

IMPACTO DE LA NUEVA REGULACIÓN  
DEL SECTOR DE AHORRO  
Y CRÉDITO POPULAR FRENTE  
A LA CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR

Enrique Fernando BARRERA BETANCOURT

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Concepción de un Sistema de Ahorro y Crédito Popular Regularado y Supervisado.* III. *El Sector de Ahorro y Crédito Popular.* IV. *Ley de Ahorro y Crédito Popular y Regulación Secundaria.* V. *Nueva Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.* VI. *Consecuencias en el Sector de Ahorro y Crédito Popular.* VII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Muchos estudiantes de derecho y profesionistas destacados del ámbito financiero han querido conocer y profundizar sobre la forma de regular el fenómeno económico del sector de ahorro y crédito popular; incluso para los más adentrados en el contexto financiero de nuestro país, tanto en la forma en que ocurre este fenómeno hoy en día, como la conformación histórica del sistema, resultan poco claras y presentan importantes lagunas. Preguntas como: ¿cómo se gestó?, ¿cómo se reguló?, ¿por qué se definió así?... son todavía temas poco explorados por abogados y financieros; tal vez conociendo mejor estos temas se podrá brindar un abanico de opciones a los múltiples negocios financieros y corporativos que todos los días requieren de oportuna asesoría jurídica.

Este trabajo no pretende ser un estudio histórico que profundice en las raíces del sector de las finanzas populares en México; sobre ello

hay documentos escritos de gran valor, aunque siempre nos encontraremos con pocas fuentes confiables que realmente documenten la experiencia real con un enfoque crítico.

Así pues, el presente escrito se elabora partiendo de la base que animó a México a proponer la regulación del sector de ahorro y crédito popular durante varios años, la aplicación de dicha regulación y la participación de los trabajos de los reguladores para lograr el comienzo de la consolidación de nuestro joven sector de ahorro y crédito popular.

A lo largo de estas páginas se resume, en la historia reciente de nuestro país, la concepción del sector de ahorro, la forma en que fue ideándose y cómo éste quedó plasmado finalmente en la norma, la efectividad práctica de su aplicación y la emisión de la nueva *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo*, con un enfoque crítico y fundado.

## II. CONCEPCIÓN DE UN SISTEMA DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR REGULADO Y SUPERVISADO

A principios del sexenio 2001-2006 el sistema financiero mexicano presentaba serias desigualdades en su desarrollo, existía falta de penetración de los intermediarios financieros y en consecuencia, la mayoría de las personas en edad productiva no tenían acceso a servicios financieros formales, ello debido a los bajos ingresos de las poblaciones alejadas de las grandes ciudades y localizadas en zonas geográficas de difícil acceso, que ocasionan el encarecimiento de la prestación del servicio.

El sistema bancario mexicano, como dicho término se define en la Ley de Instituciones de Crédito, atiende principalmente a nichos de mercado que se concentran en grandes corporativos y personas físicas con determinado nivel de ingresos, a fin de ser elegibles como "clientes" para los servicios que prestan o los productos que ofrecen.

Por su parte, siempre ha existido en México un sector de la economía que agrupa a diversos participantes, oferentes de productos de captación de recursos del público y de colocación de créditos; estos participantes se agrupan en el denominado sector de ahorro y crédito popular, del cual profundizaremos en el apartado respectivo, además de diversas empresas privadas que otorgan microcréditos. En ambos

casos estos participantes del sector financiero, que por ahora denominaremos "informal", no se encontraban regulados ni supervisados por autoridad financiera alguna.<sup>1</sup>

Así pues, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2001, reconoció la necesidad de implementar un orden normativo que permitiera al sector de finanzas populares formalizarse, hacerse más transparente y brindar seguridad al usuario de sus servicios y por supuesto, quedar debidamente supervisado por las autoridades con el objeto de lograr los objetivos previstos en dicho plan. Para ilustrar lo anterior a continuación se cita un extracto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El sistema financiero mexicano no ha podido consolidarse plenamente. Los fuertes desequilibrios y desajustes que sufrió a mediados de la década de los noventa, el rezago estructural y operativo de los intermediarios y la falta de un marco normativo adecuado han impedido una mayor profundización financiera. Adicionalmente, el muy limitado ahorro interno, con el mantenimiento consecuente de elevadas tasas de interés reales, ha restringido la contribución del sistema financiero al desarrollo.

La nueva dinámica del país demanda también la reforma del sistema financiero para fomentar el ahorro, particularmente el de largo plazo y el popular. Una reforma financiera apropiada debe además mejorar los incentivos tanto de los intermediarios financieros como de los usuarios.

Por su parte, una de las estrategias del ex presidente Vicente Fox, previstas en el Plan Nacional de Desarrollo para conducir la marcha económica del país, era:

f] Crear la banca social.

La nueva banca social tendrá dos lineamientos esenciales. En primer término, ordenar el sector de ahorro y crédito popular, dotándolo de un marco

<sup>1</sup> Hay que recordar que la quiebra de Crédito y Ahorro del Noroeste (El Arbolito) y el fraude de las cajas JOV (mediante el abuso de la figura de Sociedad Cooperativa) fueron temas muy sonados en el año 2000.

normativo adecuado que le dé transparencia y seguridad; formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector y establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios.

Con esta iniciativa se busca evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros, para lo cual se impulsará la creación de un seguro de depósito que garantice los recursos ahorrados en el sistema de ahorro y crédito popular. Para alcanzar una mayor eficiencia y economías de escala, se promoverá, sin descuidar sus funciones, la transformación de instituciones relacionadas, a fin de aprovechar las posibilidades de apoyo al sector.

El segundo lineamiento será estimular proyectos productivos viables a fin de aprovechar el potencial brindado por el entusiasmo y las ideas creativas de personas que carecen de apoyo financiero. Para ello, se destinarán recursos mediante microcréditos que impulsen las ideas productivas y emprendedoras de los mexicanos que deseen mejorar su economía. Los proyectos productivos viables que surjan como iniciativa de las personas, familias o comunidades contarán con financiamiento accesible. Cabe destacar que este programa dará incentivos a la formalidad comercial y fiscal de los negocios que sean apoyados.

Con esta idea y como generalmente ocurre, se trató primero de conceptualizar la forma en que puede regularse y ordenarse lo que ya se venía dando en la práctica diaria, a través de multiplicidad de operaciones financieras celebradas por diversas personas morales de muy diversas naturalezas jurídicas. El legislador se dio cuenta que el derecho tendría que reconocer la práctica financiera *de facto* y normar el campo de actuación de los diversos participantes (desde sociedades y asociaciones civiles, hasta cooperativas, sociedades anónimas y sociedades de solidaridad social, por nombrar algunas), a fin de sentar las condiciones para el crecimiento ordenado de éstos y para incorporar a los nuevos participantes que eventualmente quisieran entrar en la competencia del sector.<sup>2</sup>

El primer problema era establecer una base o modelo de esquema del sector de ahorro y crédito popular que pudiera adecuarse a la realidad mexicana en ese entonces, para ello se elaboraron diversos estudios internacionales para conocer la experiencia de países donde

<sup>2</sup> Debemos recordar que en esas fechas (2001) el permiso para captar depósitos del público para sociedades distintas a los bancos, solamente se preveía en la Ley General de Sociedades Cooperativas, y podía llevarse a cabo por las cooperativas de ahorro y préstamo exclusivamente con sus socios, para distinguirlas de las cooperativas de producción o servicios.

las finanzas populares han tenido un desarrollo importante y así poder evaluar qué modelo de finanzas populares sería más adecuado para implementarse en México y que permitiera lograr los objetivos que se perseguían.

Así pues, se conformó un grupo de trabajo integrado por diversos participantes de las autoridades financieras, representantes del sector cooperativista, legisladores y miembros de destacadas organizaciones internacionales, expertos en finanzas populares para varios sectores, desde rurales hasta muy sofisticados.

Al finalizar los trabajos este grupo determinó que, atendiendo a la experiencia internacional, está comprobado que en los países en los cuales existe regulación específica para las actividades de los organismos financieros solidarios, éstos han podido crecer y consolidarse como una alternativa atractiva para millones de personas en el mundo.<sup>3</sup>

Se analizó el modelo de la Fundación Alemana (*Sparkassenstiftung für internationale Kooperation*), cuya misión consiste en hacer accesible la experiencia adquirida por las *Sparkassen* alemanas a instituciones financieras similares en países en vías de desarrollo y de transformación.

Para ello, la *Sparkassenstiftung* ofrece a sus instituciones contraparte en el mundo entero los servicios de capacitación y consultoría más modernos. La *Sparkassenstiftung* apoya la reestructuración del sistema mexicano de cajas de ahorro y crédito popular, gracias al fomento y desarrollo de una red de pequeños bancos locales.

Además, la *Sparkassenstiftung* brinda asesoramiento a un gran grupo de unas 300 pequeñas cajas locales de ahorro y crédito.<sup>4</sup>

Asimismo, la Confederación Alemana de Cooperativas o DGRV por sus siglas en alemán (*Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e V.*), presta servicios consistentes en contabilidad, administración, legal, auditoría y asistencia técnica en todo el mundo. Muchos

<sup>3</sup> Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley General de Sociedades Cooperativas de 30 de abril de 2001, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2001.

<sup>4</sup> <http://www.fundacionalemana.com.mx/index.php>.

de sus principios y forma de trabajo cooperativo se recogieron en la elaboración de la normatividad de ahorro y crédito.<sup>5</sup>

Otro de los grandes organismos que influyeron en la concepción de nuestro modelo de sector de ahorro y crédito popular fue *Développement International Desjardins* (DID), sociedad canadiense especializada en apoyo técnico e inversión en el sector de las finanzas de proximidad en los países en desarrollo y emergentes. Actualmente, DID apoya a organizaciones en unos veinte países de África, América Latina y el Caribe, Asia y Europa Central y del Este.

Con el fin de garantizar el sustento de las instituciones que apoya, DID interviene en varios campos. Los conocimientos de sus aproximadamente 100 empleados se solicitan para:

- crear instituciones básicas y organizarlas en red,
- introducir nuevos productos financieros,
- recuperar situaciones de crisis,
- modernizar las operaciones,
- diseñar estrategias de supervisión,
- elaborar leyes sobre las cooperativas de ahorro y crédito,
- formar a los diferentes actores de la escena financiera local.<sup>6</sup>

En México, DID participó activamente en la certificación de los integrantes de los Comités de Supervisión de Federaciones, así como la certificación de los propios Comités que hoy operan en el país.

Atento a lo anterior, México reunía los principales elementos para poder conceptualizar e integrar al sector financiero popular y dotarlo de una regulación específica, lo cual se tradujo, después de muchos esfuerzos, en la Ley de Ahorro y Crédito Popular (en adelante LACP) vigente y que fuera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2001.

### III. EL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Debemos recordar que en México el sector de ahorro y crédito popular se encuentra conformado por múltiples mecanismos, desde tandas,

<sup>5</sup> <http://www.dgrv.org/docs/esp-DGRVagosto2006.pdf>.

<sup>6</sup> <http://www.did.qc.ca/es/qui-sommes-nous/default.html>.

rosca o vaquitas como coloquialmente se les conoce, hasta cajas de ahorro y uniones de crédito. Principalmente nos enfocamos en las cajas de ahorro por ser las figuras que, debidamente organizadas, consideramos como las más representativas del sector.

