desconfianza generalizada. Las acciones de resistencia incluyeron desde el ejercicio del amparo frente a las disposiciones de la Ley hasta sendas manifestaciones en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), pasando por una fuerte labor de lobby y de presión sobre los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente, en el mes agosto de 2009, se publicó la llamada Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), bajo cuyo espíritu se constituyó formalmente, en abril de 2010, la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX), como Confederación única que vino a reunificar a la mayoría de grupos organizados y federaciones hasta entonces existentes. Desapareció el llamado Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP) y la Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana (COFIREM) que se habían creado bajo el influjo de la LACP y el sector se dispuso a cumplir con las disposiciones del nuevo marco jurídico; sin embargo, a tres años de entrada en vigor del citado precepto legal, los avances en esta dirección son mínimos. Una serie de dificultades y obstáculos internos y externos se han opuesto al cabal cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento jurídico, llegándose a establecer una especie de consenso en el sentido de que se trata de una Ley excesivamente reguladora y de casi imposible cumplimiento para la mayoría de las cooperativas de ahorro y préstamo, especialmente las de tamaño pequeño y cobertura local o regional.

En este marco de reflexión, el propósito general del presente documento consiste en evidenciar las limitaciones que han exhibido las distintas salidas legislativas que hasta ahora se han ofrecido al problema de la inadecuada regulación y supervisión de las SCAP; demostrar la inviabilidad de la Ley del FIPAGO y describir el proceso que condujo a la emisión de la LRASCAP. Sobre esta base de análisis, intentaremos indicar los principales retos o desafíos que el sector enfrenta en la actualidad para cumplir a cabalidad con las exigencias

reguladoras del actual marco jurídico y finalmente formularemos algunas conclusiones y recomendaciones que podrían ayudar a mejorar los procesos de regulación y supervisión del sector cooperativo mexicano.

2. Surgimiento y desarrollo de las cooperativas de ahorro y préstamo sin reconocimiento legal

El antecedente inmediato de las actuales cooperativas de ahorro y préstamo se encuentra en la figura de las Cajas Populares que, a partir del año 1954, empezó a impulsar el Secretariado Social Mexicano, organismo de la Iglesia católica para la pastoral social. Iniciado de manera muy modesta con algunas cuantas cajas populares dispersas en la ciudad de México y estados limítrofes, hacia mediados de la década de los sesenta del siglo pasado, las cajas populares se habían instalado en la tercera parte del territorio nacional, lo cual obligó a acuerparlas en torno a una estructura de organización única, creándose en 1964 la Confederación Mexicana de Cajas Populares, que desempeñó un papel articulador y de dirección política e ideológica del movimiento cajista en México a lo largo de tres décadas, incluyendo la definición general de las políticas financieras a aplicar por las cajas populares, dado que la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938, entonces vigente, no convalidó la figura de cooperativa de ahorro y préstamo y, por consiguiente, no había regulación oficial en la materia. De esta manera, las cajas populares se desarrollaron en un marco de ausencia total de legalidad, sin regulación ni control gubernamental de ninguna especie.

Esta situación anómala empezó a modificarse a partir del 27 de diciembre de 1991 cuando, en pleno auge del modelo neoliberal y dada la expansión de las cajas populares por todo el país, se emitió un decreto por el que se reformó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con el objeto de dar a la luz una nueva figura asociativa, la llamada Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP). Con dicha reforma, al tiempo que se daba cobertura legal a las cajas populares como sociedades mercantiles y no como cooperativas de ahorro y préstamo, se les forzaba a solicitar su autorización ante la SHCP para constituirse y operar como entidades reguladas en un plazo no mayor de 360 días, contados a partir de la entrada en vigor del decreto de referencia. En caso contrario, deberían abstenerse de realizar operaciones de captación de ahorros.

Al amparo de esta reforma legislativa, el movimiento nacional de cajas populares obtuvo únicamente 10 autorizaciones de más de 200 solicitudes presentadas, siendo objeto, por primera vez en la historia, de un reconocimiento legal precario y contrapuesto con su naturaleza asociativa.

Afortunadamente, tres años después, al emitirse, en 1994, una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), se reconoció que las cooperativas podrían dedicarse a cualquier actividad económica lícita, incluida la de ahorro y préstamo, lo cual permitió que muchas de las cajas populares que no habían alcanzado su reconocimiento como SAP, lo lograran como cooperativas de ahorro y préstamo, con todos los derechos y obligaciones de Ley.

Además, el artículo 33 de la LGSC dispuso que la SHCP, oyendo la opinión de la Confederación de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, debía expedir las normas administrativas a las que dichas cooperativas sujetarían sus actividades financieras, mandato de Ley que las autoridades financieras del país ignoraron, a pesar de que el sector, en más de una ocasión, les puso sobre la mesa sendas propuestas de normas regulatorias, inspiradas en la filosofía cooperativa.

En virtud de lo anterior, nuevamente las SCAP quedaron sin regulación efectiva de sus actividades empresariales y asociativas. Los mecanismos de autoregulación establecidos en las SCAP, desde la matriz común del movimiento nacional de cajas populares, funcionaron con relativo éxito, lo que permitió que el movimiento continuara su crecimiento y expansión a lo largo de toda la geografía nacional, pero sin un mando único y sin políticas financieras homogéneas que preservaran y fortalecieran la identidad cooperativa. Lejos de ello se produjo la competencia por los mercados regionales, los cuerpos gerenciales ganaron mayor fuerza y poder frente a los directivos y la dispersión y atomización del movimiento se profundizó.

