

# MARCO JURIDICO DEL COOPERATIVISMO EN MÉXICO: DESARROLLO HISTÓRICO Y SITUACIÓN ACTUAL

Juan José Rojas Herrera<sup>1</sup>

## Introducción

La presente ponencia presenta una serie de reflexiones acerca de la especificidad de la labor legislativa en materia de cooperativas, utilizando como marco de referencia la experiencia mexicana en la definición del marco regulatorio de este tipo de empresas de propiedad social y gestión democrática.

Para el cumplimiento del objetivo anterior, el documento se ha dividido en tres apartados, en el primero de ellos se exponen una serie de consideraciones de carácter conceptual relativas a la delimitación de la especificidad de la labor legislativa relacionada con el cooperativismo. En el segundo apartado se describe, en términos generales, la evolución histórica de la legislación cooperativa en México, para arribar al análisis de la coyuntura legislativa actual, enmarcada principalmente por el proceso de regulación a que están siendo sometidas las cooperativas de ahorro y préstamo y adelantando una serie de recomendaciones para una solución legislativa de consenso, temas estos últimos que se abordan en el tercer apartado de esta ponencia.

## **I.- Marco conceptual en el que se inscribe la labor legislativa relativa al cooperativismo y la economía social.**

Si se observa desde un punto de vista sociológico y no exclusivamente desde el ángulo técnico-jurídico, el derecho y sus productos más originales: las leyes o disposiciones normativas se configuran como la expresión de una voluntad colectiva, es decir, como un producto social originado como resultado de la convivencia humana y que se traduce en el establecimiento de un conjunto de disposiciones normativas para regular las relaciones entre las personas, vincular sus intereses y evitar el caos y el desorden. En este sentido, la ley establece un procedimiento específico para la atención de un determinado problema social, tratándose de una solución aceptada voluntariamente por sus destinatarios, quienes se obligan a acatar sus disposiciones so pena de sufrir la sanción correspondiente.

Bajo este tenor, la legislación destinada a las cooperativas, por tratarse de la regulación de un sector económico y social con características propias, normalmente no se circunscribe al establecimiento de un determinado orden normativo, sino que contiene implícita o explícitamente una determinada concepción acerca del cooperativismo y de su papel en el desarrollo nacional. En sentido estricto, si de lo que se trata es de respetar la singularidad de las cooperativas como forma sui generis de ser y hacer empresa, la labor legislativa en la materia debería enfocarse a elaborar leyes de carácter orgánico que tendrían en cuenta las características de los sujetos a regular y no de leyes de tipo instrumental o normativas, abocadas exclusivamente a regular una determinada actividad económica, social, política o cultural, independientemente de quienes y cómo la realicen.

---

<sup>1</sup> Profesor investigador de Tiempo Completo del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo y asesor externo de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara Federal de Diputados

Por consiguiente, lo que está en juego en la promulgación de una Ley de cooperativas de nueva creación o que reemplaza a otra anterior, es ni más ni menos que el proyecto de desarrollo cooperativo que deberá impulsarse durante el período de su vigencia.

Lo anterior no significa que sobredimensionemos la influencia de la legislación como marco de la organización y como condición sine quo non del funcionamiento eficiente de las cooperativas. Es claro que la legislación por si sola no puede crear las cooperativas ni reemplazar la iniciativa de sus asociados y dirigentes, pero es también evidente la importancia que ésta reviste para la creación de un ambiente propicio para el desarrollo del sector cooperativo.

Si se echa un rápido vistazo a la experiencia reciente de América Latina en la definición del marco jurídico de las cooperativas puede observarse que durante el período comprendido entre la década de los años treinta y los años ochenta, como tendencia general, la legislación cooperativa latinoamericana le otorgo al estado un papel protagónico y determinante en el surgimiento, consolidación y expansión de las cooperativas, lo cual se tradujo en disposiciones fuertemente intervencionistas y en una gran discrecionalidad para la actuación del estado. Todo ello resultaba congruente con la concepción imperante en el sentido de que las cooperativas debían cumplir un importante papel como instrumentos de promoción de los sectores más vulnerables de la sociedad, por lo cual eran consideradas como verdaderos auxiliares de la política social del estado.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, la nueva corriente de política económica que desvincula al Estado de intervenir en la economía, dejando que ésta desarrolle su actividad basada en sus propias fuerzas, determinó también que cesarán las políticas de apoyo y fomento de las cooperativas que se venían ejecutando. En algunos países se eliminaron disposiciones promocionales en tanto que se mantuvieron las exigencias de carácter intervencionista. Incluso hay casos en que cambió fundamentalmente la actitud del estado hacia las cooperativas sin que se modificara la legislación, de tal manera que subsiste formalmente una legislación de fomento pero se realiza una política pública diferente.