En México existen cinco tipos de cajas de ahorro, i) las que pertenecen a la Caja Popular Mexicana como una sociedad que agrupa a diversas cajas, ii) las que son sociedades de ahorro y préstamo,<sup>7</sup> iii) las cajas independientes iv) las cajas operadas por empresas y sindicatos (fuera del objeto de la LACP) y v) las cajas solidarias.<sup>8</sup>

Ahora bien, con la emisión de la LACP México logró fijar la regulación primaria<sup>9</sup> que establece las bases conforme a las cuales se llevará a cabo la intermediación financiera a nivel popular, reduciendo a dos figuras las permitidas para desarrollar la actividad, a saber: sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAP) y sociedades financieras populares (SOFIPOS) con naturaleza jurídica de sociedad anónima, así como la forma en que ambas serán supervisadas.

La LACP prevé también que a ambas figuras se les denomine Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) para lo cual deberán obtener de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante CNBV) la debida autorización para actuar con tal carácter. Se contempla también la forma en que las EACP pueden agruparse en Federaciones y éstas en Confederaciones; y se delega la facultad de supervisar de manera auxiliar a todas las EACP en diversos Comités de Supervisión, integrados por funcionarios especializados y certificados por organismos internacionales como el DID, fungiendo el Comité de Supervisión como un órgano independiente de la Federación a la que se encuentre adscrito.

Asimismo, se define de manera clara la forma de proteger los depósitos del público en caso de cualquier contingencia, lo cual se realizaría a través de un Fondo de Protección administrado por la Confederación con reglas precisas sobre la forma de invertir el patrimonio y las cuotas que deberán pagar las EACP. Se estableció

<sup>7</sup> Con naturaleza de organizaciones auxiliares del crédito y reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

<sup>8</sup> Para profundizar en el tema ver Mansell Carstens Catherine *Las finanzas populares en México, el redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, 1995, p. 123.

<sup>9</sup> En contraposición a "secundaria", término reservado para la regulación que emite la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con base en una Ley que así lo señale.

la facultad de la CNBV para emitir reglas y disposiciones de carácter general en materia de controles internos, regulación prudencial, régimen de alertas tempranas, niveles de capitalización, contabilidad, por nombrar algunos.

Se reguló también la forma en que dichos intermediarios se disuelven, liquidan y quiebran a fin de establecer una salida ordenada del sistema que genere el menor costo.

No obstante lo anterior y ante la diversidad de sociedades y personas que ofrecían estos servicios, la LACP previó un amplio y detallado régimen de transitoriedad que obligaba a todos los interesados en obtener la autorización de la CNBV a realizar diversos trabajos preparatorios para estar en posibilidad de presentar su solicitud de autorización ante la CNBV, lo cual requería del previo dictamen favorable de alguna Federación y ser financieramente viable, de conformidad con los pormenores previstos en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto mediante el cual se expidió la LACP.

Para lograr lo anterior, se establecieron plazos perentorios para que las sociedades se encontraran en condiciones de poder solicitar su autorización ante la CNBV, so pena que de no cumplir con los trabajos preparatorios, no podrían llevar a cabo actividades de captación de recursos, ubicándose en conductas posiblemente delictivas.<sup>10</sup>

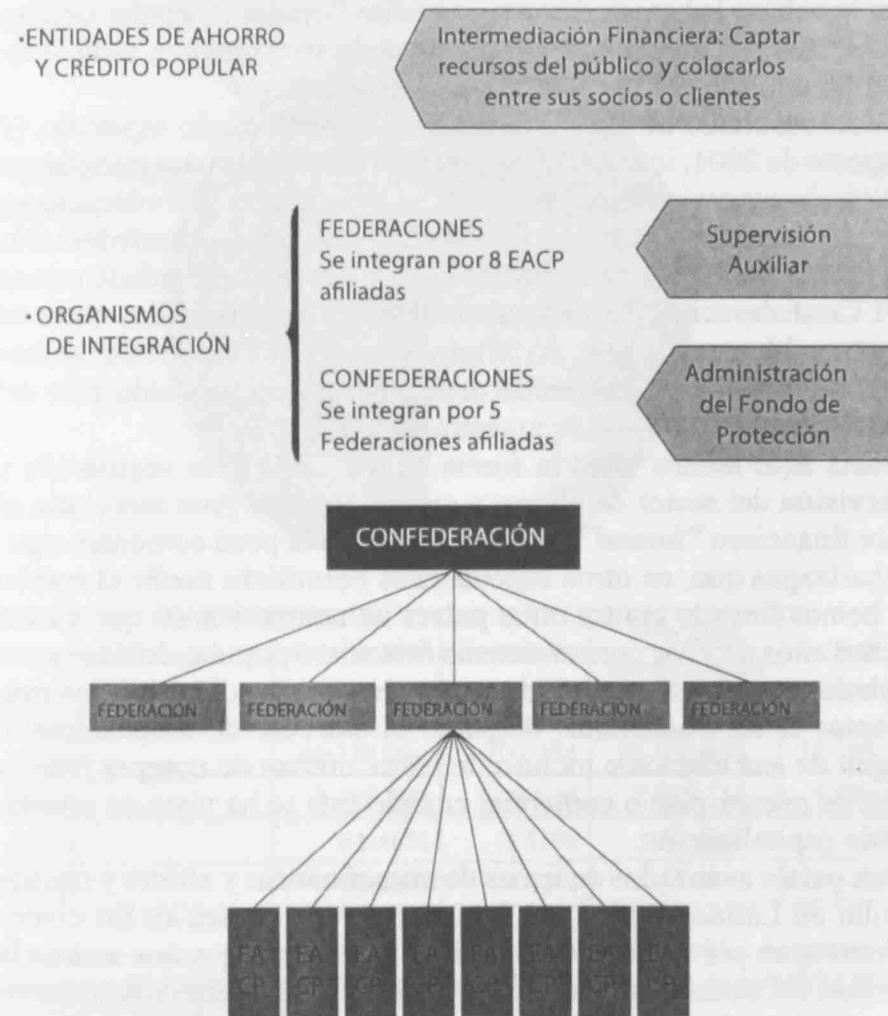
En síntesis, el sector de ahorro y crédito popular se estructuró como se muestra en la figura 1.

Así pues, para 2001 se tenía una LACP pero no se contaba aún con ningún participante autorizado, y era lógico, porque se trataba de una Ley nueva y no se había emitido ninguna autorización para que alguna sociedad tuviera el carácter de EACP.

Sin embargo, como la solicitud de autorización debía acompañarse de un dictamen previo que fuera "favorable" y que estuviera emitido por una Federación, era menester para la autoridad dar prioridad a las autorizaciones para constituir Federaciones (que cuenten con un Comité de Supervisión Auxiliar) y posteriormente las autorizaciones de las EACP.

<sup>10</sup> La LACP ha tenido ocho modificaciones a la fecha (cuatro por temas de plazos y constitución de Federaciones, cuatro por temas de lavado de dinero, desregulación de factoraje, entre otras), siempre teniendo en mente la capacidad de adecuarse a sus circunstancias. En el mismo periodo la Ley de Instituciones de Crédito, ha tenido 17 reformas.

Figura 1. Estructura del sector de ahorro y crédito popular



Sería hasta el mes de abril de 2005 cuando empezaron a emitirse las primeras autorizaciones de Federaciones.<sup>11</sup>

El 18 diciembre de 2006 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, las Disposiciones de carácter general aplicables a las

<sup>11</sup> Concebir el sector de ahorro y crédito popular como se plasmó en el cuadro anterior es resultado de la experiencia vivida por el grupo de trabajo que se conformó al efecto y de la oportuna y adecuada asesoría de muchos organismos internacionales como los que ya se han citado en este trabajo.

Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular (Circular Única), la cual tuvo por objeto compilar en un solo instrumento, toda la regulación emitida por la CNBV al amparo de la LACP.

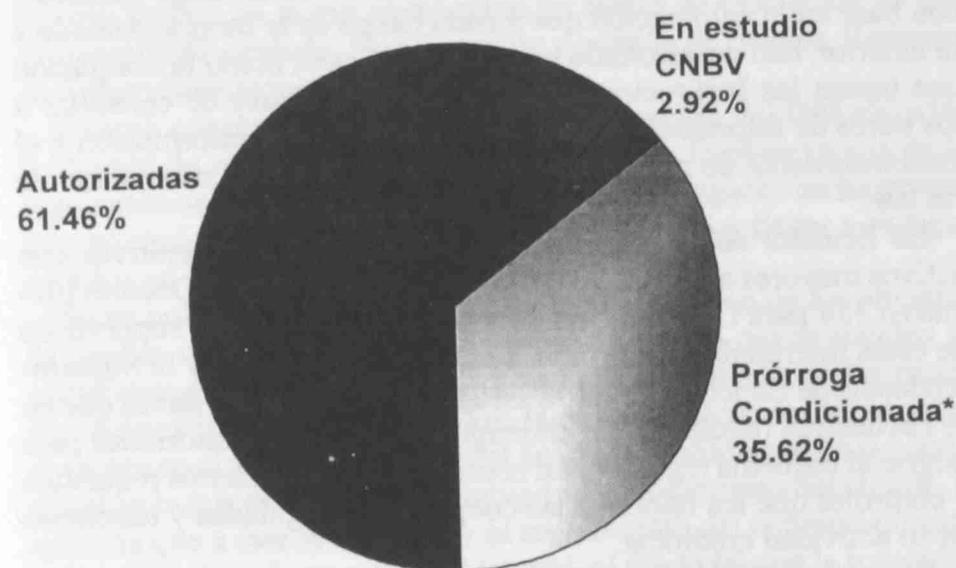
Como resultado de todo lo anterior se ha obtenido lo siguiente. (i) En agosto de 2001, inició la capacitación de personas para integrar los comités de supervisión. (ii) En 2005, se autorizaron 12 Federaciones y las primeras tres EACP. (iii) En 2007, se autorizó la Confederación (COFIREM). En 2008 y hasta agosto de 2009 el sector regulado consta de: 1 Confederación, 13 Federaciones y 78 EACP divididas entre 44 SOCAPS y 34 SOFIPOS que, en términos de activos del sector, al mes de agosto de 2009 se encuentra dentro del marco regulado más del 60% de los activos como se muestra en la figura 2.

Hasta aquí hemos visto la forma en que se creó la regulación y supervisión del sector de ahorro y crédito popular para integrarlo al sector financiero "formal", sin embargo, vale la pena comentar algunos hallazgos que, en otros sistemas nos permitirán medir el rumbo que hemos llevado contra otros países latinoamericanos que tienen muchos años de vivir con un sistema financiero popular debidamente regulado y que les ha permitido en muchos casos sobrevivir las más violentas crisis financieras, llegando al extremo de mantenerse al margen de sus efectos e incluso de hacer ofertas de compra para la banca de primer piso o comercial cuando ésta se ha visto en problemas de capitalización.

Dos países avanzados en temas de microfinanzas y ahorro y crédito popular en Latinoamérica son Ecuador y Perú, países en los cuales se preocupan por revisar y redefinir el tipo de riesgos que asume la actividad del microcrédito con independencia del intermediario financiero que la realice. La regulación se enfoca a cuidar los riesgos que asume el otorgante del crédito, al tiempo que se homologa la norma de consumo y microcrédito en provisiones y castigos (por ejemplo, después de 5 días de mora).