Paralelamente a ello, diversos grupos empresariales privados ingresaron al mercado de las finanzas populares con el único objetivo de beneficiarse de una actividad altamente rentable y lucrativa que carecía de vigilancia y regulación de las autoridades financieras del país. El resultado de esta invasión fue el desenlace de una crisis sistémica que se expresó en la comisión de numerosos fraudes y desfalcos en SCAP y SAP, de muy reciente creación.

Extrañamente los medios de comunicación le dieron una amplísima cobertura al coloquialmente llamado: “Movimiento de los defraudados de las Cajas Populares”, formando una verdadera cortina de humo, cuyo propósito último consistía en dejar en evidencia que las Cajas Populares y las SCAP eran instituciones inseguras y potenciales nidos de defraudadores.

Lamentablemente, la confusión y desintegración que privaba en ese momento en el sector cooperativo de ahorro y préstamo, impidió que éste pudiera enfrentar la embestida mediática y adoptar medidas eficientes y unitarias para superar la crisis de legitimidad en la que se encontraba, razón por la cual las soluciones a dicha crisis, como se verá en el siguiente apartado, se definieron e instrumentaron desde fuera del sector.

3. Respuestas legislativas a la crisis sistémica del sector cooperativo de ahorro y préstamo

Determinado, en buena medida, por la presión mediática centrada en los fraudes cometidos en las Cajas Populares, el Congreso de la Unión expidió a finales del año 2000 la Ley del FIPAGO y a mediados de 2001 la LACP, como respuesta legislativa a la crisis de credibilidad por la que atravesaba en aquel momento el sector cooperativo de ahorro y préstamo.

Complementariamente a lo anterior, en junio de 2001, el Patronato del Ahorro Nacional se transformó en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) con el objeto de brindar servicios de capacitación, difusión y adopción de tecnología de punta entre las SCAP a fin de facilitar su adaptación a las exigencias del nuevo marco regulatorio establecido.

A manera de imitación y aplicación mecánica de la legislación financiera y mercantil e inspirada en los llamados “Acuerdos de Basilea”, la LACP pretendió desconocer la naturaleza social de las cooperativas y convertirlas en simples intermediarios financieros de carácter mercantil.

Asimismo, dicho ordenamiento jurídico tuvo como finalidad concentrar a las diversas organizaciones de finanzas populares como cajas populares, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, microfinancieras, cajas solidarias, entre otras, para que se transformaran en entidades de ahorro y crédito popular y quedaran bajo un solo marco regulatorio.

Al ubicarse fuera de la realidad cotidiana en la que las SCAP desarrollaban sus actividades empresariales y asociativas, durante los primeros siete años de su vigencia, la LACP fue objeto de ocho reformas mediante las cuales se modificaron las disposiciones relativas a los plazos para dar cumplimiento a la misma.

Paralelamente, la CNBV emitió una gran cantidad y variedad de reglas prudenciales de regulación y supervisión, que hicieron cada vez más pesada

la carga regulatoria de las SCAP. Sin embargo, dada la complejidad de esa ley, hacia finales de 2008, la mayor parte de las SCAP no habían obtenido la autorización para operar por parte de la CNBV.

En la búsqueda de nuevas alternativas para cumplir con el propósito original de incorporar a la normatividad jurídica a las SCAP, en abril de 2007, durante la última reforma parcial de la LACP, se incorporó el artículo XXII transitorio que, además de reconocer la existencia de entidades que no realizan actividades de intermediación financiera, incluyó el compromiso del Congreso de la Unión para formular una legislación específica para este tipo de sociedades.

Atendiendo a dicho mandato, durante el período comprendido entre mayo de 2007 y agosto de 2008, senadores y diputados integrantes de las Comisiones de Fomento Económico y Fomento Cooperativo y Economía Social, respectivamente, iniciaron un proceso de consulta mediante la celebración de Foros, en los cuales participaron representantes del sector, especialistas nacionales y extranjeros, y las propias autoridades financieras. En todos ellos, se expuso y discutió la problemática que representaba el hecho de que, a casi ocho años de entrada en vigor de la LACP, y habiéndose invertido más de 7.000 millones de pesos en la formalización legal del sector, solamente una mínima parte de las SCAP hubiesen obtenido la autorización para operar.

Como producto del proceso de consulta y estudio anteriormente indicado, se llegó a la conclusión de que la LACP regulaba de manera inconveniente a organismos que tienen naturaleza jurídica, fines y objetivos distintos. Por un lado, las SCAP, las cuales son organizaciones integrantes del sector social de la economía y, por el otro, las sociedades financieras populares (SOFIPOS), mismas que se constituyen como sociedades anónimas y que pertenecen al sector privado. También se coincidió en que la LACP no reconocía la naturaleza de las cooperativas como organismos no lucrativos y no especulativos.