En los albores del siglo veintiuno, con el agotamiento del modelo neoliberal, se está produciendo una fuerte disputa en torno al contenido y la orientación de la nueva legislación que es necesario dictar en materia de cooperativas. En términos generales, el debate se ha centrado alrededor de dos temas básicos, a saber: a) la definición de la naturaleza jurídica de las cooperativas y b) el sistema de relaciones que debe establecerse entre el Estado y las Cooperativas.

Todo ello influido por una serie de transformaciones que han ocurrido en el panorama internacional y que se traducen en diversas presiones que, dicho sea de paso, muchas veces involucran en su puesta en operación en los países llamados Tercer Mundo, la participación directa de destacadas organizaciones del movimiento cooperativo internacional, particularmente del continente europeo y de la región de norteamérica (Estados Unidos y Canadá<sup>2</sup>). Analizar los antecedentes históricos y el marco de referencia en el que se inscribe

<sup>2</sup> Entre dichas presiones del contexto internacional cabe destacar, por una parte, los llamados Acuerdos de Basilea II y por otra, la reformulación de las normas internacionales de contabilidad (NIIF\*S) Todo lo cual supone que todos aquellos

el actual proceso de definición del marco regulatorio de las cooperativas en México, constituye el principal objetivo de la presente comunicación. Sin embargo, antes de abordar directamente el asunto, estimamos conveniente indicar algunos elementos que distinguen o caracterizan el trabajo legislativo en materia de cooperativas, respecto a la labor legislativa en otras materias.

En este sentido conviene distinguir, de entrada, que una cosa es que existan leyes destinadas a las cooperativas y otra, muy diferente, es la existencia de una ley de naturaleza eminentemente cooperativa. Desde nuestro punto de vista, una ley que se precie de ser cooperativista, sólo lo puede ser en la medida en que sus disposiciones normativas reflejen fielmente los principios, valores y prácticas asociativas y empresariales propias de las cooperativas y faciliten su desarrollo y expansión como sector económico y social. En razón de lo anterior, la legislación cooperativa debe verse como una expresión más de la cultura económica de las cooperativas y no como algo ajeno, contradictorio o contrapuesto con los fines supremos que el cooperativismo como movimiento social, de cobertura internacional y de esencia profundamente humanista, debe perseguir.

Por ello consideramos que se comete un gran error cuando al legislar en materia cooperativa se procede por el camino fácil de la simple copia de la legislación que se aplica a otras figuras asociativas, particularmente a las figuras mercantiles, vicio en el que se ha incurrido con bastante frecuencia en los últimos 20 años, en diferentes países del subcontinente latinoamericano, incluido México.

Tampoco es aconsejable, trasladar mecánicamente la legislación cooperativa de otros países, aunque en dichas latitudes el cooperativismo exhiba una gran fortaleza económica y social. Definitivamente, las condiciones históricas, económicas, políticas, demográficas y sociales de cada país son distintas y también lo son las condiciones en que se desenvuelve el cooperativismo, por lo que sus necesidades, aspiraciones y demandas pueden ser radicalmente diferentes.

Así, encontramos que en la legislación cooperativa de los países altamente desarrollados normalmente se promueve la necesidad de la competencia abierta y la no sujeción o dependencia de las cooperativas respecto del estado, todo lo cual se justifica en razón del grado de desarrollo alcanzado por las empresas cooperativas, cuyo posicionamiento en el mercado les permite competir directamente con las empresas de los sectores público y privado sin ningún tipo de salvaguarda.

En cambio, en nuestros países y particularmente en México, el escaso desarrollo del movimiento cooperativo se explica, en buena medida, como producto del abandono del que han sido objeto por parte de las políticas públicas y como resultado de la existencia de un entorno económico y político absolutamente desfavorable al surgimiento y consolidación de las cooperativas por lo que, al margen de nuestros deseos personales, las condiciones objetivas en que surgen y se desarrollan las cooperativas en América Latina determina que la ley en la materia deba distinguirse por un fuerte sesgo hacia el fomento y la protección.