En Ecuador se cuenta con una definición de "microcrédito" (aspecto trascendental para la regulación aplicable a la calificación y constitución de reservas ya que en México no existe tal definición y los microcréditos muchas veces terminan siendo calificados y reservados con reglas aplicables a la cartera crediticia de consumo o de otro tipo), entendido como "aquel concedido a un prestatario o a un grupo de

Figura 2. Sector regulado



	Autorizadas	En estudio	Prórroga condicionada	Total
Núm. sociedades	75	21	282	376
Activos	46 338 094	2 200 254	26 860 896	75 399 244
Socios	3 358 303	229 636	2 002 116	5 590 055
Activos	61.46%	2.92%	35.62%	100%
Socios	60.08%	4.11%	35.82%	100%

\* Se conoce como prórroga condicionada al periodo durante el cual las sociedades deben trabajar con las Federaciones para estar en posibilidad de presentar su solicitud a la CNBV, actualmente vencerá hasta 2012.

Fuente: CNBV. Adicionalmente existen 116 sociedades regularizadas al amparo del artículo 4 bis de la LACP y se tiene conocimiento de que existen cientos de sociedades operando fuera del marco legal actual. El cuadro y las cifras se presentan con información al mes de agosto de 2009.

prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificados por la institución del sistema financiero prestamista".

La actividad de la supervisión está basada en el riesgo asumido, con base en la calificación que a cada riesgo se le otorga. Aunado a lo anterior, han desarrollado servicios auxiliares como la obligación que tienen las Instituciones Microfinancieras (IMF) de consultar a los burós de información crediticia, calificar dicha información y el establecimiento de reglas para la gobernabilidad y el patrimonio de las IMF.<sup>12</sup>

En Ecuador sólo se encuentran reguladas las cooperativas con activos mayores a 10 mdd, conforme a lo previsto en el Decreto Ejecutivo 354 para Cooperativas de Ahorro y Crédito, y la supervisión de estos intermediarios se lleva a cabo directamente por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Existen también cooperativas que no se encuentran reguladas, sin embargo, tienen una transitoriedad para migrar al esquema regulado, así como para cumplir ciertos requisitos y controles que les imponen las cooperativas reguladas y asociadas en su actividad crediticia.

Por otra parte, la autoridad supervisora tiene facultades para obligar a las IMF a transparentar sus comisiones, revelarlas e incluso regularlas. La supervisión se lleva a cabo de manera consolidada y se ajusta al nuevo acuerdo de Basilea II,<sup>13</sup> según la clasificación del crédito y en atención a la fuente del pago, no al destino del crédito. Asimismo, las reglas de provisionamiento varían en función de la tecnología crediticia que han desarrollado, en caso de que conforme a la metodología no resulte satisfactorio, se pueden tasar las provisiones hasta en 3% del total de la cartera.

A nivel de las disposiciones secundarias existe la obligación para las IMF de contar con una unidad de riesgos que funciona como un verdadero contrapeso con el área de negocios, incluso cuentan con un Comité de Administración de Riesgos y deben de obtener la calificación de una institución calificadora de prestigio. Los requerimientos de capital van dirigidos en función del riesgo de crédito asumido.

<sup>12</sup> Ver Decreto 354 de la Superintendencia de Bancos y Seguros de Ecuador.

<sup>13</sup> "Basilea II", el Nuevo Acuerdo sobre Capitales Mínimos, aún en deliberación en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), cambiará el mundo financiero como ningún acuerdo anterior: redefinirá el capital necesario para cubrir el riesgo crediticio y otros tipos de riesgos (operacional, de liquidez, etc.), reforzará la práctica de la supervisión financiera y aumentará la transparencia para que las fuerzas del mercado puedan actuar de una manera más eficiente. Estos tres elementos son los así llamados "tres pilares" de Basilea II.

En Ecuador existe una cooperativa denominada Cooperativa COOPROGRESO en la que se manejan los temas de Operación de una Cooperativa Regulada, Plan Contable y gestión de riesgos, Reportes de Supervisión y Sistema de Supervisión.

En esta cooperativa, con 37 años de operación, 50 000 afiliados y 55 mdd de activos, la tecnología crediticia y la observancia de la regulación de la Superintendencia de Bancos y Seguros les ha permitido minimizar la cartera vencida por abajo de 5% y llegar a castigar créditos en 1% de los casos.

Su tecnología crediticia se basa en la capacitación de los oficiales de crédito que llevan a cabo una labor de campo cuyos sueldos se componen de una parte fija y una variable en función de las metas obtenidas y los créditos colocados; la principal atención del negocio se centra en el arraigo que el oficial de microcrédito tiene en la comunidad en la que lleva a cabo su trabajo, el conocimiento del cliente, la asesoría que a éste se le presta y el seguimiento del comportamiento del acreditado y de su actividad laboral, al grado tal que la responsabilidad del oficial de microcrédito es la de visitar constantemente a su grupo de acreditados para ofrecer los productos, asesorarlos en las decisiones, cubrir los requisitos documentales y recordarles la fecha de cada vencimiento mensual.

La regulación de estas actividades en el Perú se particulariza respecto del tipo de actividad que se va desarrollando, regulación que se va fortaleciendo y haciendo más estricta en la medida en que crece el volumen de operaciones que quiera llevar a cabo el intermediario de que se trata. Únicamente la carga regulatoria tope la tienen los bancos comerciales y, en términos generales, los requisitos para tener acceso a un número mayor de operaciones dependerán de mayores requerimientos de capital y una adecuada cobertura de riesgos.

En Perú es posible otorgar créditos a microempresarios para la producción, comercialización y prestación de servicios, mediante la evaluación del otorgamiento del crédito y de manera preponderante la capacidad del microempresario para el repago del crédito, quedando en un segundo nivel el flujo de ingreso de la actividad que realice, es decir, la fuente de pago podría provenir de otras actividades o sujetos. Por su parte, las provisiones por malos préstamos se van constituyendo en función de días de atraso en el pago y en las garantías que tienen.

En Perú es posible que las instituciones microfinancieras lleven a cabo operaciones de derivados exclusivamente para fines de cobertura y no de especulación financiera.

Adicionalmente cuentan con una regulación que permite una adecuada salida del mercado de estos intermediarios, desarrollan el régimen de alertas tempranas, de intervención, disolución y liquidación. Igualmente cuentan con un seguro de depósitos que cubre a personas físicas y morales sin fines de lucro hasta por 23 000 dólares y puede participar en la rehabilitación de instituciones bajo esquemas "puente" o separando activos "buenos y malos" (*good bank-bad bank*).

Las cajas rurales de ahorro y crédito y las cajas municipales de ahorro y crédito se encuentran supervisadas por la única Federación existente (FENACREP) en virtud de que conforme a la ley peruana de la materia, la supervisión se encuentra delegada en esta Federación sin que la Superintendencia de Banca y de Seguros se hubiere reservado la facultad de supervisar directamente a estas cajas o sociedades cooperativas, las cuales no tienen un capital mínimo y pueden clasificarse en abiertas o cerradas según la facultad que tengan para recibir depósitos de todo tipo de socios o sólo determinado grupo.

Las modificaciones que ha venido sufriendo el marco regulatorio de las cooperativas recaen en aspectos que pretenden separar las decisiones administrativas del control de los accionistas, recaen también en temas de gobernabilidad en el otorgamiento de los créditos, auditoría interna y externa en los consejos de vigilancia, capitales de entrada y límites de riesgo individualizado.

La Caja Municipal de Piura una institución financiera propiedad de la Municipalidad Provincial de Piura, cuenta con personalidad jurídica, autonomía administrativa, económica y financiera, su objeto es facilitar mejores condiciones de vida, contribuir al desarrollo económico y social de sus clientes y de la comunidad. Su éxito se centra en el manejo técnico y profesional de sus directivos y funcionarios, quienes actúan libres de todo tipo de injerencia política, a pesar de ser empresas municipales y en la aplicación de políticas acertadas acorde con el entorno económico nacional e internacional.

A este respecto vale la pena destacar que dentro del Consejo de Administración de la Caja fungen representantes de las cámaras de

comercio, de los pequeños comerciantes, del Banco de la Nación y hasta de la Iglesia, sus gerentes se encuentran altamente capacitados, exigiéndoseles, en algunos casos hasta niveles de doctorado en universidades extranjeras.

Su tecnología crediticia es similar a la utilizada por las microfinancieras en Ecuador y buscan que el personal se conforme por jóvenes universitarios del tercio superior y fomentan un progreso laboral basado en un servicio de carrera dentro de la cooperativa, tienen una capitalización de 75% de las utilidades y un adecuado límite de apalancamiento (equivalente al Ratio de Basilea seis veces).

Buscan conservar una moderna tecnología de microfinanzas y el privilegio de la información y capacidad de pago del cliente antes que las garantías otorgadas, las cuales tienen un carácter subsidiario. Literalmente buscan llevar el banco al domicilio o al centro de trabajo del cliente, siguiendo la política de "golpear puertas", cuentan con tecnología de punta, siempre hacia la banca sin papeles, manejan tarjetas de clientes, cajeros automáticos o ATM (Globalnet), Intranet e Internet (*home banking*), banca telefónica, *palm pilot*, con el objeto de lograr mayor eficiencia y menores costos.

La Caja Municipal se orienta a satisfacer las necesidades de los clientes y depositantes de zonas urbanas y rurales que no tienen acceso al sistema financiero, su cobertura es a nivel nacional y la atención es personalizada. Las excelentes relaciones con sus clientes, se han desarrollado en el largo plazo, desde hace más de 20 años, lo que garantiza la alta fidelidad de los clientes, situación que pudimos corroborar con estadísticas que muestran una alta competitividad con la banca y muy bajos índices de morosidad.

Con base en lo expuesto, se puede apreciar que será largo el camino que deberán seguir nuestras normas para llegar a brindar la confianza, seguridad y fortaleza que en otras latitudes representa el sector, sobre todo generar la conciencia que se requiere en las autoridades y en los agentes financieros en general para entender que las microfinanzas y el sector de ahorro y crédito popular no son un tema menor, ni debe soslayarse, sino por el contrario, debe ser visto como parte integral y trascendental del sector financiero, con la enorme ventaja de convertirse en una posibilidad que puede matizar los impactos de las crisis financieras, que atenúa los riesgos de contagio de los grandes grupos financieros y que, por su falta

de participación en el sistema de pagos, puede mantenerse ajeno al riesgo sistémico.

A la regulación mexicana, así como a la práctica y política del otorgamiento de microcréditos en general le falta mucho por madurar en este terreno. Las SOCAPS y SOFIPOS mexicanas son realmente bancos que operan en un nicho de mercado que tradicionalmente no le interesa a la banca comercial por sus costos y la falta de personas que pueden ser sujetos de crédito para ellos, con la enorme ventaja y diferencia de que no participan del sistema de pagos de nuestro Banco Central.