Asimismo se determinó que la LACP planteaba una doble regulación con respecto a la LGSC en materia de constitución de las SCAP, así como de los organismos en los que voluntariamente y para su representación sectorial se agrupaban, es decir, la Confederación y las Federaciones, lo cual implicaba una distorsión de la figura de federaciones y de confederaciones, haciendo de éstas, entidades que pasaron a ser supervisadas y autorizadas por la CNBV, al tiempo que se les otorgaron funciones de supervisión auxiliar y de administración del fondo de protección, respectivamente.

Evidentemente no resultaba adecuado que la LACP otorgará a organismos particulares facultades para la imposición de penas convencionales y para la emisión de regulación, toda vez que dichas atribuciones debían corresponder, de manera exclusiva, a las autoridades del sector financiero.

Afortunadamente la lucha tenaz de más de un centenar de cooperativas, combinado con el apoyo solidario de diversos legisladores a lo largo de la LIX y LX Legislaturas del Congreso de la Unión, hicieron posible que se reconociera que existen cooperativas que no realizan actividades de intermediación financiera, asumiendo el Congreso de la Unión el compromiso de emitir la legislación adecuada para este tipo de cooperativas.

Finalmente, los amparos interpuestos por las cooperativas en contra de la aplicación de la LACP, hicieron evidente la inconstitucionalidad de dicha ley, con lo cual su aplicación vertical resulto impracticable, tal como se pretendía en un principio.

Entretanto, la Ley del FIPAGO, sin pena ni gloria, se mantuvo vigente hasta el día de hoy, para distribuir cerca de cinco mil millones de pesos entre ahorradores defraudados, con la paradoja de que mientras más se recupera, paga o resarce a tales ahorradores, más fraudes se cometen. Y, no obstante, en el colmo del absurdo, la mencionada ley ha sido objeto de varias reformas y se han presentado una cantidad aún mayor de iniciativas de reforma que están pendientes de dictaminarse y que tienen como única finalidad: ampliar la cobertura de sociedades a atender por el Fideicomiso, para incluir no solamente a SCAP, Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y a Sociedades de Solidaridad Social, sino también a empresas inmobiliarias y uniones de crédito; aumentar los montos del resarcimiento, más allá del tope de los 190 000 pesos; modificar las fechas límite de constitución de las instituciones beneficiarias, del año 2000 al 2002 y, finalmente, obligar a la Federación a cubrir de su presupuesto el 100 % de las recuperaciones, sin participación alguna de los gobiernos estatales, que actualmente deben contribuir con la tercera parte de los recursos a distribuir.

Mientras el debate sobre la utilidad de la Ley del FIPAGO se prolonga indefinidamente en las Cámaras Legislativas, los fraudes continúan, siendo cada vez más cuantiosos, acumulándose un desfaldo que, según diversos cálculos, asciende a más de 15 000 millones de pesos en todo el país, producto de la falta de supervisión adecuada por parte de la CNBV, pretendiéndose incubar una carga para el Estado mexicano que no tiene fin, todo lo cual pone

de manifiesto la falta de viabilidad de esta Ley, cuya permanencia es ya un despropósito y que sólo se explica por el uso político, clientelar y electorero que de la misma se ha hecho en múltiples oportunidades.

4. Problemática actual derivada de la inadecuada regulación de las cooperativas de ahorro y préstamo

En términos generales puede afirmarse que la expedición de la LRASCAP representó un avance en términos declarativos respecto de una serie de aspectos relevantes como el reconocimiento explícito de la pertenencia de las SCAP al sector social de la economía, de su carácter de no intermediarios financieros y de organismos sin fines de lucro, todo lo cual se establece en la exposición de motivos y en el Título primero de esta Ley.

Lamentablemente el resto del contenido de este instrumento jurídico no se corresponde con lo que podríamos denominar como la parte conceptual o doctrinal, lo que también se conoce en la jerga jurídica como el espíritu de la Ley. Lo anterior significa que la LRASCAP contiene una contradicción interna entre la definición conceptual de las SCAP y los mecanismos o formas de regulación y supervisión. Es una contradicción entre conceptos y normas. Entre los fines de la Ley y sus instrumentos.

En efecto, algunas de las disposiciones de la LRASCAP son violatorias de los valores y principios que animan la actuación de las sociedades cooperativas en todo el mundo. El ejercicio de la democracia interna, la autonomía de gestión frente a los poderes públicos y privados y el compromiso de las cooperativas con su comunidad, tres de los principios sustantivos de las cooperativas son vulnerados sensiblemente, imponiéndose prácticamente el correspondiente antivaleor: El autoritarismo y la imposición de las decisiones por encima de la Asamblea general de los asociados, la intromisión indebida del Estado en la vida interna de las cooperativas y el desarraigo de éstas de su entorno comunitario, para perfilarse como negocios mercantiles, orientados hacia la competencia en el mercado y la búsqueda de la mayor rentabilidad posible.

En este sentido, la LRASCAP resulta regresiva, pues la facultad de autorización para operar, inexistente en la LGSC, ahora se consagra como una facultad exclusiva de las autoridades de la CNBV. Se trata de una prerrogativa excesiva que permite al gobierno mexicano, manejar y depurar a discreción al sector.