---

países que decidan incorporar dichos cambios deberán realzar los ajustes correspondientes al marco jurídico en general y a la ley de Cooperativas, en particular.

Ello, además, en el caso mexicano, se justifica, como una estrategia necesaria para hacerle frente al creciente proceso de involución jurídica que se aprecia en los últimos 20 años, en el sentido de reducir al mínimo o de plano eliminar los componentes sociales de la Constitución mexicana, lo que se traduce en que, a la fecha, el saldo legislativo, pueda evaluarse como desfavorable a los intereses históricos del cooperativismo.

En este orden de ideas, lo que la experiencia histórica enseña es que el mejor camino para legislar en materia de cooperativas, en el entendido de la formulación de leyes que se distingan por su indiscutible naturaleza cooperativista y que logren efectivamente recuperar las experiencias exitosas de dichas empresas sociales, no es otro que el de hacerlo con el concurso de los directamente afectados, esto es, con la participación de los cooperativistas a través de sus organismos de integración y representación. De esta suerte, no se puede acertar a emitir una legislación adecuada a las cooperativas, si no se conoce su doctrina filosófica y si se desconocen sus prácticas asociativas y empresariales, así como los factores clave de los que ha dependido su éxito como empresas no lucrativas y como asociaciones democráticas y solidarias. Todo lo cual sólo puede lograrse en estrecho contacto con las cooperativas, haciendo un esfuerzo por conocerlas desde adentro y desarrollando una especial sensibilidad para identificar sus necesidades reales, así como sus limitantes y potencialidades.

Atendiendo al objetivo general, enunciado líneas arriba, en el siguiente apartado de este trabajo, presentaremos un bosquejo general de la evolución histórica de la legislación cooperativa en México, desde sus primeras manifestaciones en el último cuarto del siglo pasado hasta la época actual, tomando como eje de análisis los cambios ocurridos tanto en la definición de la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas como en el patrón dominante del sistema de relaciones Estado-Sociedades cooperativas, tratando de confirmar, de este modo, la tesis de la involución jurídica en México, la cual ha ido desde una posición de reconocimiento implícito de la naturaleza social de las cooperativas y del compromiso real del Estado en su promoción, si bien matizado con intereses de control y subordinación política, hasta una posición de franca mercantilización de las cooperativas y de total abandono del estado en su responsabilidad de promoción y apoyo.

## **II.- Algunos rasgos distintivos de la evolución histórica de la legislación cooperativa en México.**

Refiriéndonos al origen de las cooperativas en México podemos indicar que tal como lo reseñan diversos historiadores del movimiento cooperativo mexicano, particularmente el maestro Rosendo Rosa Coria en su celebre libro “Tratado de Cooperativismo Mexicano” la primera cooperativa mexicana fue fundada en 1873 entre el gremio de sastres de la ciudad de México.

De este modo, si bien en un principio el movimiento obrero fue el más receptivo al mensaje cooperativista, muy pronto diferentes sectores sociales empezaron a reconocer sus virtudes y a participar activamente promoviendo la creación de diferentes sociedades cooperativas. Todo este impulso social determinaría que el propio gobierno federal, ya en tiempos de la Dictadura de don Porfirio Díaz, se convenciera de la necesidad de otorgar reconocimiento jurídico al cooperativismo, debatiéndose ampliamente acerca de la naturaleza jurídica de la

sociedad cooperativa y resolviendo, el legislador, finalmente, incluir un capítulo referente a ellas en el Código de Comercio de 1889, siendo el primer ordenamiento jurídico que, de manera expresa, hizo referencia a este tipo de entidades asociativas como parte de las diferentes sociedades mercantiles con reconocimiento jurídico en el país.

Aquella resolución del Legislador, se justifica, en parte, debido a la debilidad y falta de integración del sector cooperativo mexicano, así como producto de la falta de experiencia legislativa en la materia, por lo que atendiendo a un criterio estrictamente pragmático e instrumental, la decisión más lógica y sencilla consistió en catalogarlas como una modalidad más de sociedad mercantil.