Por lo regular, la visión del Estado sobre las cooperativas consiste en la de instituciones de intermediación imperfectas que afectan la consolidación de todo el sistema financiero, muchas veces son vistas como el salvoconducto de los programas sociales, en ocasiones les otorgan ventajas y estímulos fiscales y en ocasiones les imponen restricciones a la captación y trámites de diversas autorizaciones.<sup>14</sup>

Si bien a raíz de la crisis financiera de 1994 muchas cosas cambiaron en México, evidentemente la falta de la regulación y de un marco legal que legitimara el encomiable trabajo de las Cajas Populares es factor determinante de por qué hoy, las cooperativas en México, no representan una porción más significativa de la intermediación financiera nacional.<sup>15</sup>

#### IV. LACP Y REGULACIÓN SECUNDARIA

Se ha mencionado en capítulos anteriores como quedó conformada la estructura del sector de ahorro y crédito popular en México conforme a la LACP. Ahora bien, es importante tener presente los logros alcanzados con la expedición de dicha Ley, al conjuntar en un solo ordenamiento jurídico al abanico de sociedades que venían realizando la actividad de ahorro y crédito popular para obtener los resultados siguientes:

<sup>14</sup> Hernández Hugo, *Éxito en las Cooperativas de Ahorro y Crédito UN ESTADO POSIBLE*, Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) 2002, p. 30.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 47.

- A partir de su entrada en vigor sólo habrá dos figuras con distinta naturaleza jurídica, por un lado, las SOCAPS y, por el otro, las SOFIPOS con la naturaleza de sociedad anónima.
- Estas entidades son libres de asociarse en Federaciones y las Federaciones en Confederaciones, conjuntamente denominados Organismos de Integración.
- Se faculta a la CNBV para supervisar a todas las entidades y se establece el esquema de la supervisión auxiliar la cual se realiza a través de las Federaciones.
- Se cuenta con el seguro de depósitos para la protección de los recursos del público, lo cual se llevaría a cabo por un Fondo constituido al efecto y manejado por la Confederación.
- Las disposiciones secundarias en materia de regulación prudencial buscan permitir a las entidades asumir riesgos en función de las medidas, requerimientos de capital y controles que deberán cumplir. Así a mayores riesgos mayores controles y mayores reservas para prevenir cualesquier contingencia.
- Se establece un régimen gradual de adecuación a la norma para aquellas sociedades que no cuentan con la autorización debida para que se ajusten a la Ley a las disposiciones y reglas, a fin de que en los plazos previstos en dicha Ley se cumpliera con los objetivos.

En síntesis, la elaboración de la LACP y las disposiciones secundarias que de ella emanan, se centró principalmente en regular una actividad: *la actividad de captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación entre el público*. Así los legisladores y las autoridades financieras atinadamente decidieron que dicha actividad coincide exactamente con la que realiza la banca, sólo que estos intermediarios no participan del sistema de pagos del país.

Así, con independencia de quién llevara a cabo la actividad (cooperativas, sociedades de solidaridad social, asociaciones civiles, etc.) ésta debía regularse de forma muy similar a la que existía para la banca, es decir, con un enfoque dirigido a la prevención del riesgo que asume el intermediario y detección temprana de problemas potenciales, con la idea de establecer las “reglas del juego” de manera clara para realizar la actividad, también se previó las características que

deberían tener los participantes, así como allanar “el terreno” sobre el cual se desarrollaría su actuación para que cada persona moral que decidiese llevar a cabo estas actividades de captación y colocación de recursos en el nicho del sector de ahorro y crédito popular, tuviera claras las reglas y la forma en que podría tenerse acceso a obtener la categoría de SOCAP o bien, de SOFIPO, con la ventaja de adquirir el “status” de entidad financiera para fines fiscales, estando además supervisada y regulada por la CNBV, lo cual dota de confianza al intermediario y ello se traduce en un mayor volumen de operaciones dado que el público se sentirá mucho más protegido.

Así, el esquema que adoptó nuestra LACP se asemeja mucho a los sistemas de ahorro y crédito popular que se manejan en varios países del mundo, en el que una o más Federaciones tienen la facultad de supervisar al sector de manera auxiliar o delegada siendo la autoridad la que emite la regulación prudencial.

Debido a que las Federaciones se integran por las mismas entidades, se consideró conveniente que la supervisión se realice “entre iguales”, ya que ellos se conocen mejor, cuentan con las referencias de honorabilidad de sus integrantes y vienen desarrollando *de facto* la actividad desde hace muchos años. Evidentemente, como en otros países sucede, el ejercicio de esta facultad recae en comités autónomos cuya conformación y especialización están sujetas a distintas evaluaciones y a estrictos requisitos previstos en la norma para sus integrantes y que la CNBV mantiene en todo tiempo la facultad originaria<sup>16</sup> de supervisar a las SOCAPS y a las SOFIPOS debidamente autorizadas, así como a las propias Federaciones y sus comités de supervisión.

Las Federaciones se convierten así en un auxiliar del Estado en la supervisión, también pueden prestar servicios de asistencia técnica a los intermediarios que son valiosísimos para el adecuado funcionamiento de las entidades de ahorro y crédito popular y no obligan a las entidades a afiliarse con ellas para recibir dichos servicios.

Por su parte, la Confederación como órgano que tiene encomendada la administración del Fondo de Protección de ahorradores, el cual

<sup>16</sup> En contraposición a la facultad de supervisión auxiliar de las Federaciones.

cubriría los depósitos hasta por una cantidad equivalente entre 4 mil y hasta 10 mil unidades de inversión (según el nivel de operaciones en que se ubique la entidad de que se trate entre I a IV), el beneficio es por cada persona física o moral y a cargo de una misma entidad. También es posible que el Fondo pueda apoyar a entidades cuando éstas se ubiquen en esquemas de escisión, fusión, venta, disolución o liquidación bajo la regla de menor costo.

Las aportaciones que las entidades deben efectuar al Fondo de Protección se fijan de acuerdo con el pasivo de cada entidad y a su nivel de operaciones.

Así pues, vemos en la LACP y sus disposiciones secundarias temas recurrentes que derivan en su mayoría de la regulación aplicable a las instituciones de crédito, simplemente con los ajustes que el sector requiere, así tenemos que cuentan con un régimen de alertas tempranas el cual tiene por objeto monitorear el grado de adecuación a los requerimientos de capitalización que establece la CNBV, dependiendo del deterioro en que se encuentren dichas entidades tendrán que asumir las medidas correctivas mínimas e incluso las medidas correctivas adicionales que la Ley y las disposiciones secundarias establecen.

Temas como controles internos de las entidades y adecuadas prácticas de gobierno corporativo se pueden apreciar en la regulación secundaria que ha establecido la CNBV y que se asemeja mucho a la regulación bancaria, debido a que la actividad es prácticamente la misma y los valores que se desean proteger también lo son, con las diferencias que ya hemos apuntado.

Es así que México contaba con un sector de ahorro y crédito popular regulado y supervisado apoyado en gran nivel por la asistencia oportuna de la comunidad financiera internacional y un esquema basado en las experiencias de otros países y reconociendo el arraigo que la actividad tenía en México.

No obstante que mucho de la tarea se había avanzado y apenas comenzaba a estabilizarse el sector de ahorro y crédito popular en México, los adelantos fueron encontrando espacio a partir de la clasificación de las sociedades de acuerdo con los estándares de evaluación que para tal fin se previeron en la regulación transitoria, los consultores contratados al efecto dan seguimiento a los temas de cumplimiento sociedad por sociedad, se capacita al personal de

las federaciones para brindar asistencia técnica, se trabaja desde la elaboración de estatutos y bases constitutivas para cada sociedad, pasando por la integración de sus órganos de gobierno, programas generales de operación, manuales de operación de crédito, de lavado de dinero, de ética, de administración de riesgos, hasta la asesoría para presentar los escritos de solicitud de autorización a la CNBV.

Gran trabajo significa para muchas sociedades elaborar su contabilidad, ya que en casi todos los casos la migración de la contabilidad que manejan para ajustarse a los criterios contables de la CNBV significa detectar enormes carencias y luchar contra la falta de capacitación de los contadores que atienden estos temas en la pluralidad de sociedades que desarrollan la actividad y quieren integrarse al nuevo sector regulado.

Para generar importantes economías de escala el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi) cuenta con una plataforma tecnológica y de comunicaciones que permite a todas las sociedades que solicitan su autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular dar soporte a sus operaciones y ofrecer mayores productos, así dicha plataforma permite a las SOCAPS y SOFIPOS autorizadas sistemas que cuentan con la funcionalidad necesaria para llevar a cabo sus operaciones, intercomunicación con las sucursales y con instituciones que podrían colaborar con ellos para fines comerciales hasta equipos de oficina.<sup>17</sup>

Se creó *L@ Red de la Gente* como una alianza comercial entre BANSEFI y las entidades de ahorro y crédito popular que les permite distribuir programas gubernamentales y servicios financieros como el seguro popular, oportunidades y procampo.

Se puede afirmar que por primera vez se contaba con el apoyo y la regulación que permite fortalecer al sector de ahorro y crédito popular, para cumplir su objetivo de ofrecer servicios financieros de alta calidad a comunidades rurales y urbanas para beneficio de la población que no tiene acceso a otro tipo de servicios financieros y del apoyo que requieren millones de personas para crear una micro o pequeña empresa.

<sup>17</sup> www.bansefi.gob.mx.

## V. NUEVA LEY PARA REGULAR LAS ACTIVIDADES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO, REFORMAS A LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

¿Quieres hacerte rico y ser reconocido? ¡Abandérate con el jodido!<sup>18</sup>

Desde 2001, año de publicación de la LACP, el sector trabaja obteniendo importantes logros<sup>19</sup> los cuales evidentemente no fueron fáciles, al tratarse de la regulación de un sector de la población que generaba importante número de votos, la clase política ha procurado apoyarlos a su manera, hay también desconocimiento del tema que se ataca, y la necesidad de que la autoridad actúe contra un segmento que no considera conveniente adherirse a los trabajos que vienen realizando.<sup>20</sup>

Un grupo muy importante de sociedades cooperativas (COMACREP) que se encuentran trabajando al amparo de la LACP, reconocen la importancia de modificar dicha ley (LACP) frente al marco legal vigente y coinciden en la necesidad de crear un cuerpo normativo que regule sólo a las sociedades cooperativas, ya que consideran inadecuado que en una misma ley se regule a sociedades con fines y naturalezas diferentes.<sup>21</sup>

Otro grupo Alianza Cooperativa Nacional (ALCONA) se resiste a iniciar su proceso de regularización, argumentando que sus preocupaciones no fueron consideradas en su momento, ni escucharon sus argumentos.

Por otra parte, algunos legisladores que han hecho suyas varias críticas a la LACP, esgrimiendo la creación de un ambiente adverso y poco propicio para el sano desarrollo del sector también buscan la reforma.

<sup>18</sup> Refrán muy utilizado entre los representantes de cooperativas, Federaciones e integrantes del sector.

<sup>19</sup> Para recordar los avances citados, véase *Supra* capítulo: el Sector de Ahorro y Crédito Popular.

<sup>20</sup> En particular la Alianza Cooperativa Nacional (ALCONA).

<sup>21</sup> Hay que recordar que la naturaleza de las sociedades financieras populares es la de una S.A., en tanto que las SOCAPS son cooperativas.

