

El debate legislativo en torno a la Ley de Ahorro y Crédito Popular

MARIO MENDOZA ARELLANO

El presente artículo aborda los diversos cambios que ha sufrido la Ley de Ahorro y Crédito Popular generados en el Congreso como resultado de la interpretación que los diversos grupos parlamentarios han hecho sobre los resultados de la aplicación de la referida ley. También se mencionan las posturas de algunos de los actores sociales y gubernamentales sobre la evolución del sector de ahorro y crédito popular y de la legislación vigente, la cual a cinco años continúa siendo parte de la discusión del sector de ahorro y crédito popular en México.

Objetivo

El presente artículo pretende acercar al lector al proceso en el cual se encuentra actualmente la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), aprobada por la Cámara de Diputados en junio del 2001, y cuyo objetivo es regular al sector de ahorro y crédito popular (SACP) en México. Esta ley ha sido objeto de diversas iniciativas derivadas de la necesidad de adecuarla a la realidad que viven cientos de organismos de ahorro y crédito popular, ya que su aprobación motivó una discusión al interior del sector por los requisitos solicitados para ser reconocidos legalmente como entidades de ahorro y crédito popular.

Por ello, este artículo describe en la primera parte un panorama general del SACP en torno a la ley, y en la segunda analiza los cambios que ha sufrido la norma y cuáles son los más importantes.

Introducción

El 4 de junio de 2001, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), como resultado de un intenso proceso de regulación y debate sobre este sector. Esta ley tuvo su origen en iniciativas presentadas en anteriores legislaturas, donde se abordaron las necesidades de un sector que tiene recientemente una mayor relevancia para los usuarios de servicios financieros, cuyo acceso a la banca comercial es difícil por diversos motivos.¹

¹ La ley actual tuvo como antecedentes la iniciativa presentada en abril de 1999 por diputados de distintos grupos parlamentarios con el nombre de Ley de los Organismos Financieros del Sector Social de la Economía; una iniciativa presentada por diputados del Congreso de Querétaro sobre Reformas a la ley General de Sociedades Cooperativas, otra iniciativa presentada en marzo de 2000 por la diputada Angelina Muñoz Fernández del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que pretendía modifi-

Después de su aprobación, la ley ha sufrido diversas modificaciones para adaptarla a un serie de condiciones que han provocado una discusión desde diversos enfoques por los sectores involucrados. Tal es el caso del diputado Francisco Javier Saucedo Pérez del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados, quien afirmó que es necesaria una reforma de fondo que reconozca las necesidades reales del sector sin beneficiar la monopolización del mismo con una ley restrictiva y que no fomenta a las organizaciones de ahorro y crédito popular.²

Es por ello que dentro del trabajo legislativo de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, las iniciativas presentadas por los diversos grupos parlamentarios durante la LIX Legislatura en torno a la LACP, buscan reconocer

car la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y, por último, otras dos iniciativas, una presentada por el PRI en octubre de 2000, llamada Ley de Ahorro y Crédito Popular, que pretendía derogar y reformar diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y otra presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), llamada Ley de Ahorro y Crédito Popular y del Instituto de Fomento Social para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que buscó reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

² Cámara de Diputados, *Versión estenográfica del debate de la 4ª reforma a la LACP*, 31 de marzo de 2005.

esa heterogeneidad de los organismos integrantes y de las condiciones económicas regionales que inciden en el desarrollo e importancia de las cooperativas de ahorro y crédito, uniones de crédito, cajas de ahorro y sociedades financieras populares.

Por otro lado, los responsables de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), institución encargada de autorizar la operación de las entidades de ahorro y crédito popular y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), han advertido sobre la necesidad de mantener el actual esquema jurídico que busca consolidar al sistema de ahorro y crédito popular y evitar el riesgo de permitir la operación de otras entidades con regulaciones diferentes.³ Esta afirmación es coincidente con las posturas de las doce federaciones autorizadas hasta julio de 2006 por la CNBV, donde se ubican, entre otras, la Federación de Cajas Populares Alianza, la más importante del centro del país y con más de 120 mil socios y la Federación Nacional de Cooperativas Financieras, integrante del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (Comacrep).

Otras entidades y organismos de ahorro y crédito popular han defendido también sus posiciones, manifestando en diversos foros y medios de

³ *El Financiero* en línea, www.elfinanciero.com.mx (consultado en mayo de 2006).

comunicación que la ley no responde a las necesidades de miles de usuarios en diversas regiones del país, donde el único mecanismo de acceso a los servicios de ahorro y crédito son proporcionados por ellos, a pesar de sus limitaciones administrativas y técnicas.