De esta manera, se consumo lo que diferentes ideólogos del movimiento cooperativo mexicano, especialmente el Lic. Antonio Salinas Puente, denominan “El pecado original” de la legislación cooperativa mexicana, pecado original que después de 166 años no ha sido posible “conjurar” a pesar de la larga lucha histórica del movimiento cooperativo mexicano en pro de su reconocimiento como empresa social, cuyos momentos más decisivos describiremos a continuación.

Entre los principales avances en esta vertiente, podemos destacar, en primer lugar, un Decreto aprobado en 1913 por la Cámara de Diputados del estado de Jalisco, mediante el cual se reglamentaba el funcionamiento de las cajas populares de ahorro y préstamo, creadas al estilo del modelo alemán Raiffeisen en diversos estados del occidente de México.

En segundo lugar, debe destacarse que en el Congreso Constituyente de 1917, el Legislador no olvidó a las cooperativas, haciendo mención de ellas en los artículos 28 y 123 de la Constitución General de la República, aún vigentes y que en términos generales establecen que no constituyen monopolios las sociedades cooperativas de productores que, en defensa de sus intereses, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, respectivamente.

Finalmente en 1932, el Congreso del Estado de Yucatán, haciendo caso omiso a las disposiciones del Código de Comercio y atendiendo al carácter social de las cooperativas emitió la Ley de Sociedades Cooperativas civiles para dicho estado.

Por otra parte, conviene hacer referencia a otro hecho histórico que se desarrolló de manera simultánea a los anteriores relatos y que tiene que ver con la emisión de la primer Ley General de Sociedades Cooperativas en 1927, después de un viaje por Europa, en el que el Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, pudo constatar el éxito de las cooperativas de consumo en Inglaterra, el de las cooperativas de producción en Francia y el de las cooperativas de ahorro y crédito de Alemania; a su regreso a México, decidió enviar un proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas al Congreso de la Unión, el cual fue aprobado por unanimidad. Con ello el Movimiento Cooperativo Mexicano al fin, tuvo su primera Ley, luego de 40 años de espera. Sin embargo, dicha Ley al derivarse del Código de Comercio vigente en esos años, tuvo un defecto doble, en primer lugar, representó una especie de copia de la legislación europea y, en segundo lugar, impuso un tratamiento cuasi mercantil a las sociedades cooperativas.

El marcado contenido y orientación mercantil de la Ley de Cooperativas de 1927, provocó un gran malestar al seno del movimiento cooperativo mexicano, generándose diversas expresiones de protesta e inquietud, entre las que puede destacarse la celebración en 1929, de un Congreso Nacional de Cooperativas en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, el cual contó con la presencia del Presidente de la República, Emilio Portes Gil. Cabe destacar que entre los resolutiveos de dicho Congreso se incluyó la solicitud de derogación de la ley de 1927, para ser sustituida por otra más ortodoxa que no se contrapusiera a los principios universales del cooperativismo y reivindicara la naturaleza social de las cooperativas.

Atendiendo a la petición mencionada, el Presidente de la República en turno (General Abelardo L. Rodríguez) reconociendo que el Congreso de la Unión carecía de facultades para legislar directamente en materia de cooperativas, sin apelar para ello a su adscripción al Código de Comercio, pidió facultades extraordinarias al Congreso de la Unión para dictar una nueva Ley de Cooperativas, las cuales le fueron concedidas el 6 de enero de 1933, con objeto de poder expedir la Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1933, corrigiendo muchos de los defectos que –por haber sido la primera en su tipo–, presentaba la de 1927.

No obstante, lo anterior, al año siguiente, al expedirse la Ley General de Sociedades Mercantiles, cuyo artículo transitorio cuarto derogó el Título Segundo del Libro segundo del Código de Comercio de 1889, las sociedades cooperativas quedaron comprendidas en las siguientes disposiciones: “Artículo 1º.- Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles...VI. Sociedades Cooperativas”; y “Artículo 212. Las sociedades cooperativas se regirán por su legislación especial”.

Como puede apreciarse, esta última disposición, supondría que la cooperativa, sin dejar de ser una modalidad de sociedad mercantil tendría una ley especial, hecho que fue interpretado de diversas maneras, para algunos se trataba de darles un tratamiento especial mediante el cual se procuraría abundar en su tratamiento como empresas sociales, en tanto que para otros, la necesidad de elaborar una ley especial de cooperativas sería interpretada como una especie de mandato para otorgarle a la Ley un carácter meramente reglamentario teniendo como talón de fondo las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo cual generó y ha generado a la fecha una gran incertidumbre en torno a la verdadera naturaleza jurídica de las cooperativas.