Por ello, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en las últimas reformas a la LACP de agosto de 2007, manifestaron la necesidad de revisar de manera integral los argumentos en contra de la LACP que manifestaban diversos sectores.<sup>22</sup>

Atento a lo anterior, durante 2007 y 2008 las autoridades financieras y los legisladores se dieron a la tarea de escuchar los argumentos que contra el marco normativo tenían diversos grupos, muchos de ellos ya de por sí, operaban fuera del marco de la LACP vigente en su momento.<sup>23</sup>

Esta vez, de lograrse impulsar una reforma se reduciría el riesgo permanente y costo de que nuevos legisladores realicen otras reformas que dañen el desarrollo del sector. Por ello, se integró un nuevo grupo de trabajo que desde principios del año 2008 se reunió con todos los interesados y con las autoridades financieras y legislativas para integrar un documento denominado "*Aspectos fundamentales que deberán considerarse en la redacción de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP)*".

En este documento se sentaron las bases de lo que debería ser la LRASCAP "*en lo general*".<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Artículo 22 Transitorio de dicha reforma señala:

"Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizarán las consultas y estudios necesarios a fin de lograr la actualización de la regulación de las sociedades cooperativas que no realizan intermediación financiera, de acuerdo con su naturaleza, a más tardar el 30 de noviembre de 2007".

<sup>23</sup> No obstante cualquier reforma requeriría cuidar que en esta ocasión el marco legal de las entidades de ahorro y crédito popular no fuera cuestionado por el Congreso de la Unión, como ocurría con el actual, conseguir que ALCONA apoyara la regularización, reconocer los esfuerzos hechos por las sociedades ya autorizadas, hacer un marco que atendiera los argumentos ideológicos del sector de cooperativas sin descuidar la regulación y supervisión del mismo y eliminar dentro del sector de las cooperativas de ahorro el conflicto de interés y —al decir de los legisladores— otras "ineficiencias" que existen en las Federaciones actuales responsables de la supervisión auxiliar.

Mucho se dijo que la razón fundamental por la que se buscó un nuevo marco legal, es para estar en mejores condiciones para aplicar la ley y proceder contra los que estén fuera del marco legal, de manera ordenada y realista, reconociendo las limitaciones y costos asociados a los procesos penales.

<sup>24</sup> Así se menciona en el anexo del documento, el cual obra en los archivos de las autoridades.

De acuerdo con la exposición de motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Fomento Cooperativo y Economía Social, con Proyecto de Decreto que Expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y de la Ley de Instituciones de Crédito, aprobado por la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2009,<sup>25</sup> los principios sobre los que se fundó la reforma son:

1. Reconocer la naturaleza y forma de organización de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo como sociedades sin fines de lucro pertenecientes al sector social e integrantes del sistema financiero mexicano, al igual que su forma de organización.
2. Reconocer lo actuado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo al amparo de la LACP.
3. Reiterar las facultades de la CNBV de autorización, supervisión, regulación y sanción del sector, a fin de fomentar su sano desarrollo en protección de los ahorradores.
4. Regular a todas las sociedades cooperativas que ofrecen servicios de ahorro y préstamo a sus socios, reconociendo inclusive a las muy chicas<sup>26</sup> como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo nivel básico.
5. Permitir una transitoriedad necesaria para el cumplimiento de la norma, manteniendo un orden en el proceso de autorización.
6. Fortalecer el sistema de protección de los ahorros del sector y el esquema de supervisión auxiliar.
7. Crear nuevas figuras y participantes en el sector de ahorro y crédito popular.
8. Redefinir conceptos y procesos que podrían desarrollarse con mayor eficiencia bajo el régimen actual.

<sup>25</sup> El Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 2009 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Se publicó también una fe de erratas el 21 de agosto de 2009 para corregir errores de referencias.

<sup>26</sup> En términos de número de activos, menos de 2.5 millones de UDIS.

El Dictamen consideró la expedición de la LRASCAP, la reforma a la Ley General de Sociedades Cooperativas para regular los aspectos de constitución y de vida corporativa de las SOCAPS, la reformas a la LACP para eliminar el régimen de cooperativas, dejando en esta Ley la regulación exclusiva para las SOFIPOS y para las nuevas figuras relativas al sector rural, la reforma a la Ley de la CNBV para establecer las facultades de la CNBV para supervisar SOCAPS, como sociedades que forman parte del sistema financiero mexicano en su carácter de integrantes del sector social sin fines de lucro y finalmente reformar la Ley de Instituciones de Crédito para hacerla congruente las reformas anteriores, especialmente en el tema de la captación de recursos.

La nueva LRASCAP incorpora como importantes modificaciones las siguientes:

1. Las sociedades cooperativas de ahorro y crédito popular con activos inferiores a 2.5 millones de UDIS no requieren autorización de la CNBV para desarrollar su actividad pero deben registrarse ante las Federaciones autorizadas dentro de los plazos previstos en la LRASCAP.
2. Regula exclusivamente la realización de la actividad de intermediación que realizan las SOCAPS, quedando lo relativo a su organización interna a la Ley General de Sociedades Cooperativas, como ley marco de las SOCAPS.
3. Remoción de la facultad de supervisión auxiliar que tenían las Federaciones a través de su Comité de Supervisión, para que esta atribución se continúe realizando por un Comité de Supervisión, a través de oficinas regionales y ahora dependiente de un Fideicomiso encargado de manejar el seguro de depósitos en una institución de banca de desarrollo.
4. El Fideicomiso se constituye con recursos gubernamentales y tendrá un Comité Técnico como órgano máximo de decisión al cual le quedan supeditados el Comité de Supervisión y un nuevo Comité denominado de Protección al Ahorro Cooperativo,<sup>27</sup> contará además con un gerente general y un controlar normativo.

<sup>27</sup> Órgano colegiado encargado de llevar la cuenta especial del seguro de depósitos y proveer apoyos a las sociedades emproblemadas.

5. El propio Comité Técnico se integrará por representantes de las Federaciones y de la Confederación.
6. Desaparecen las Confederaciones como las conocimos en la LACP ahora quedan reducidas a un mero órgano de integración, y la función que realizaban de administradoras del seguro de depósitos, se traslada al Fideicomiso que tendrá en su patrimonio, entre otros, las aportaciones de las SOCAPS para tal fin.
7. Se refuerza el marco que establece las conductas sancionadas y las penas que a dichas conductas recaen.

Por su parte, la reforma a la LACP concentra dentro de los principales cambios, los siguientes:

1. Se crea la nueva figura de sociedad financiera comunitaria (SFC), son sociedades anónimas que realizan la misma actividad que las SOFIPOS pero dirigidas a zonas rurales;<sup>28</sup> distinguiéndose entre SFC de nivel básico,<sup>29</sup> las cuales no requieren autorización o ésta resulta optativa y las SFC cuya autorización es forzosa siempre que rebasen el límite.
2. Se crean los Organismos de Integración Financiera Rural como personas morales autorizadas por la CNBV para promover la integración operativa de las SFC.
3. La supervisión auxiliar queda encomendada a los Comités de Supervisión Auxiliar que dependen de las Federaciones.
4. Se crea un Fondo de Protección como Fideicomiso constituido por el Gobierno Federal y además de fungir como seguro de depósitos de él dependerá el Comité de Protección al Ahorro con funciones muy similares a su homólogo en la LRASCAP.
5. Se permite la creación de Organismos Autorregulatorios con el fin de establecer estándares de conducta entre sus agremiados.
6. Se refuerza el marco que establece las conductas sancionadas y las penas que a dichas conductas recaen.

<sup>28</sup> El concepto de "zona rural" será definido por la CNBV en disposiciones de carácter general.

<sup>29</sup> Es decir hasta 2.5 millones de UDIS y con obligaciones mínimas.

## VI. CONSECUENCIAS EN EL SECTOR DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Con lo expuesto podemos afirmar que hoy el sector de ahorro y crédito popular se rige en México por la LRASCAP, disposiciones secundarias que de ella emanen, la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley de la CNBV tratándose de SOCAPS; y por la LACP, disposiciones de carácter general que de ella emanen y la LCNBV, tratándose de las SOFIPOS y SFC, entre diversa normatividad aplicable.

Con la LACP previo a su reforma, se regulaba la actividad de intermediación bancaria permitiendo únicamente dos intermediarios, con la nueva LRASCAP y las reformas a la LACP se amplía el abanico de participantes en el sector de ahorro regulado con un enfoque más en los derechos del otorgante del crédito, en tanto que la LACP siempre buscó mantener su objeto de protección al ahorrador.

La LACP no se abroga, mantiene la estructura de supervisión original para las SFC y para las SOFIPOS, reconociendo que la LRASCAP no surge para cubrir las deficiencias de la LACP, al contrario muchos de sus objetivos consistieron en ampliar los plazos de cumplimiento de la norma como en múltiples ocasiones lo llevó a cabo la propia LACP.

Hemos comentado que la LACP buscó que la regulación de los intermediarios fuera proporcional al riesgo que asumían, como en el caso de los bancos, incluso que aumentarían los requerimientos conforme aumentarían estos últimos, ahora es prematuro pronunciarnos sobre si esto se verá en la práctica, pero al modificar los catálogos de operaciones de los nuevos intermediarios de esta Ley quedará la duda.

Con la LACP reformada y con la emisión de la nueva LRASCAP, la realidad del sector de ahorro y crédito popular debe replantearse, ya que es claro que las actividades ilícitas ampliamente conocidas por todos y perpetradas con la vigencia de la LACP previo a su reforma, se dejan de nueva cuenta de lado, ya que con la LACP nunca supimos de ninguna sanción impuesta a conducta ilícita alguna y con la nueva LRASCAP éstas se difieren. Cabe hacer notar que la voluntad original del legislador de la LRASCAP no fue esa, sino por el contrario evitar incurrir en los costos administrativos, políticos, y de procedimiento que se hubieran generado de haber ejercido acción legal contra los administradores de cooperativas, con el riesgo que pudiera generar

en los ahorradores, incluso en aquellos casos en que ya se contara con la opinión de delito que las autoridades financieras deben emitir como presupuesto básico del ejercicio de la acción penal para los delitos financieros.

Así como para las SOCAPS que se estudian, su organización e integración se dejó a la Ley General de Sociedades Cooperativas, pensamos que para la nueva figura de la SFC (cuya naturaleza jurídica es la de S.A.) su forma de organización debió establecerse en alguna Ley y de forma distinta que para las S.A. ya que ésta no cumple con las características que tradicionalmente tienen las sociedades que atienden este sector, dentro del cual no existe una cultura de mercantilidad corporativa como la conocemos.

La autonomía de que gozaba el Comité de Supervisión en la LACP antes de la reforma, permitía mayor transparencia y profesionalización de la función, al tiempo que se requería de experiencia y calificaciones personales. Dejar las decisiones y dirigencia del Comité de Supervisión Auxiliar de la LRASCAP a la decisión de los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso que administrará el seguro de depósitos, puede generar serios conflictos de interés y permite que las decisiones se tomen por unos cuantos al tiempo que la responsabilidad que conlleva este Comité de Supervisión será nada más "prevenir cualquier insolvencia o riesgo de operatividad de las sociedades cooperativas de ahorro y crédito", como si la experiencia hubiera demostrado que ello es evitable o prevenible.

A manera de resumen y con el Decreto por el que se expide LRASCAP y se reforma la LACP en la mano, podemos identificar una pluralidad de artículos que eventualmente resultarán violatorios de las garantías de las Federaciones como Organismos creados con la LACP antes de la reforma y de las sociedades que ya cuentan con la autorización para operar como EACP en los términos siguientes:

1. La LRASCAP y LACP propicia la multiplicación de intermediarios por todo el territorio nacional, sin embargo, es conveniente un camino alternativo más eficiente y con menores costos sociales, el cual podría ser a través de la expansión de servicios financieros de las sociedades de ahorro y crédito popular ya autorizadas o en vías de autorizarse quienes lo harían de una manera ordenada y sostenible, como de hecho ya está sucediendo.