Una de ellas es la Alianza Cooperativa Nacional (Alcona), organismo que agrupa a 151 cooperativas de ahorro y crédito, cuya propuesta acoge una legislación diferenciada para las cooperativas populares, la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), y otra para cooperativas financieras, la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Esta postura es coincidente con la del diputado Saucedo Pérez.⁴

Por último, es determinante subrayar que el proceso de incorporación de las entidades debe finalizar en 2008, tal como se plantea en la ley, de ahí la urgencia de las organizaciones no autorizadas de encontrar los mecanismos para obtener la autorización con condiciones más accesibles o de impulsar una regulación paralela a las entidades autorizadas por la CNBV, ya que quienes no hayan recibido el permiso respectivo serán liquidadas y disueltas.

La evolución de la ley

La Ley de Ahorro y Crédito Popular ha tenido cinco modificaciones, sobresaliendo la de los artículos que regulan los plazos para obtener la autorización de la CNBV y operar como entidad de ahorro y crédito popular; así como en sus procedimientos administrativos, contables y de vigilancia por parte de la misma Comisión, y en el uso exclusivo de la terminología que identifica al organismo autorizado. Estas reformas pretendieron elevar los estándares de servicio, calidad y especialmente de viabilidad financiera.

A cinco años de haberse iniciado la vigencia de la ley, la CNBV ha autorizado a doce federaciones y once entidades que operan bajo este marco jurídico, según los datos reportados por la CNBV en su página de internet.⁵ En este contexto, se

⁴ *El Financiero*, "Cooperativas de ahorro denuncian hostilidades", 2 de marzo de 2006, p. 8.

⁵ En www.cnbv.gob.mx (consultado en agosto de 2006).

encuentran en prórroga condicionada 377 sociedades que buscan la autorización de la CNBV, que, a decir de Aarón Silva Nava, Director General Adjunto del Bansefi, representan más del 90 por ciento del total de socios y de activos del sector, es decir, más de 3.2 millones de socios y cerca de 40 mil millones de pesos en activos.⁶

Las sociedades en prórroga condicionada son aquellas que habiendo realizado un acuerdo de asamblea y siguiendo un plan de trabajo, fueron evaluadas por la federación a la cual están afiliadas y por consultores que las han asesorado en su transformación para cumplir con la ley.

Las sociedades autorizadas y que integran a las federaciones, cumplieron los requisitos para operar como entidad de ahorro y crédito, como fue la obtención de un dictamen favorable de una federación o de la Comisión Nacional Bancaria; un programa general de operaciones; un proyecto de estatutos o bases constitutivas; la relación de socios fundadores solventes económica y moralmente; aceptar la supervisión de una federación, y sobre todo, tener condiciones financieras favorables.

La reforma del 2003

Una de las primeras reformas fue la realizada el 27 de enero de 2003, en la que se contempló la ampliación del plazo para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria que permite la operación como entidad de ahorro y crédito popular. También precisó el tipo de figura jurídica que está considerada para ser objeto de la aplicación de la ley.⁷ Otro elemento de la reforma fue el uso de la terminología que debe emplearse para identificar a las entidades autorizadas por la

⁶ Aarón Silva Nava, Director General Adjunto del Bansefi, *Situación actual del sector de ahorro y crédito popular frente a la Ley de Ahorro y Crédito Popular*, ponencia presentada en el Foro "Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria", organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, marzo de 2006.

⁷ Artículo 4 Bis, "...cuyas características principales son no tener más de 250 socios o integrantes y activos no mayores a 1.3 millones de pesos aproximadamente, sin embargo, sí deben de registrarse con alguna Federación de su elección para un seguimiento trimestral y precisar claramente en toda documentación oficial, que no son Entidades de Ahorro y Crédito Popular..."

Comisión, a excepción de las cajas de ahorro que menciona la legislación laboral.⁸ Asimismo, se reformaron diversos procedimientos administrativos y de operación. Como ejemplo, se aprobó la posibilidad de hacer operaciones con el público en general, siempre y cuando sean aceptados como socios, situación no contemplada en la normatividad, con lo que se propició que creciera el número de integrantes de las sociedades.

En el mismo sentido, se reformaron los procedimientos de venta de acciones de los socios, la integración a las confederaciones de consejeros independientes, y la aportación obligatoria de las entidades afiliadas y no afiliadas en el fondo de protección por un plazo mínimo de dos años para tener derecho al beneficio del mismo en caso de alguna contingencia.⁹

Un punto fundamental sobre la operación de las entidades, federaciones y confederaciones, fue la adición de dos fracciones al artículo 130 dentro del capítulo de Sanciones y Penas Convencionales, para prevenir al contralor normativo y al consejero independiente de las sanciones a las que se sujetarían en caso de no cumplir con su función, y a los organismos de integración las sanciones por incumplimiento en el procedimiento para el uso del fondo de protección.