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), como parte de la política de masas del Gobierno federal, se crearon gran número de cooperativas de consumo y de producción tanto en el medio rural como en las ciudades más importantes, convirtiéndose el cooperativismo, por primera vez en la historia, en un fenómeno económico y social con verdadera influencia macroeconómica, razón por la cual en 1938, se dictó una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas que anuló a la anterior. Esta nueva Ley, otorgó a la sociedad cooperativa un sentido eminentemente clasista, siendo reconocida como una forma de organización social propia de individuos de la clase trabajadora. Al mismo tiempo, consagró la tutela del estado sobre el cooperativismo como una forma de garantizar su desarrollo y expansión a lo largo y ancho del territorio nacional. En este contexto, el espejismo del intervencionismo estatal, acompañado de un discurso nacionalista y de acciones de gobierno típicamente populistas, llevaron a dejar en un segundo plano, la vieja pugna entre el mercantilismo a ultranza y la defensa del carácter social de las cooperativas en relación a la definición de la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas que había

marcado el debate a lo largo de la década de los años veinte y principios de los treinta. Sin embargo, a diferencia del enorme impulso experimentado durante el régimen Cardenista, durante las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta, el desarrollo del cooperativismo dejó de ser estimulado por el Estado y sólo volvió a cobrar nuevo auge durante el mandato presidencial de Luís Echeverría Álvarez (1970-1976), sexenio durante el cual el cooperativismo volvió a ser fomentado por el Gobierno Federal como parte de la estrategia del Estado neopopulista, destinado a refuncionalizar determinados factores de la producción y como un mecanismo de control y mediatización de los movimientos populares.

Durante los años ochentas, ya en pleno viraje hacia el modelo neoliberal basado en el libre mercado, la apertura comercial indiscriminada, la desregulación estatal y la creciente privatización de la economía, de nuevo se abandonó a su suerte al movimiento cooperativo, si bien, en ciertas circunstancias se le siguió utilizando como fuerza social en apoyo al sistema de partido de Estado, siendo en el marco de este nuevo paradigma neoliberal y en el ocaso del sistema autoritario de “partido casi único” en el que se inscribe la promulgación de la cuarta Ley General de Sociedades Cooperativas expedida el 2 de agosto de 1994.

Pero a pesar de lo avasallador o apabuyante que ha sido la imposición del modelo neoliberal en todas las esferas de la vida social, económica y política del país, a los fines analíticos del presente documento, un hecho que no podemos pasar por alto es que en febrero de 1983, como parte del componente social, no autoritario, del antiguo régimen político, se produjo la reforma del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose de manera inequívoca que la economía nacional se sustenta en la participación de tres tipos de empresas claramente diferenciadas y delimitadas, adscritas a los sectores público, privado y social. Este último conformado, entre otras figuras asociativas, por: “ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a los trabajadores y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios” y cuya finalidad consiste en satisfacer las necesidades comunes de sus asociados.

Por su parte, las empresas del sector privado se entienden formadas por inversionistas individuales que colocan sus recursos en diversas actividades económicas con el objeto de obtener una ganancia legítima, como contrapartida por el riesgo que supone invertir capital en un mercado abierto y competitivo.

A su vez, las empresas del sector público se reconocen como propiedad de la nación, normalmente concentradas en sectores económicos estratégicos y abocadas al bien común y al mantenimiento del equilibrio económico general.

En términos generales, puede afirmarse que desde el punto de vista jurídico, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 constitucional anteriormente comentado, la diferencia sustancial entre una empresa del sector público y una empresa del sector social está suficientemente delimitada o clarificada y no requeriría, por tanto, mayores precisiones.

Cosa distinta sucede, al momento de intentar esclarecer las diferencias de naturaleza y fines, entre las empresas del sector privado y las empresas del sector social. En la práctica lo que se ha venido imponiendo es un proceso de mercantilización o desnaturalización de las empresas sociales, desconociendo sus fines solidarios y distributivos de la riqueza en contraposición a la naturaleza mercantil de la empresa privada típica o sociedad anónima por acciones, concentrada en la obtención de la mayor rentabilidad posible de sus inversiones, motivo por el cual el debate relativo a la definición de la naturaleza jurídica de

las cooperativas se mantiene en la actualidad, constituyendo uno de los temas que generan mayor polarización debido a las consecuencias prácticas que se derivan del predominio de una u otra concepción.