La apuesta de una parte considerable del movimiento cooperativo de ahorro y préstamo y de un buen número de legisladores era la de avanzar hacia un sistema de regulación y supervisión compartida con las autoridades a través de instituciones mixtas, como fase previa para la total autorregulación y auto supervisión del sector. Técnica y legalmente dicha propuesta era absolutamente viable, lo que faltó fue voluntad política y una mejor correlación de fuerzas.

Así, más allá de la incorporación de los aspectos conceptuales ya comentados, lo único que se hizo fue crear una nueva Ley para las SCAP, dejando a la antigua LACP para las SOFIPOS; pero, la lógica del sistema, la forma como se ejerce la supervisión y como se administra el Fondo de Protección, entre otras aspectos importantes, es prácticamente la misma que se tenía en la LACP. Incluso, el nivel de operaciones, determinado por el monto de activos y las operaciones que pueden realizar, de ambas entidades, SOFIPOS y SCAP, es prácticamente idéntico. Y lo mismo cabe en el caso de la llamada “regulación prudencial”. En realidad, se trata de una misma lógica financiera con un ordenamiento jurídico semejante, pero destinado a dos figuras asociativas que solo declarativamente se consideran como diferentes.

Lo financiero y mercantil prima en ambos ordenamientos jurídicos, lo cual puede claramente comprobarse cuando se contrasta el contenido de las citadas leyes, con lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito, que es la fuente de inspiración real de los promotores de la LRASCAP, tal como lo fue, en su momento, con la LACP. Una revisión cuidadosa de la LRASCAP permitirá observar que 60 artículos de ésta constituyen una copia fiel de la Ley de Instituciones de Crédito, en tanto que 100 artículos son prácticamente idénticos a la LACP.

De este modo, a las Federaciones de SOFIPOS prácticamente se les regala en “charola de plata”, todo un subsector financiero, constituido por 77 sociedades, que aglutinan poco más de 2,5 millones de socios y que poseen activos por más 18 mil millones de pesos, el cual competirá con las SCAP por el mercado de las finanzas populares. Se trata de la vieja lógica de la libre competencia, con las mismas reglas del juego, pero escritas sobre dos textos de Ley que llevan nombres distintos.

Aparentemente la intención original de los promotores de la LRASCAP era la de redactar una Ley sencilla, de fácil manejo y comprensión para todos los involucrados con el sector, derivada directamente de la LGSC; sin embargo, la LRASCAP en varios sentidos es mucho más compleja que la LACP. Consta de un total de 132 artículos ordinarios y 15 transitorios, más la regu-

lación prudencial que dicte la CNBV, normativa que, en su conjunto, conforma la carga regulatoria que deberán soportar las SCAP, a efecto de garantizar su sanidad financiera y su eficiencia empresarial.

Ahora bien, si se analiza con mayor detenimiento la motivación de la legislación hasta ahora expedida para regular a las SCAP, se encontrará que, en términos reales, lo que ha estado en juego es el grado de autonomía de que debe gozar el sector o, visto desde otro ángulo, se diría también que se han tratado de definir las facultades que deben ejercer las autoridades financieras (interpretación, autorización, regulación, supervisión y sanción). Las posiciones en general, se han alineado del siguiente modo:

En la LACP, las autoridades gozan de todas las facultades, delegando de forma limitada y parcial la facultad de supervisión prudencial y también, de forma ambigua e inconstitucional, la facultad de sanción, en los llamados Comités de Supervisión de las Federaciones Autorizadas.

Como es sabido, una parte considerable del sector, aceptó esta circunstancia a cambio de obtener un estatus de legalidad que les permitía aprovechar el boom de las finanzas populares existente en el país y crecer en forma importante, al tiempo que aprovechaban las exigencias impuestas por la LACP y los cuantiosos recursos canalizados para su desarrollo y expansión, como una oportunidad para profesionalizar sus sistemas operativos.

Pero también hubo otros (Caja Libertad y Federación UNISAP de Occidente) que descubrieron que la LACP les otorgaba una oportunidad fabulosa de lucrar con el sector, mediante el ejercicio de la llamada supervisión delegada.

En la LRASCAP, se corrige la inconstitucionalidad en el ejercicio de la facultad de sanción, aunque no su carácter punitivo y criminalizador de la actividad de ahorro y préstamo. La CNBV ejerce directamente la función de supervisión sobre todo el sistema de ahorro y préstamo cooperativo y cuenta con atribuciones plenas para la remoción, suspensión e inhabilitación de cualquier persona y para vetar las operaciones, productos y servicios de las SCAP. De manera complementaria, se delega parcialmente la facultad de supervisión, ahora por medio del Comité de Supervisión Auxiliar del Fondo de Protección y se siguen manteniendo enteramente las funciones de interpretación, autorización y regulación.

Pero la realidad se impone y el contraste entre las pretensiones regulatorias y las condiciones y ritmo en que se desarrolla la actividad de ahorro y préstamo solidario o cooperativo son enormes. De acuerdo con diversas

estimaciones, el panorama actual del sector cooperativo de ahorro y préstamo está conformado por un total nacional que supera las 800 cooperativas, cuenta con poco más de 6 millones de socios y maneja activos por más de 80 mil millones de pesos. De éstas solamente 242 están afiliadas a las 20 Federaciones que conforman la CONCAMEX. La mayoría de las no afiliadas son cooperativas con presencia local o regional, de tamaño pequeño o mediano, ubicadas en el nivel básico de operaciones, con activos menores a 2,5 millones de Unidades de Inversión (UDI, equivalentes a poco menos de 11 millones de pesos). Del total nacional de cooperativas existentes, únicamente 63 de ellas están autorizadas y de éstas, 36 están federadas y 27 no lo están. Las cooperativas ya autorizadas tienen en común el hecho de estar relativamente consolidadas financiera e institucionalmente, además de contar con cantidades importantes de socios. Juntas representan el 70 % de los activos del sector.