Finalmente, los artículos transitorios son un aspecto que es importante subrayar, ya que en ellos se precisan los plazos en que debió de entrar en vigor la restricción sobre las sociedades no autorizadas para seguir operando, contempladas en la LACP.

Para los mismos fines, y ante la obligatoriedad de registrarse durante los seis meses de entrada en vigor, la reforma aplazó a dos años el procedimiento regulado en el artículo segundo transitorio del decreto de 2001. En el mismo sentido, el plazo para las sociedades de ahorro y préstamo (SAP), las uniones de crédito, las cooperativas de ahorro y préstamo y las cooperativas que cuentan con sección sobre la misma actividad constituidas antes de la entrada en vigor de la ley, era de dos años para solicitar su autorización a la CNBV, el cual fue aplazado a cuatro años.

En relación con los organismos de integración, se modificó el plazo de dos a tres años para conformarse como federaciones y confederaciones, y de dos a cuatro para manejar el fondo de protección de sus entidades. De igual forma, cambió el plazo para emitir la reglamentación y las disposiciones de carácter general de la ley, que pasó de seis meses a cuatro años.

En síntesis, las modificaciones más apremiantes se dieron primero en el cambio de los plazos que debían cubrirse para tener el derecho de operar como entidad autorizada del SACF. Segundo, se reguló la no obligatoriedad a la aprobación para las sociedades y asociaciones civiles cuya captación de recursos sólo se distribuya entre sus socios.

La reforma del 2004

Esta segunda reforma a la ley en dos artículos, precisó los mecanismos bajo los cuales las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y las sociedades financieras populares, deberían entregar a la Secretaría de Hacienda, en caso de requerirlo, toda la información necesaria respecto a los posibles clientes y socios de las mismas para evitar las operaciones con recursos de procedencia ilícita; y subrayar la necesidad de hacer del conocimiento de los socios y clientes de las mismas, el estatus de organismo no incluido por algún fondo de protección de cualquier entidad.

La primera reforma del 2005

El 27 de mayo se publicó una tercera reforma a la LACP que nuevamente amplió el plazo para que las sociedades y asociaciones civiles que hubieran solicitado su registro ante la CNBV tuvieran seis meses más para cumplir los requisitos, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, en los artículos transitorios del decreto se prevé que las sociedades o asociaciones que se sometieran a una serie de medidas para obtener la autorización y no la hubieran obtenido a finales de ese año, pudieran seguir operando hasta el 31 de diciembre de 2008, fecha límite para ob-

⁸ Artículo 6 de la LACP.

⁹ Artículo 65 Bis de la LACP, reforma del 27 de enero de 2003, *Diario Oficial de la Federación*.

tener la autorización de la Comisión. Para esta autorización, la reforma precisó el procedimiento y los plazos que los interesados y la autoridad deberían de cumplir para la resolución.¹⁰

La reforma implementó una función que empezaron a desarrollar las sociedades y asociaciones que se sometieron al procedimiento para su posible autorización en la distribución de productos y servicios de programas gubernamentales como Oportunidades y Procampo.¹¹

El Esquema 1 muestra la distribución de los recursos de los programas gubernamentales antes referidos, por medio del Bansefi a través de algunas federaciones y de sus propias sucursales para hacerlos llegar a las comunidades y que fue aprobado en la reforma del 27 de mayo de 2005.

La segunda reforma de 2005

En junio de 2005 se publicó una reforma al artículo 46 de la LACP, en donde se reguló la participación de los tenedores de acciones de una sociedad financiera popular (SFP), para acceder a los diversos servicios de la misma. Es decir, la persona física que tuviera más del uno por ciento de acciones de una SFP no podía acceder a créditos, pero sí a las demás operaciones o servicios; y la persona moral con más del cinco por ciento de acciones y más de cincuenta socios, podría acceder a créditos, siempre que el consejo de administración lo aprobara por las dos terceras partes.

En el 2003 se amplió la tenencia de acciones de las personas morales a diez por ciento, y en esta reforma del 2005 se amplió a dos por ciento la tenencia de acciones para las personas físicas.

¹⁰ Estos requisitos se sustentaron en el compromiso de la asamblea general de socios para afiliarse a una federación autorizada por la comisión, para que le proporcione asesoría técnica, legal, financiera, de capacitación y seguimiento. Asimismo se haya sometido a la clasificación que tanto el consultor como la federación le otorguen en un nivel de "A" a "C", dependiendo de su estabilidad financiera, en el entendido que "A" representa la mayor calificación y oportunidad de obtener la autorización por parte de la Comisión.

¹¹ El Bansefi opera una estrategia de coordinación para distribuir diversos recursos de igual número de programas operados por el gobierno federal que en otro apartado de este documento se detallan.