Retomando la exposición de la evolución histórica de la legislación cooperativa en México, un capítulo especial corresponde a la lucha que han desplegado las cooperativas de ahorro y préstamo en pro de una ley auténticamente cooperativista que les dé amparo jurídico y reconozca sus invaluable aportaciones en el combate a la pobreza extrema que aflige a importantes segmentos de la sociedad mexicana, tema cuyo análisis se aborda en el siguiente apartado.

### **III.- La denodada lucha de las cooperativas de ahorro y préstamo en pro de una ley de naturaleza eminentemente cooperativista y la coyuntura actual.**

Aunque hoy en día pudiera parecer absolutamente inverosímil, lo cierto es que debido, principalmente, a los prejuicios de la política paternalista otrora dominante en las altas esferas del poder político de nuestro país, se estimó que las actividades financieras únicamente podrían ser desempeñadas con eficiencia y transparencia por las empresas de los sectores público y privado. Las entidades asociativas del sector social de la economía eran catalogadas como menores de edad y por ello el Estado emanado de la revolución se echo a costas la enorme responsabilidad de tutelarlos y de guiarlos por un sendero que garantizara su crecimiento y consolidación empresarial.

Atendiendo a esta lógica, la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938 prohibió la constitución legal de sociedades cooperativas dedicadas a prestar el servicio de ahorro y crédito entre sus socios.

Esta absurda restricción provocó que nuestro país se rezagara varias décadas en materia de legislación cooperativa y en particular en lo relativo a la regulación de las actividades de ahorro y crédito popular.

Sin embargo, años más tarde, la corrupción al corroer hasta la médula al sistema estatal de banca de desarrollo y el afán desmedido de especulación al alejar definitivamente a las instituciones financieras privadas de los sectores sociales con menores recursos económicos, dejó libre el terreno para que, a partir de la necesidad de contar con oportunidades de financiamiento acordes a las capacidades de pago de la población asentada en las zonas rurales y semiurbanas del país, se ensayaran, al margen de toda legislación, diversos mecanismos de ahorro y préstamo basados en la ayuda mutua, entre los cuales el esfuerzo de las Cajas Populares ocupa un lugar destacado.

De este modo transcurrieron cuarenta años en los que a contracorriente el movimiento de las Cajas populares se desarrolló y extendió por toda la geografía nacional.

El escaso interés que la autoridad había manifestado, hasta finales de los años ochenta, por regular el funcionamiento de las Cajas populares, hizo pensar a muchos que esta situación se mantendría siempre igual, por ello cuando en 1991 dio inicio formalmente la discusión para la reforma de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LOAAC) para, como lo expresaba en su exposición de motivos, dar cobertura legal a las Cajas Populares, la perplejidad y la falta de perspectivas claras se apoderó del movimiento. Muy pronto resultó evidente que el movimiento no estaba preparado para enfrentar esta ofensiva. No solamente carecía de un proyecto legislativo propio, sino que fue incapaz de consensar

una posición única frente a la reforma legislativa en ciernes, produciéndose el rompimiento de su unidad orgánica y la imposición de la figura jurídica de carácter mercantil: la Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP).

Sin embargo, el carácter altamente restrictivo de la nueva regulación generó que la inmensa mayoría de las cooperativas de ahorro y préstamo del país no pudieran cumplir con los requisitos de registro, por lo cual, a pesar de la existencia de más de 200 solicitudes de registro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público únicamente otorgó 20 autorizaciones, provocándose una gran malestar y confusión al interior del movimiento cajista de ahorro y préstamo del país.

En esas circunstancias de incertidumbre jurídica se hallaban las cajas populares cuando, de manera inesperada, se produjo la reforma de la Ley General de Sociedades Cooperativas en 1994, reforma que estableció la posibilidad de que las cooperativas pudieran dedicarse a cualquier actividad económica lícita, incluida la prestación del servicio de ahorro y préstamo, dejando en manos de las autoridades financieras la responsabilidad de elaborar y emitir las reglas administrativas a las que deberían sujetar sus operaciones financieras.