2. LRASCAP y las reformas a la LACP no demuestran ser un marco estratégico que de sustento a una Ley, sino más bien demuestran ser una política de "prueba y error" que tantos costos ha implicado a las cooperativas de ahorro y préstamo.
3. En este sentido la promulgación y modificación de la LRASCAP y la LACP, respectivamente, están varios pasos atrás de la Ley de Ahorro y Crédito Popular vigente, ya que esta última tenía entre sus objetivos *ordenar esta actividad* ante la proliferación de diversas figuras jurídicas; de tal manera que *se simplificaron las diferentes figuras jurídicas que existían para agruparlas en sólo dos*: SOCAPS y SOFIPOS.
4. La LACP actualmente en vigor regula la actividad *de captación y colocación de recursos del público*, con independencia de quién la efectúe, y la constitución y organización atinente a la naturaleza jurídica del intermediario queda prevista en las leyes particulares, es decir Ley General de Sociedades Cooperativas y Ley General de Sociedades Mercantiles, según se trate de SOCAPS o SOFIPOS respectivamente.
5. Desde 2006, la CNBV debió haber aplicado la Ley y sancionar a sociedades que se encontraban claramente en contravención a la misma. La falta de ejercicio de algunas de sus facultades y el hecho de dejar la entrada en vigor de la norma al 2012 (para no exponerse al desgaste que implicaría aplicar la Ley), ponen en riesgo la seguridad de los ahorradores del sector.
6. Se desperdiciarían virtualmente los 845 millones de pesos que el gobierno federal, dispersados a través de Bansefi y del programa Patmir<sup>30</sup>-Sagarpa, que se han invertido en asistencia técnica y capacitación para poner al sector en condiciones de cumplir con la ley vigente. Lo anterior, sin contabilizar lo aportado por otros programas gubernamentales como Fonaes<sup>31</sup>

<sup>30</sup> El PATMIR es un proyecto enfocado a la asistencia técnica especializada, dirigida a diversos intermediarios financieros que han demostrado interés y capacidad en acercar servicios financieros a zonas rurales marginadas, así como de cumplir con las exigencias de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para garantizar seguridad a los depositantes.

<sup>31</sup> El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que atiende las iniciativas productivas, individuales y colectivas, de emprendedores de escasos recursos mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución y consolidación de empresas sociales y la participación en esquemas de financiamiento social.

y Financiera Rural, además de la inversión privada que han hecho las Sociedades en las Federaciones, en su infraestructura operativa, particularmente los comités de supervisión auxiliar, pues desaparecerían con la LRASCAP.

De manera puntual a continuación enunciamos los artículos de la LRASCAP, de la LACP y de la LGSC que pudieran eventualmente, ser violatorios de garantías, a saber:

#### LISTADO DE ARTÍCULOS QUE PODRÍAN AFECTAR EL INTERÉS JURÍDICO DE LAS FEDERACIONES

##### LRASCAP

Artículo	Comentario
Artículo 2, inciso XIII.	Falta de Competencia. Pensamos que no le correspondería a la CNBV definir lo que deba entenderse como Zona Rural, ya que dicha atribución es hoy de otras instancias de gobierno, lo que ocasionaría falta de certeza jurídica pues podrían ser contradictorias las concepciones de este término.
Artículos 41, 42, 43 y 44.	Vulnera la seguridad jurídica.  Fondo de Protección señala que se integra por aportaciones que el gobierno federal no como posibilidad sino, de hecho, también señalado en el artículo 56.
Artículo 42.	Falta de certeza jurídica, se trata de una norma poco clara.  Constituir un fideicomiso en una banca de desarrollo incrementaría los costos operacionales del sector, ya que la LRASCAP perfila una estructura compleja, dispersa y expuesta a múltiples arbitrajes, a diferencia del mecanismo de protección a ahorradores hoy vigente en la LACP.
Artículo 45.	Vulnera la garantía de igualdad y la libertad de asociación.  Esta falta de representatividad, donde se privilegia a las sociedades más grandes que se vería reflejada en la integración de la

Continúa...

...continuación

Artículo	Comentario
	Confederación y en el Comité Técnico del Fondo de Protección. En este sentido existe el riesgo de que los problemas de las instituciones de menor tamaño sean ignorados por los órganos de supervisión, condenándolas a ser intermediarios de segunda categoría.
Artículo 58, fracción IX.	Falta de certeza jurídica.  Remite al artículo 87, sin embargo ese artículo no señala nada referente a los títulos.
Transitorios.	Falta de certeza jurídica y aplicación retroactiva de la norma.  Pensamos que es <i>extremadamente necesario</i> prever un artículo transitorio que defina el tratamiento que se dará a las solicitudes de autorización de SOCAPS que se encuentran hoy en trámite ante la CNBV, ya que de no hacerlo los funcionarios no tendrían un fundamento legal para darles curso y mucho menos para autorizarlas, ya que la parte correspondiente a las SOCAP en la LACP hoy vigente quedará derogada de manera tácita al entrar en vigor la LRASCAP.  Artículo séptimo, segundo párrafo Terminación de contratos de afiliación o de prestación de servicios entre las Sociedades y las Federaciones.  La entrada en vigor o modificación de una ley, no puede determinar la vida de los actos jurídicos realizados previamente, si éstos no tienen ningún vicio del consentimiento, como lo son los contratos de afiliación celebrados al amparo de la propia ley antes de sus reformas, así al conminar el citado precepto a la terminación anticipada de los contratos de afiliación en un plazo de 180 días, representa una violación a las garantías individuales, además de que son actos celebrados entre particulares y por tanto deben de respetarse sus derechos a convenir en las condiciones que ellos hubieren determinado.

Artículo	Comentario
	Artículo octavo, último párrafo. La entrada en vigor o modificación de una ley, no puede determinar la vida de los actos jurídicos privados realizados previamente, si éstos no tienen ningún vicio del consentimiento, como lo son los contratos de afiliación celebrados al amparo de la propia LACP vigente antes de sus reformas, así conminar el citado precepto a la terminación anticipada de los contratos de afiliación en un plazo de 180 días, representaría una violación a la suprema voluntad de las partes como norma máxima para la elaboración de contratos y por ende de las garantías individuales, además de que son actos celebrados entre particulares y por tanto deben de respetarse sus derechos a convenir en las condiciones que ellos hubieren determinado.

## LACP

Artículo	Comentario
Artículo 3.	Garantía de Igualdad y certeza jurídica  Los Organismos de Integración Financiera Rural (OIFR) promueven la integración operativa de las SFC, sin embargo, en el artículo 46 bis 20 señala que llevan a cabo operaciones financieras, tales como; recibir préstamos para otorgar a las SFC, a sus clientes y/o Socios de las SFC.  La redacción de la fracción III es confusa pues puede entenderse que opera con clientes de las SFC o bien con personas físicas directamente.  Asimismo en el último párrafo del artículo 46 bis 20 se informa que la CNBV señalará las operaciones activas y pasivas que las OIFR podrán realizar de acuerdo con el art. 36 (actividades de las SFC).

Continúa...

...continuación

Artículo	Comentario
	<p>Por su parte, en el artículo 46 bis 20 que señala las operaciones, estos Organismos podrán administrar los excedentes de liquidez de las SFC, lo que podría considerarse como una simulación de captación sin que se tenga la obligación de participar en el Fondo de Protección. Actividad que una Federación no puede hacer.</p> <p>Existe una desigualdad notoria entre las Federaciones en términos de la LRASCAP y de las de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, pues las segundas pueden brindar servicios a todos los organismos y las primeras están limitadas en su campo de acción a las SOCAPS.</p>
Artículo 52.	<p>Retroactividad e injerencia en contratos privados.</p> <p>Obliga a los intermediarios a prever el contenido de este artículo en contratos privados como los de supervisión auxiliar y los de afiliación, incluso en los propios estatutos.</p> <p>Con lo anterior es válido afirmar que la supervisión auxiliar no es convenida libremente entre intermediarios y Federación, sino que es más bien un acto obligatorio por ley, desvirtuando la naturaleza del convenio privado donde la voluntad de las partes es la suprema ley.</p>

## Ley General de Sociedades Cooperativas

Artículo	Comentario
Artículo 2 y Artículo 78 bis.	<p>Se contraviene el derecho constitucional de libre asociación.</p> <p>Al obligar a todas las Federaciones de cooperativas a vincularse a una sola Confederación.</p> <p>Lo anterior con independencia de la mayor concentración de poder en un órgano de corte político.</p>

Artículo	Comentario
	Lo que pudiese violar también el derecho a la prohibición de los monopolios.
Artículo 78 bis 1.	<p>Falta de certeza jurídica.</p> <p>Las Federaciones se integrarán con un mínimo de cinco y un máximo de cincuenta Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. El limitar el número de Sociedades a afiliarse no sólo coarta la libre asociación sino permite la creación de nuevas Federaciones que de acuerdo con la iniciativa no necesitan ser autorizadas, corriendo el riesgo de permitir la entrada a "Asesores" que sin experiencia en el sector, confundan y mal informen a las SOCAPS.</p>

LISTADO DE ARTÍCULOS QUE PODRÍAN AFECTAR EL INTERÉS JURÍDICO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO, ASÍ COMO DE LAS SOCIEDADES QUE BUSCAN OBTENER SU AUTORIZACIÓN COMO ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

## LRASCAP

Artículo	Comentario
Artículo 2, fracción X.	<p>Trato desigual, conflicto de leyes y falta de competencia de la CNBV.</p> <p>La fracción X afirma expresamente que las SOCAPS <i>no son intermediarios financieros con fines de lucro</i>, por el contrario reconoce su carácter de integrante del sector social.</p> <p>Pensamos que los intermediarios financieros no se dividen en intermediarios de lucro y de no lucro. En todo caso, las SOCAPS</p>

Continúa...