Conforme a los datos anteriores y según lo establecido en el artículo transitorio tercero por el que se expide la LRASCAP, las SCAP de cualquier tipo cuyo monto total de activos rebase el equivalente a 2,5 millones de UDIS, que realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus socios para su colocación entre éstos y no hubiesen presentado una solicitud de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tendrán hasta el 31 de diciembre de 2012 para constituirse como SCAP y solicitar la autorización a la CNBV para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo; en caso contrario, “deberán abstenerse de realizar operaciones que impliquen captación de recursos”.

Sin embargo, prepararse para estar en condiciones de solicitar el registro para operar legalmente no es fácil para ninguna SCAP. La CONCAMEX viene trabajando, a marchas forzadas, a fin de lograr que el 100 % de sus cooperativas afiliadas obtengan la autorización correspondiente, para ello deben integrar las carpetas de autorización y obtener el dictamen favorable de parte del Comité de Supervisión, previa evaluación del mismo, existiendo cuatro posibilidades de dictamen que se agrupan en las categorías A, B, C y D y que corresponden: a un dictamen favorable para solicitar su autorización; implementación de un programa de capacitación que las prepare para el mismo fin; reestructuración que puede implicar, su fusión con otra sociedad, su escisión o la transmisión de activos y pasivos, y liquidación, respectivamente.

Por otra parte, se desconoce de qué manera se están preparando las cooperativas que no están afiliadas a la CONCAMEX para alcanzar la misma meta, siendo altamente probable que muchas de ellas no obtengan la autori-

zación exigida, por lo que, a principios del próximo año, tanto las autoridades financieras como los directivos de la CONCAMEX, tendrán que debatir acerca de la mejor postura a adoptar con las cooperativas que no sean autorizadas. Esta será la primera prueba de fuego verdadera para la LRASCAP. De cómo la supere, dependerá su legitimidad y vigencia futura.

En cambio, no se ha formado el Fondo de Protección previsto en el artículo 42 de la LRASCAP, por que aunque extraoficialmente se sabe que existen 200 millones de pesos del gobierno federal disponibles para dicho Fondo, hasta el día de hoy, no se ha hecho entrega efectiva de dichos recursos, justificando, el gobierno federal su incumplimiento, en lo dispuesto en el artículo transitorio sexto del decreto por el que se emite la LRASCAP, en el que se dice que “el Gobierno Federal podrá aportar recursos al señalado Fondo de Protección a través de los mecanismos que establezca la SHCP”. La palabra podrá, la indefinición en el monto preciso a aportar y la sujeción de la disposición a mecanismos que el propio gobierno establezca, a través de la SHCP, la han convertido en letra muerta.

En esta misma línea se inscribe la supuesta participación del BANSEFI en la consolidación del sector cooperativo de ahorro y préstamo, función que difícilmente ha podido cumplir pues además de tener la atribución de prestar servicios de apoyo a las entidades de ahorro y crédito popular, también cuenta con la facultad de captar ahorro, circunstancia que lo convierte en competidor de las entidades que debe apoyar. De esta suerte, en el corto plazo de su existencia, ha logrado acumular alrededor de cinco millones de cuentas y se ha dado tiempo para conformar la llamada Red de la Gente, en la que participan cerca de 300 organismos financieros con vocación social, junto a los cuales ha creado la red bancaria más grande del país por el número de sucursales (2.391) y de mayor cobertura municipal, al estar presente en cerca de mil municipios.

Lo antes expuesto permite apreciar que los avances en la materialización de las disposiciones de la LRASCAP son mínimos y que existen diversos obstáculos e inercias que se oponen a su cabal aplicación. No obstante, se sabe que en los últimos meses, la CONCAMEX ha negociado con la CNBV nuevas disposiciones de carácter general para la regulación secundaria en materia financiera, operativa e informática que abarcan los rubros de autorizaciones, operaciones, regulación prudencial, administración de riesgos, revelación financiera y medidas correctivas y de evaluación. La versión final de estas nuevas disposiciones se publicará próximamente, ya que están en estudio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Aparentemente se

trata de disposiciones más flexibles y más apegadas a la realidad y capacidad operativa de las SCAP, con lo cual se pretende disminuir el riesgo sistémico en el sector y consolidar su imagen de seguridad y confiabilidad. Hacemos votos por que así sea, lo cual reivindicaría la capacidad de negociación y concertación de la CONCAMEX.