Sin embargo, si bien la reforma de la Ley General de Sociedades Cooperativas establecía el marco de referencia para que se avanzara en la definición del marco regulatorio específico de las nuevas cooperativas de ahorro y crédito, al no acatar la autoridad financiera, la obligación legal de emitir las reglas operativas correspondientes; en la práctica, la figura de Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SCAP) quedó muy endeble desde el punto de vista jurídico, circunstancia que, fue aprovechada por empresarios privados para simular la figura de cooperativa de ahorro y préstamo, lo cual les permitió amasar grandes fortunas, cometer diversos ilícitos, incluido fraude y deteriorar la imagen pública del sector de ahorro y crédito popular en general.

En estas circunstancias, justo después de 10 años de vigencia de la Ley que dio origen a las SAP's y cuando esta figura asociativa estaba sumida en una profunda crisis de carácter irreversible, las autoridades financieras concluían, el 30 de abril de 2001, un fugaz proceso que dio origen a la denominada Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), una ley cuyo espíritu y características principales resultaban tan coincidentes con la ley de SAP's, que bien podría afirmarse que se trataba de un segundo intento, más amplio y agresivo, de imposición de un orden jurídico contrario a los intereses sectoriales de las cooperativas de ahorro y préstamo.

De este modo, el 4 de junio de 2001, fue promulgada la LACP, consumándose así la imposición de un precepto legal que no es de naturaleza cooperativa o solidaria, sino todo lo contrario. En efecto, al analizar las principales características del ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación podemos advertir que se trata de una ley restrictiva, corporativa, excesivamente cara, mercantilista, elitista, discriminatoria, concentradora del poder en pocas manos y anticonstitucional.

Así, después de aplazar por dos años y seis meses la entrada en vigor de la LACP, la cual estaba prevista originalmente para el 5 de junio de 2003, se llegó al temido primero de enero de 2006, fecha en la que debiera entrar en vigor la LACP.

Hecho que, está generando una situación especialmente delicada en el sector de ahorro y crédito popular en la medida en que la inmensa mayoría de los destinatarios de la citada Ley, no están preparados para cumplir con dicha normatividad.

Efectivamente, esta problemática puede volverse insostenible, si se toma en cuenta que el número de organismos que en el país realizan actividades de ahorro y préstamo supera con creces la cifra de 600, reconocidos por las autoridades financieras para ubicarse en una cantidad cercana a los 1, 500, por lo que, en términos reales, puede afirmarse que en los últimos 10 años el país ha experimentado un boom de las finanzas populares, multiplicándose por doquier este tipo de organismos, sin que nadie pueda decir a ciencia cierta el número real de organismos existentes.

Así las cosas, en el mejor de los escenarios, la LACP daría acogida a 300 o 400 organismos de gran tamaño, dejando por fuera a dos terceras partes de los organismos existentes, la mayoría de tamaño pequeño y mediano, con el agravante de que la constitución de nuevos organismos de naturaleza cooperativa se vería igualmente complicada.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que la campaña publicitaria que desde finales del año pasado ha venido impulsando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los medios de comunicación masiva para deslindar a las cajas o cooperativas “sanas y apegadas a la ley”, respecto de las “rebeldes o no confiables”, está provocando dos efectos negativos, por una parte, un ambiente de confusión y de cierto pánico en algunos sectores de las cooperativas no apegadas a la LACP, proceso que si continúa por el mismo sendero puede dar pie a una demanda masiva de ahorros con la consiguiente descapitalización de los organismos afectados y, por la otra, que diversas instituciones o dependencias como los bancos comerciales, los ayuntamientos municipales, las notorias públicas y las oficinas del registro público de la propiedad y el comercio, entre otros, le estén negando sus servicios a las cajas o entidades financieras “rebeldes”, con lo cual se cometen actos ilegales que vulneran el estado de derecho.

Frente a esta grave situación, que presagia el posible desenlace de una crisis financiera en el sector de ahorro y crédito popular, con expresiones igualmente preocupantes en las esferas política y social, en un año eminentemente electoral en el que habrá de elegirse al próximo presidente de la República, así como renovarse las dos Cámaras del Congreso de la Unión y elegirse diversas gubernaturas y presidencias municipales en distintos estados del país, es urgente la definición de una salida legislativa que ofrezca una solución de fondo a esta problemática, tarea en la que la CFCyES de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión ha venido trabajando en los últimos meses y que podría concretarse a través de la reforma del artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

En tal virtud, el sector de ahorro y crédito popular, tal como sucede actualmente en Colombia y Bolivia, podría integrarse con **dos subsectores**: a) los intermediarios financieros no bancarios y con vocación social y b) las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo cerradas o de vínculo exclusivo.