...continuación

Artículo	Comentario
	<p>son una especie de sociedad cooperativa que está reconocida como sociedad <i>mercantil</i> por el artículo 1, fracción VI, de la Ley General de Sociedades Mercantiles; además el artículo 3, fracción II, del Código de Comercio las considera <i>comerciantes</i>.</p> <p>Es de explorado derecho que las sociedades cooperativas de cualquier tipo <i>son sociedades mercantiles</i>, aun cuando el artículo 2688 del Código Civil Federal disponga que "Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero <i>que no constituya una especulación comercial</i>" (cursivas añadidas).</p> <p>El carácter mercantil de estas sociedades no es óbice a la afirmación de que no tengan una finalidad especulativa. Lo que pasa es que en nuestro derecho es posible y es frecuente en la práctica, que las sociedades mercantiles, inclusive las sociedades de capitales y la anónima como tipo de éstas por antonomasia, puedan no tener una finalidad lucrativa sino de otra especie, mutualista, por ejemplo, como es el caso de las cooperativas y de las sociedades mutualistas de seguros. <i>Por otra parte, debe distinguirse la finalidad de lucro como aquella que tiende a obtener beneficios pecuniarios (lucro o especulación en sentido estricto), del lucro genérico, que consiste en obtener beneficios y otras ventajas, como si sucede en las sociedades cooperativas.</i></p> <p>Por lo demás, dicho carácter mercantil se adoptó en México desde el Código de Comercio de 1890 hasta el más reciente de 1980, que consideran como mercantiles a las sociedades cooperativas (y a las sociedades mutualistas), lo que justifica y explica que la legislación cooperativa sea federal y no local.</p> <p>Las cooperativas responden al concepto y a las características de las sociedades mercantiles no sólo porque la Ley les atribuye</p>

Artículo	Comentario
	<p>personalidad, sino principalmente por tener un patrimonio propio, y porque los socios tienen, como en las sociedades de capitales y los comanditados en las sociedades en comandita, responsabilidad limitada y en fin, porque la sociedad se ostenta bajo una denominación.</p> <p>No obstante lo anterior, el Decreto pretende adicionar un inciso b) al artículo 3, fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV) para considerar a las SOCAPS como <i>entidades financieras</i> (suponemos que "sin fin de lucro" y <i>a contrario sensu</i> deberíamos suponer que los demás intermediarios listados en dicho artículo deberían ser considerados intermediarios "con fines de lucro"), como dicho término se define en el propio artículo 3 de la LCNBV. Lo anterior a fin de otorgar "competencia" a la CNBV para supervisar a las SOCAPS.</p> <p>Hay una clara contradicción entre la LRASCAP y la LCNBV, ya que la CNBV tiene por objeto <i>supervisar y regular a las entidades financieras</i> y si las SOCAPS según la LRASCAP no son entidades financieras con fines de lucro, en principio la CNBV no tendría facultades sobre ellas. La contradicción se presentaría cuando se reforme el artículo 3, fracción IV, inciso a) de la LCNBV, ya que este órgano desconcentrado podría supervisarlas y regularlas, sin embargo ¿cómo puede supervisarlas y regularlas si otra Ley dispone precisamente lo contrario, es decir que no son entidades financieras con fines de lucro?, esto desvirtuaría el objeto de la CNBV y generaría confusiones.</p> <p>Pensamos que es un tema de contradicción de leyes y que la CNBV se extralimitaría en su competencia, esto deriva precisamente de lo mal que se redactó la reforma porque genera inseguridad jurídica a las SOCAPS sobre su naturaleza jurídica. La CNBV no tendría competencia sobre ellas, aun cuando su Ley lo señale. Hay que recordar que la LCNBV es una ley "marco" es decir sólo sirve para delimitar las facultades de la CNBV <i>no regula la actividad ni la naturaleza jurídica</i> de los interme-</p>

Continúa...

...continuación

Artículo	Comentario
	diarios, son las leyes sustantivas las que definen el carácter de "financiero" sobre los intermediarios. Pensamos que en este caso la ley sustantiva sería la LRASCAP y ésta prevalecería ante una contradicción. Respecto al tema de que la LCNBV es una ley "marco" hay ya pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia.
Artículo 3.	Competencia desleal.  Se desregula al sector de cooperativas de ahorro y préstamo, las cuales podrán adoptar la misma figura jurídica y nombre que las reguladas, diluyéndose la diferenciación.
Artículo 10.	Falta de certeza jurídica, retroactividad, derechos adquiridos y competencia desleal.  Las sociedades que están debajo del umbral de los 2.5 millones de UDIS pueden seguir captando recursos del público aun cuando rebasen dicho límite y hasta el momento de que la CNBV les otorgue la autorización, esto puede tardar mucho y genera competencia desleal ya que dichas SOCAPS no tienen mayor obligación.  Las Sociedades cuentan con dos entes diferentes para ser supervisados, la CNBV y el Comité, no distingue expresamente que se tratará de una supervisión delegada, a pesar que fue uno de los motivos por parte de la autoridad para crear una nueva ley.  En el mismo artículo, párrafo sexto, se hace mención de la Negativa ficta, sin embargo, en la actual LACP, se contaba con Afirmativa ficta.  De conformidad con la tesis jurisprudencial número 232511, del Pleno de la SCJN, de la séptima época, puede constituir una violación a las garantías constitucionales pues se aplicaría en forma retroactiva la Ley por tratarse de un derecho adquirido.

Artículo	Comentario
	No encontramos en la LRASCAP la obligación de las SOCAPS para constituir el fondo de obra social, o la obligación de elaborar un plan general de operaciones como sí se exige a las sociedades reguladas por la LACP. Obliga a que todas las SOCAPS de menos de 2.5 millones de UDIS se inscriban al registro.
Artículo 54.	Garantía de igualdad. Ante igualdad de supuestos igualdad de consecuencias.  Falta de certeza jurídica.  El monto que cubre por los depósitos de cada ahorrador (25 mil UDIS). Tomando en cuenta que para los depositantes de la Banca el IPAB responde hasta por 400 000 UDIS, no se entiende el porqué del monto menor, si tanto los bancos como las SOCAPS realizan intermediación financiera.  Aunado a lo anterior, la LRASCAP obliga los intermediarios al pago de cuotas que deberá determinar el Comité de Protección al Ahorro, pensamos que no es posible que un organismo privado pueda fijar las cuotas que deberán pagar los intermediarios, ya que se pierde certeza jurídica y podría prestarse a abusos prevaleciendo intereses de grupo. Hay que recordar que la cuota que los bancos pagan al IPAB se encuentra regulada en disposiciones legales y en normas secundarias.
Artículo 77.	Estado de indefensión, falta de certeza jurídica dado lo impreciso de la redacción y asimetría regulatoria.  Dentro de las medidas correctivas de las alertas tempranas se encuentra la de suspender las aportaciones al fondo de obra social, pero no encontramos en la LRASCAP la obligación de las SOCAPS de crear este tipo de fondos, como sí se obliga a las SOFIPOS en la modificación que se pretende hacer a la LACP.  Finalmente se puede destacar que en el proyecto de la LRASCAP no se prevé el régimen de los organismos autorregulatorios, como en el proyecto de modificación a la LACP sí se contempla.

## LACP

Artículo	Comentario
Artículo 3.	Falta de certeza jurídica.  No están conceptualizadas en el precepto de referencia las SOFIPOS Rurales.  A pesar de no ser un problema de interpretación jurídica, se sugiere que sean adicionadas todas las figuras a este precepto a fin de evitar confusiones.
Artículo 9.	Derechos adquiridos.  Se elimina la afirmativa ficta.  De conformidad con la tesis jurisprudencial número 232511, del Pleno de la SCJN, de la séptima época, puede constituir una violación a las garantías constitucionales pues se aplicaría en forma retroactiva la Ley por tratarse de un derecho adquirido.
Artículo 10 bis.	Falta de certeza jurídica e indefensión.  Simplemente el artículo no existe en el Decreto, siendo que el artículo 46 bis remite a él.  También se menciona dentro del Art. Segundo de la iniciativa como un artículo "adicionado".
Artículo 26.	Garantía de Igualdad.  Permite que las SOFIPOS no cuenten con Comité de Crédito, en tanto que las demás figuras sí lo tienen.
Art. 46 bis antepenúltimo párrafo.	Falta de competencia y de fundamentación legal.  El artículo señala que en disposiciones de carácter general se señalarán los requisitos de autorización y los requisitos mínimos para Consejeros y Director/ Gerente, pero en ese mismo artícu-

Artículo	Comentario
	lo, primer párrafo, sólo señala el Artículo 9 de autorización y no los Arts. 20, 21 y 23 que se refieren a los demás cargos.  Pensamos que es posible que la CNBV quiera extender su ámbito de competencia para regular en esta materia a las Sociedades Financieras Comunitarias con base en el 46 bis.
Artículo 43 y 43 bis.	Falta de seguridad jurídica.  Por una parte, el artículo 43 dispone que "las acciones serán de igual valor y conferirán iguales derechos...", disposición hoy vigente en la LACP, mientras que el 43 bis de la reforma señala expresamente que "las Sociedades Financieras Populares podrán emitir acciones sin valor nominal".  Pensamos que es delicado prever que las SOFIPOS puedan emitir acciones sin valor nominal ya que genera incentivos perversos para reestructurar la empresa o capitalizarla. Es necesario quitar el artículo 43 bis.
Artículo 43.	Restringe derechos adquiridos, aplica retroactivamente la norma en perjuicio de las uniones de crédito y existe falta de certeza jurídica.  En la ley vigente se permite a las Uniones de Crédito participar en el capital de las SOCAPS o SOFIPOS, en el proyecto se prohíbe esta posibilidad.  Aunado a lo anterior no dispone el proyecto sobre la forma en que las Uniones que hoy participan en el capital de las SOFIPOS y SOCAPS autorizadas, deberán retirar la inversión, ni en cuánto tiempo.
Artículo 46, bis 3.	Viola la garantía de libertad de asociación.  Obliga a las Sociedades Financieras Comunitarias a registrarse ante una Federación.

Continúa...

...continuación

Artículo	Comentario
Artículo 46 bis 9.	<p>Falta de certeza jurídica ante las inconsistencias de la redacción.</p> <p>Las SFC con activos menores a 2 500 000 de UDIS cuentan con un nivel de operación básico y operan sólo con sus Socios; mientras que, por su parte, el artículo 46 bis 15 señala que las SFC con un monto de activos, igual o superior al equivalente a 2 000 000 UDIS, requerirán autorización.</p> <p>Se presenta una inconsistencia en los rangos de montos de activos dentro de una misma figura jurídica. Adicionalmente, con la entrada en vigor de esta ley se adicionan figuras a las que se les da un trato inequitativo, pues para las SOFIPOS no se prevé un nivel básico, aun cuando se esté en presencia de SOFIPOS rurales.</p>
Artículo 46 bis en relación con el artículo 35.	<p>Garantía de Igualdad.</p> <p>Operaciones con personas relacionadas.</p> <p>No es de aplicación para las SFC, la restricción que para las SOFIPOS se indica, respecto de la realización de operaciones con personas relacionadas, por lo que podrá llevar a cabo operaciones en las que resulte o puedan resultar deudores de la Sociedad, personas que tengan el control de la misma, lo que podría ocasionar que se den abusos de confianza y fraudes dentro de estas sociedades, dejando en estado de indefensión a los socios de la misma.</p>
Artículo 46 bis 6.	<p>Falta de certeza jurídica.</p> <p>Conformación del capital de las SFC: Capital Social y Capital adicional (comunal), este último se conforma con las aportaciones de sus Socios o cualquier tercero, está integrado por las acciones de la serie "C", en el cuarto párrafo señala que dichas acciones no conferirán a sus tenedores derecho de voto o de</p>

Artículo	Comentario
	<p>reparto de utilidades, sin embargo en el sexto párrafo señala que la distribución de utilidades se efectuará a prorrata respecto de la serie "O" y de la serie "C".</p> <p>Existen diversas inconsistencias respecto a las series accionarias, pues hay contrariedad en la aplicación de utilidades, asimismo al referirse que cualquier tercero puede aportar al capital de la serie C, podría entenderse que se hace referencia a programas gubernamentales, si ese es el caso, crea confusiones pues si bien la serie "C" no es retirable, da la opción que en caso de liquidación una vez pagada la serie O tendrán derecho al haber social, lo que es perverso ya que fomentaría la creación de sociedades para fondearlas y después liquidarlas.</p>
Artículo 46 bis 10.	<p>Garantía de Igualdad y certeza jurídica.</p> <p>La información financiera que enviarán a la Federación las SFC de nivel básico será en los formatos que emita la Federación. En la LRASCAP es de acuerdo con lo que emita el Comité.</p> <p>¿Cómo se podrá evaluar financieramente a una Sociedad cuando la información no se presenta de manera uniforme o con los criterios mínimos bancarios? No se está previendo que estas Sociedades crecerán y podrán rebasar los mínimos de activos y no se estará preparada para, por lo menos, presentar información financiera.</p>
Artículo 46 bis, antepenúltimo párrafo.	<p>Garantía de Igualdad y certeza jurídica.</p> <p>Señala que en disposiciones de carácter general se señalarán los requisitos de autorización y los requisitos mínimos para Consejeros y Director/ Gerente, pero en ese mismo artículo, primer párrafo, sólo señala el Art. 9 de autorización y no los 20, 21 y 23 aplicables a los demás cargos.</p>
Artículo 105.	<p>Garantía de Igualdad.</p> <p>El monto que cubre por los depósitos de cada ahorrador (25 000 UDIS).</p>

Continúa...