En lo que se refiere al panorama asociativo del sector cooperativo de ahorro y préstamo, conviene echar una mirada a las Federaciones que forman parte de la CONCAMEX y el número de socios que cada una de ellas tiene, datos que se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1. Número de socios, al 31 de diciembre de 2011,
en cada una de las Federaciones que forman parte de la CONCAMEX**

Federación	Socios
Federación Integradora Central de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, SC de RL de CV	2.568.727
Federación Nacional de Cooperativas Financieras UNISAP, SC de RL de CV	381.708
Federación de Cajas Populares Alianza, SC de RL de CV	393.271
Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Noreste, SC de RL de CV	195.039
Federación Sistema Coopera, SC de RL de CV	97.664
Federación de Cooperativas Bicentenario SC de RL de CV	67.474
Federación Central de Cooperativas de Ahorro y Préstamo	161.860
Federación FESICS, SC de RL de CV	114.227
Federación Bajío de Cooperativas SC de RL de CV	89.332
Federación de Sociedades Cooperativas FECOOPCSUR, SC de RL de CV	28.306
Federación de cooperativas Xallistli SC de RL de CV	62.203
Federación Desarrollo Solidario de Cooperativas SC de RL de CV	73.258
Federación de Cooperativas del Valle de México Citlalli SC de RL de CV	34.275
Federación de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo del Anáhuac	29.506
Federación Consejo Cooperativo	17.085
Federación de Coop. de Ahorro y Préstamo Humanista Vasco de Quiroga SC de RL de CV	13.928
Federación Maya Zapoteca	239.136
Federación Nueva Galicia SC de RL de CV	15.039
Federación del Movimiento Cooperativo Mexicano SC de RL de CV (FEMCOMEX)	31.170
Federación de cooperativas del sector rural con desempeño social (FEDRURAL)	55.831
Total	4. 669.039

Fuente: CONCAMEX. Elaboración propio.

De los datos anteriores, a primera vista lo que se nota, es la gran concentración de la membresía en una sola de las 20 Federaciones, la Integradora Central de Cooperativas de Ahorro y Préstamo que asocia a poco más de la mitad de los socios de la Confederación. Además, si se analiza la composición de la citada Federación se puede advertir que una sola de las cooperativas que la integran, la Caja Popular Mexicana, con un millón 727 mil socios, distribuidos en 428 sucursales con presencia en 22 estados de la República y activos totales por 24,512 millones de pesos¹, agrupa al 80 % de la militancia de dicha Federación y concentra una buena parte de sus activos totales. El contraste con otras Federaciones pequeñas como la Humanista Vasco de Quiroga o la Federación Consejo Cooperativo, que no alcanzan siquiera la cifra de los 20.000 socios, es enorme.

Hasta ahora el proceso de integración y de unidad gremial de las SCAP, a través de la CONCAMEX, ha presentado algunas deficiencias, entre las que sobresalen, por una parte, la falta de unidad real pues aún se mantiene la división entre las Federaciones que apoyaron la LACP y las que se opusieron, lo cual se expresó en el drástico cambio de directivos y funcionarios ocurrido en la última asamblea nacional, celebrada el 30 de abril de 2012 y, por la otra, en los altos costos de representación, pues las federaciones deben pagarle a la Confederación el equivalente al 15 % de sus cuotas cobradas y asumir por cuenta propia los costos de sus consejeros ante los distintos órganos deliberativos y comisiones de trabajo creados alrededor de la estructura de la CONCAMEX, lo cual limita la participación de las Federaciones con menos recursos. A nivel de las cooperativas de base se aprecia una marcada atomización, donde prevalece la hegemonía de las de mayor tamaño o fortaleza económica.

En contraste, a las sociedades anónimas que se conformaron como SOFIPOS en el marco de la LACP, se les permitió mantener la supervisión auxiliar a través de las Federaciones, lo cual mantiene los conflictos de interés, aumenta los costos de supervisión, forma cacicazgos y genera corrupción.

En una posición más extrema, se ha producido el boom de lo que diversos investigadores han denominado como la “banca chatarra”, por sus altas tasas de interés y por la vinculación, casi forzosa, del ahorro al consumo de bienes de consumo inmediato y duradero, al frente de la cual, con más de siete millones de cuentas, se coloca el autollamado “Banco Azteca”, propiedad del magnate Salinas Pliego, dueño de TV Azteca y de la empresa de telefonía celular IUSACELL.

¹ Datos publicados en *El Financiero*, 26 de abril de 2012.

Otros grupos empresariales que han incursionado en el mercado de las finanzas populares en los últimos años son: BANCOPPEL, Banco Ahorro FAMSA y Banco Compartamos. En su conjunto controlan ya la mitad del mercado de las finanzas populares, calculado en aproximadamente 20 millones de mexicanos sin servicios bancarios, mantienen un ritmo de crecimiento acelerado y aspiran a convertirse en dominantes a mediano plazo.

5. Conclusiones y recomendaciones

De todo lo antes expuesto, nos interesa especialmente llamar la atención acerca de que, en el fondo, lo que ha estado en juego, desde 1991 a la fecha, es la lucha entre dos concepciones radicalmente distintas de lo que significa e implica legislar en torno a las actividades de las SCAP.

En nuestra opinión, la regulación de las actividades y la vida asociativa de las SCAP debe ser integral y no limitada a los aspectos meramente técnicos y financieros. Es reduccionista concentrarse exclusivamente en estos aspectos que son simples medios para el cumplimiento de las metas de desarrollo social que persiguen, en última instancia, las verdaderas cooperativas.