Las diferencias entre ambas estarían dadas por su distinta naturaleza jurídica; por el ámbito y tipo de operaciones que podrán realizar; por el marco regulatorio al que quedarían sujetas y por la dependencia pública encargada de su supervisión y vigilancia.

En este sentido, las cooperativas cerradas o de vínculo exclusivo únicamente podrían realizar actividades con sus socios, mientras que los intermediarios financieros no bancarios estarían habilitados para realizar operaciones tanto con socios como con el público en general.

En cuanto al marco regulatorio, las cooperativas cerradas o de vínculo exclusivo, en la medida en que no se considerarán como intermediarios financieros, se regirán por lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Por su parte, los intermediarios financieros quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, así como por lo dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En lo que se refiere al ámbito de actividades, los intermediarios financieros, en tanto realizan actividades auxiliares del crédito, podrán operar en cualquier localidad de la República Mexicana,

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo, por su parte, podrán organizarse en las distintas comunidades, barrios o localidades ubicadas dentro del territorio de uno o más municipios de una Entidad Federativa de la República Mexicana, o en dos o más municipios colindantes de hasta tres Entidades Federativas de la República Mexicana.

Para efectos de la supervisión y vigilancia de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo se constituirá un órgano supervisor desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y de gestión el cual sujetará sus actividades a lo dispuesto en un reglamento de supervisión prudencial que al efecto emita.

En el caso de los intermediarios financieros, la instancia responsable de ejercer la vigilancia y supervisión correspondiente será la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En ambos casos, puede admitirse el esquema de supervisión auxiliar o delegada a través de organismos representativos de cada uno de los subsectores, pero en el entendido de que las dependencias públicas anteriormente indicadas asumen la responsabilidad en última instancia por la adecuada supervisión y vigilancia del sector en su conjunto.

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo podrán realizar con sus socios exclusivamente las actividades de ahorro y préstamo en tanto que;

Los intermediarios financieros, además de las operaciones de ahorro y préstamo podrán realizar, entre otras, las siguientes:

- Expedir y operar tarjetas de debito o de crédito,
- Asumir posiciones en moneda extranjera,

- Autorizar a sus socios o clientes la expedición de cheques a su cargo,
- Administrar remesas y
- Todas las que les permita la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En caso de prosperar esta propuesta legislativa, se estaría cumpliendo con el objetivo de incluir en esquemas de formalización legal al conjunto del sector cooperativo de ahorro y préstamo del país, por la vía más adecuada: el acatamiento voluntario de la legislación por los propios destinatarios de la misma.

En consecuencia, con la aprobación de la reforma legislativa anteriormente enunciada, de lo que se trata es de revertir los procesos de privatización y mercantilización del sector cooperativo mexicano, defendiendo su esencia social y el derecho inalienable de la sociedad civil a la autoorganización solidaria y democrática.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Conde Bonfil, Carola (2000): “¿Pueden ahorrar los pobres?”. Publicaciones del Colegio Mexiquense, A.C. México, D.F.

Conde Bonfil, Carola (2001): “¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México”. Editorial Emahaia, S.A. de C.V. Toluca, Estado de México, México.

Eguía Villaseñor, Florencio (2001): “Introducción a la Teoría de la Cooperación”. Grabados e Impresos Ambriz, México, D.F.

Mansell Casrstens, Catherine (2000): “Las finanzas populares en México”. Impresores ALDINA, S.A.. México, D.F.

Rojas Coria, Rosendo (1984): “Tratado de Cooperativismo Mexicano”. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Rojas Herrera, Juan José (2001): “Cincuenta Aniversario de las Cajas Populares en México ¿Qué celebrar?” en “Una Quinta Oportunidad” Eguía Villaseñor, Florencio (2001). Grabados e Impresos Ambriz, México, D.F.

Salinas Puente, Antonio (1954): “Derecho Cooperativo: Doctrina, jurisprudencia, codificación”. Editorial Cooperativismo. México, D.F.

Trigo Loubiere, Jaques (2005): “Basilea II y las cooperativas de ahorro y crédito”. Serie Estudios de la DGRV número 5. San José de Costa Rica.