...continuación

Artículo	Comentario
	Tomando en cuenta que para los depositantes de la Banca el IPAB responde hasta por 400 000 UDIS, no se entiende el porqué del monto menor, la cifra se tomó en virtud de un análisis o ¿es que se considera ahorradores de segunda?
Artículo 122 bis.	Falta de certeza jurídica debido sobre todo a la inexactitud en la redacción.  Señala que las SOFIPOS, así como las Federaciones y los comités técnicos y el Administrador del Sistema de Protección del Ahorro, deberán proporcionar a la CNBV.  ¿Qué es el Administrador del Sistema de Protección del Ahorro? Existe confusión ya que es un concepto que sólo en ese artículo se menciona, dejando la duda si es el comité de fondo de ahorro o se trata de otro organismo, sin que se especifiquen sus facultades.
Artículo 125, fracción IV, inciso a).	Garantía de igualdad.  Nuevamente se da trato inequitativo a las SOFIPOS respecto a las SFC y las OIFR, pues todas realizan la misma actividad y, por tanto, deben ser sancionadas de la misma forma.
Artículo 126 bis, fracción VI.	Falta de certeza jurídica.  Sanción a las Federaciones que no lleven a cabo las auditorías a los estados financieros de las SOFIPOS, SFC y OIFR.  Es una sanción inoperante e inaplicable, en vista de que las Federaciones no hacen auditorías por sí mismas, ni a través de sus Comités de Supervisión, pues no se encuentra dentro de sus facultades.
Régimen transitorio.	Aplicación retroactiva de la Ley y falta de certeza jurídica.  Artículo Segundo.

Artículo	Comentario
	Primero. Las Asociaciones y sociedades que acuerden transformarse en SOCAPS tendrán que realizarlo dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del decreto.  Las Sociedades Cooperativas de cualquier tipo que capten recursos de sus Socios para su colocación entre ellos, podrán transformarse en SOFIPOS, siempre y cuando antes de entrar en vigor el decreto la asamblea general así lo haya decidido y hubieren acordado pedir autorización a la CNBV.  Una vez que entre en vigor la Ley, ¿qué va a pasar con las Sociedades Civiles o cualquier otra figura jurídica que deseen y puedan transformarse en SOFIPOS? Otro cuestionamiento es ¿por qué limitarlas a esta figura, pudiendo transformarse en SFC?  Si bien se autoriza la transformación de sociedades a SOFIPOS deben de tomarse en cuenta que algunas de ellas por el origen de sus recursos, no podrán realizarlo pues los recursos son de la comunidad y no de las personas físicas, o bien tendrán que prescindir de dichos recursos.
	Segundo. Las Federaciones autorizadas tendrán un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto para dar por terminadas las afiliaciones o contratos de afiliación celebrados con cualquier Asociación o Sociedad.  La entrada en vigor o modificación de una ley, no puede determinar la vida de los actos jurídicos privados realizados previamente, si éstos no tienen ningún vicio del consentimiento, como lo son los contratos de afiliación celebrados al amparo de la propia ley antes de sus reformas, así al conminar el citado precepto a la terminación anticipada de los contratos de afiliación en un plazo de 180 días, representa una violación a las garantías individuales, además de que son actos celebrados entre particulares y por tanto deben de respetarse sus derechos a convenir en las condiciones que ellos hubieren determinado.

## Ley General de Sociedades Cooperativas

Artículo	Comentario
Artículo 33 bis.	<p>Falta de certeza jurídica.</p> <p>Las SOCAPS se constituyen con un mínimo de 25 Socios, anteriormente el requerimiento era de 100 Socios. El disminuir el requerimiento podría prestarse a disfrazar sociedades anónimas con las ventajas fiscales, además que para otros tipos de cooperativas no aplica este requisito lo que genera asimetría regulatoria.</p> <p>Ocasionando como se indicó previamente competencia desleal y desigualdad en el sector.</p>

Conforme al *Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito*, la regulación de los distintos intermediarios y organismos de integración del sector de ahorro y crédito popular puede vulnerar el principio de igualdad jurídica ante la ley consignado en nuestra Constitución Política, por las razones siguientes:

- La LACP es una Ley pensada originalmente para regular la actividad de intermediación financiera (captación y colocación), y permite que solamente las SOCAPS y SOFIPOS, conjuntamente denominadas Entidades de Ahorro y Crédito Popular, desarrollen dicha actividad siempre que cuenten con la autorización de la CNBV y previo el cumplimiento de los requisitos legales.
- Por su parte, el Decreto contempla la creación de nuevos intermediarios financieros permitiéndoles llevar a cabo la actividad de intermediación, señalando expresamente cuáles de ellos

- requerirán de autorización y cuáles no, según la clasificación que el propio Decreto prevé siendo que todos llevan a cabo la misma actividad, entre las nuevas figuras (Sociedades Cooperativas de nivel básico, SFC, etc.).
- El Decreto permite, dentro de la Ley General de Sociedades Cooperativas, que las SOCAPS se agrupen en Federaciones, fijando un número mínimo y limitando el número máximo de sociedades que pueden formar parte de la Federación, siendo que en la LACP las Federaciones que agrupen SOFIPOS no tienen dicho límite.
  - Las Federaciones de la LACP pueden llevar a cabo la supervisión auxiliar de SOFIPOS y SFC, entre otros, en tanto que las Federaciones de sociedades cooperativas no pueden supervisarlas.
  - Las Federaciones de la LACP pueden adoptar cualquier naturaleza jurídica sin fines de lucro, mientras que las Federaciones de sociedades cooperativas deben forzosamente adoptar la naturaleza de sociedad cooperativa.
  - El Decreto establece claramente que las Federaciones de Cooperativas, las Federaciones de la LACP y los Organismos de Integración Financiera Rural son todos organismos de integración y representación de sus agremiadas, sin embargo, en el propio Decreto presenta asimetría de funciones para cada uno de ellos; tal pareciera que en razón del intermediario que agrupen sus atribuciones cambian.
  - Por otra parte, el régimen transitorio previsto en el Decreto obliga a las Federaciones a dar por terminados los contratos de afiliación, sin embargo, no se pronuncia sobre la suerte que deberán correr las demás obligaciones o contratos celebrados por la Federación con sus afiliadas para la prestación de diversos servicios.
  - La obligatoriedad que la LACP señala para las SOFIPOS y SFC de estar en una Federación y en el caso de las SOCAPS se les considera como opcional.
  - No existe diferencia entre una SOCAP autorizada y una de nivel básico (su figura jurídica es la misma, pero aquella que exceda 2.5 millones de UDIS en activos requiere autorización), sin embargo, la autorizada cuenta con un fondo de protección, enfrenta costos por supervisión, publicaciones, entre otros,

por lo que los costos de intermediación serán mayores que una SOCAP nivel básico, generando competencia desleal.

- Los lineamientos mínimos que deberá contener el Reglamento Interior de las Federaciones que agrupan a SOCAP es distinto de aquellas Federaciones que agrupen a SOFIPOS.

## VII. CONCLUSIONES

...aquel que vea en la historia del derecho la idea del derecho no verá jamás a éste como un esclavo sino como el jefe de un imperio de la libertad y de la dignidad del hombre...

Alexander Solzhenitsyn

1. El sector de ahorro y crédito popular ha evolucionado de forma considerable desde antes de 2001 y con los logros alcanzados antes de la reforma puede afirmarse que constituye una forma de combatir la pobreza en México como en otros países latinoamericanos, es una forma clara de progreso, orden e institucionalización. Las personas de escasos recursos ahorran y lo hacen de muy diversas formas, es importante que cuenten con un sector de ahorro popular sólido y versátil, dinámico y profesional, de vanguardia y con funcionarios salidos del sector y para el sector.
2. El sector de ahorro y crédito popular en México se encuentra sólido y ha demostrado en muchos países que es posible mantenerse ajeno a las crisis. Éste no participa del sistema de pagos y minimiza de forma importante el riesgo de contagio de otros intermediarios agrupados o que participan del sistema de pagos.
3. El sector de ahorro es una alternativa viable para la creación y fomento de micro y pequeña empresas, constituye en México prácticamente la única alternativa de fondeo real para millones de familias desde aquellas con índice de marginalidad hasta poblaciones urbanas o sin acceso a servicios financieros, sin mencionar la baja morosidad de la cartera.

4. El sector de ahorro y crédito popular permite que profundicen diversos programas gubernamentales y sectoriales de apoyo a diversas comunidades.
5. Hubiera sido deseable que las razones por las que originalmente los legisladores, autoridades, miembros del sector de ahorro y organizaciones internacionales buscaron recoger los reclamos del sector cooperativo para perfeccionar la LACP se hubiesen plasmado claramente en el *Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito*, sin embargo, a pocos días de su entrada en vigor vemos que el texto escrito no representará en la realidad muchos de los aspectos que originalmente se buscaron.
6. Pensamos que las reformas a la LACP, al darle a las SOFIPOS y SFC la categoría de intermediarios que prácticamente funcionan igual que los bancos, fomentará su creación y se podrá prestar a un claro arbitraje regulatorio con la banca.
7. Es importante que los legisladores y grupos de trabajo que participan en la elaboración de leyes y disposiciones se informen y profundicen más en las raíces de los temas, su formación original y las razones por las cuales la regulación se elabora, ello antes de proponer cualquier iniciativa. Sin menospreciar los esfuerzos que se efectuaron desde un inicio para plasmar en un texto las inquietudes del sector de ahorro y crédito popular, creemos que debe recurrirse a mejores y mayores fuentes de información de las cuales se aproveche la experiencia tanto nacional como internacional y definitivamente profundizar en la investigación de campo.
8. La nueva LRASCAP y las reformas a la LACP probarán ahora su efectividad, no sólo en la aplicación de la norma día con día sino contra aquellos posibles actos que supongan la defensa de los destinatarios de la norma mediante los cauces legales. Hay que recordar que los capitales involucrados en el sector de ahorro y crédito popular son muy elevados (aunque no lo

apreciemos) y los administradores de las cajas de ahorro y sociedades del sector son verdaderos profesionales en su materia y conocedores de oficio del otorgamiento de crédito y captación de recursos, desde mucho antes de la época porfiriana.

9. Los cambios se comienzan a gestar, sólo el futuro nos dirá con precisión dónde quedará el sistema de ahorro y crédito popular.