Crear una Ley solamente para prevenir la comisión de ilícitos y garantizar los depósitos de los ahorradores es igualmente limitativo y castrante. Lo que hace falta es una verdadera ley de fomento y promoción de las actividades de las SCAP, toda vez que los aportes de éstas al desarrollo económico y social en múltiples regiones del país, merecen ser reconocidos, valorados y apoyados de manera efectiva, con medidas concretas de fomento, tal como lo dispone la recomendación 193 de la OIT, emitida en 2002.

Lo deseable sería elaborar una ley basada en la responsabilidad compartida entre las autoridades financieras y el sector. Por ello, no ha sido justo expedir una ley en la que las autoridades financieras no asumen ninguna responsabilidad, como ocurre en el caso de la LRASCAP, donde la autoridad es la única con capacidad de interpretación de la Ley, emite la regulación secundaria y la modifica cuando así le conviene, supervisa en última instancia al sector y aplica las sanciones. No se hace responsable del quebranto de ninguna cooperativa y no aporta un solo peso al desarrollo del sector.

Toda Ley que sustituya a una anterior, debe ser una oportunidad para avanzar hacia mejores condiciones de regulación y supervisión o, por lo menos, mantener las conquistas obtenidas en el pasado por otros destacamentos

cooperativistas, pero lo que se observa es una intención, poco disimulada, de sobre regular al sector con la aparente intención de distraerlo de sus actividades sustantivas de promoción social y limitarlo en su capacidad competitiva frente a otros actores económicos, públicos y privados, que han invadido el mercado de las finanzas populares. Por el lado del sector público: sobresalen el BANSEFI y la Red de la Gente y, como parte del sector privado: las SOFIPOS creadas al amparo de la LACP y la citada “banca chatarra”.

Hasta el día de hoy, la Concamex se ha quedado en la crítica, a veces certera y otras meramente ideológica, de las insuficiencias contenidas en la LRASCAP y últimamente en el silencio y la pasividad frente a las nuevas iniciativas legislativas que se han presentado en las Cámaras Legislativas Federales, con la intención de expedir una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas y una Ley de Economía Social y Solidaria. Su actitud y respuesta pueden calificarse como reactivas y contestatarias. Sin embargo, es la organización que tendría la mayor autoridad moral para proponer lo que verdaderamente constituiría un avance legislativo, esto es, postular la necesidad de avanzar hacia un sistema de facultades compartidas entre las autoridades financieras y los organismos representativos del sector, dando pasos firmes hacia la cogestión en el ejercicio de las facultades de interpretación, regulación y supervisión, dejando la facultad de sanción como exclusiva de las autoridades financieras y la facultad de autorización como un derecho constitucional indelegable y automáticamente derivado del cumplimiento del procedimiento de constitución legal.

De lo que se trata entonces es de evidenciar las inconsistencias de la LRASCAP, pero proponiendo que éstas sean subsanadas en las subsiguientes Legislaturas, reduciendo sensiblemente la excesiva regulación que hoy soportan las SCAP. Asimismo, se puede acotar la LRASCAP mediante una reforma integral y de avanzada de la LGSC que permita, entre otras cosas, evitar la intromisión de las autoridades financieras en la vida interna de las cooperativas, lograr mayores acciones de fomento y promoción a su favor y recuperar y fortalecer la figura de cooperativa integral o multiactiva.

En cuanto a la Ley del FIPAGO, el sector cooperativo de ahorro y préstamo debe ser el más interesado en su derogación, puesto que, lo que alguna vez se pudo interpretar como un subsidio temporal de carácter gubernamental al sector social de la economía, últimamente se pretende convertir en un subsidio más al sector privado voraz y corrupto que ha invadido el mercado de las finanzas populares.

Las iniciativas hasta ahora presentadas para reformar la Ley del FIPAGO, no representan ninguna solución de fondo al problema que se pretende atender. De aprobarse, lo único que se haría sería posponer el problema, atender sus aspectos formales, pero dejar intacta la raíz, con el agravante de que se les entregaría a ciertos partidos políticos, una enorme masa de personas descontentas con el gobierno federal que seguramente serían manipuladas política y electoralmente y dentro de tres, cinco o diez años tendríamos el mismo problema, pero dimensionado o agrandado en forma exponencial.

La verdadera solución de fondo a esta problemática está, por una parte, en reforzar verdaderamente los mecanismos o procedimientos de supervisión gubernamental, aumentar las penas contra los delincuentes que cometen este tipo de fraudes y sancionar a las mismas autoridades financieras que incurran en omisión. Esto implicaría reformar otras leyes conexas y abordar el problema con una visión más integral y de largo plazo.

Y, por la otra, en derogar de plano la Ley del FIPAGO, para que los socios de las SCAP ejerzan verdaderamente su función de vigilancia sobre los directivos de la cooperativa de la cual forman parte, so pena de perder su patrimonio, haciendo que la democracia cooperativa sea una realidad y no un mero recurso retórico. De manera complementaria, hace falta invertir recursos públicos destinados a apoyar a los ahorradores de estas cooperativas con cursos de educación y capacitación, con campañas masivas de orientación e información y con difusión de las buenas prácticas de este tipo de sociedades.

Llegado a este punto del análisis, bien podemos afirmar que, a pesar de que el fenómeno cooperativo de ahorro y préstamo en México tiene una larga historia de poco más de seis décadas y una presencia macroeconómica y social nada despreciable, no existe experiencia nacional concreta en su regulación y supervisión con criterios cooperativos, lo cual ha determinado que, en lo fundamental, el sector se haya autoregulado, desarrollándose con altos grados de autonomía y demostrando una gran capacidad para superar las crisis sistémicas temporales por las que ha atravesado, como la que le afectó durante el periodo 1999-2002. Por esa misma razón, todos los intentos por regularlo con legislaciones de corte mercantil y bancario han fracasado estrepitosamente y aparentemente este es el mismo resultado que le espera a la LRASCAP, al menos, que, en el corto o mediano plazo, se haga una reforma sustantiva de dicho ordenamiento legal, reduciendo la regulación extrema, eliminando los criterios mercantiles y bancarios que la distinguen y otorgando mayores niveles de autonomía y de flexibilidad a las cooperativas de base y a sus or-

ganismos de integración en el desempeño de sus operaciones financieras y de representación gremial.

En esta misma tesitura, la única forma de impedir que la legislación desvirtúe a las SCAP es retomando su misión original, que no es otra que servir de base financiera para el desarrollo autosustentable del cooperativismo nacional, aumentar las inversiones destinadas a proyectos cooperativos de producción, consumo y servicios y retomar el compromiso con las comunidades de origen, evitando el gigantismo y el desarraigo comunitario y regional.

Si los más de 80,000 millones de pesos en activos que tienen en su capital social las cooperativas mexicanas de ahorro y préstamo, se orientarán a la inversión productiva, se lograría un importante fortalecimiento y ampliación del mercado interno con beneficios inmediatos para la población de escasos recursos. Las SCAP habrían realizado con ello un inmenso aporte al desarrollo nacional que hoy, ni el gobierno ni los empresarios privados, son capaces de realizar.

Por consiguiente, en los años por venir, no se trata de competir por el control del mercado de las finanzas populares, bajo la lógica bancaria y mercantil, es decir, con las armas del enemigo y en su terreno, sino multiplicar las cooperativas pequeñas y medianas con fuerte arraigo comunitario. Recuperar el derecho a formar bancos cooperativos de ámbito nacional y regional para que verdaderamente las cooperativas tengan posesión plena de sus ahorros y los puedan movilizar para financiar la economía y generar empleos; obtener economías de escala y brindarse servicios indispensables a su desarrollo y expansión.

Finalmente luchar por la plena autonomía de gestión será una divisa imprescindible en el futuro inmediato, lo cual implica reordenar las relaciones entre el sector cooperativo y las autoridades gubernamentales. El movimiento cooperativo debe exigir que se le deje trabajar, que no se interfiera en su régimen interno y que la Ley y el Estado velen sólo por la transparencia de su ejercicio y la probidad de sus manejos económicos.

En definitiva, la mejor estrategia legislativa para promover el fortalecimiento del movimiento cooperativo mexicano y en particular de su sector de ahorro y préstamo, no es promoviendo su alineamiento en condiciones de subordinación y mero complemento del sistema financiero nacional, sino preservando su identidad asociativa y su cultura empresarial de naturaleza solidaria y democrática. Para lograr esta tarea, de orden estratégico, lo que se demanda de los legisladores es disposición para escuchar, apertura para apren-

der y sensibilidad para legislar y de los cooperativistas firmeza en la defensa de su identidad cooperativa, capacidad para comunicar sus logros empresariales y sociales y disposición para consensuar con la clase política.

Referencias bibliográficas

- EGUÍA VILLASEÑOR, F. (2001b): *Una quinta oportunidad: Cinco décadas de Cajas Populares*. Grabados e Impresos Ambriz, SA de CV. México DF; pp. 270.
- EGUÍA VILLASEÑOR, F. (2008): *Cooperación, Cooperativa, Cooperativismo*. Grabados e Impresos Ambriz, SA de CV. México DF; pp. 271.
- FLORES LÓPEZ, A. I. y LEÓN ROBLES, M. I. (2005): *Impacto de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo en el desarrollo local del municipio de León, Guanajuato*. Tesis de Licenciatura (mimeo). Departamento de Sociología Rural de la UACH, Chapingo, México.
- GARCÍA MÜLLER, A. (2011): *Reformas legislativas en el Derecho Social y Solidario Iberoamericano*. Ediciones del Fundibes y la Fundación Divina Pastora. Madrid.
- GONZÁLEZ, A. et al. (1994): *Ley General de Sociedades Cooperativas comentada*. Talleres de Tipografía, Diseño e Impresión. México DF.
- HERNÁNDEZ ESTRADA, C. A. (2006): “El cooperativismo como un modelo de desarrollo social y una alternativa al desarrollo regional. Caso cooperativa Unidad, Desarrollo y Compromiso, SC de RL. Anenecuilco, Morelos”. Tesis de Licenciatura. Departamento de Sociología Rural, UACH. Texcoco, México.
- IMPERIAL ZÚÑIGA, R. y RAMÍREZ GUERRA, F. (2001): *Banca social: Historia, actualidad y retos de las finanzas populares*. Grabados e Impresos Ambriz, SA de CV. México DF.