La reforma de 2006

El 18 de julio de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la ley sobre los derechos de las sociedades autorizadas, ya que dependiendo del nivel otorgado por la CNBV, la entidad podrá realizar por cuenta de sus socios operaciones de factoraje financiero, situación que anteriormente sólo lo hacía a través de "empresas" de factoraje financiero.

Análisis de las iniciativas pendientes sobre la LACP

Elaborar o reformar la norma responde a diversos motivos y circunstancias que el legislador aduce para el desarrollo de su responsabilidad legislativa.¹² En este caso, las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura sobre la Ley de Ahorro y Crédito Popular tienen como objetivo modificar el marco jurídico para incorporar a un considerable número de cooperativas, asociaciones y sociedades de ahorro y préstamo que operan al margen de la ley en diversas regiones y específicamente en el sector rural.

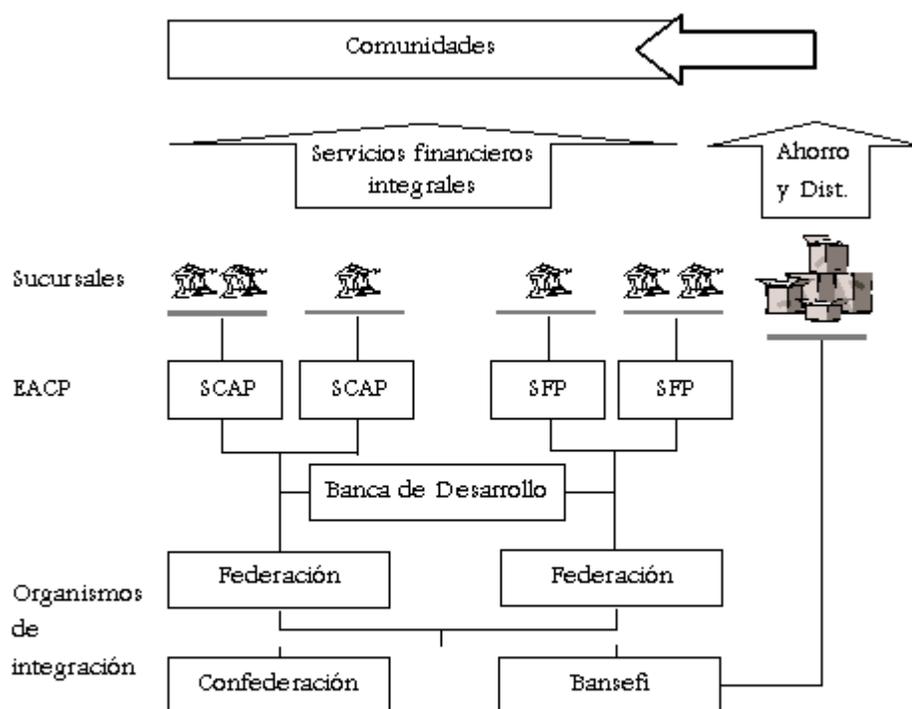
En ese sentido, una de las iniciativas pendientes de dictaminar fue la presentada por la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, que propuso una reforma que tomara recursos del fondo de obra social de las cooperativas de ahorro y préstamo para el fomento del cooperativismo entre los socios, familiares y usuarios, ya que la disposición actual no contempla la asignación de recursos al fomento de las cooperativas.¹³

El diputado Juan Bárcenas González del Partido Acción Nacional (PAN), fue uno de los integrantes con mayor actividad en el proceso legislativo, ya que propuso diversas iniciativas en torno a la LACP. Tal es el caso de una iniciativa de reforma al artículo 116 de la ley para que la Financiera Rural emita junto con la CNBV la regulación prudencial y secundaria en torno a las entidades autorizadas para su operación, considerando las condiciones de las zonas geográficas donde operan las organi-

¹² Salvador O. Nava Gomar (coord.), *Manual de técnica legislativa*, t. I, ANOMAC, México, 2003, p. 217.

¹³ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de marzo de 2006, México.

Esquema 1
Operación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular
con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros



EACP = Entidades de Ahorro y Crédito Popular
SCAP = Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
SFP = Sociedad Financiera Popular

Fuente: disponible en el apartado del seguimiento a la Ley de Ahorro y Crédito Popular en www.bansefi.gob.mx (consultado en julio de 2006).

zaciones del sector rural, ya que actualmente esta regulación sólo la emite la CNBV.¹⁴

Otra iniciativa del diputado Bárcenas pendiente de dictaminar propone tomar en cuenta las condiciones de los organismos del sector rural y reformar el artículo 4 Bis, en lo referente al número de socios y al total de sus activos; así como la adición de un artículo 4 Bis 1, que reglamentaría los pasos a seguir de las asociaciones o cooperativas que decidieran ajustarse a los requisitos de la norma en cuestión.

En diciembre de 2005, nuevamente el diputado Bárcenas propuso una reforma al artículo oc-

tavo transitorio de la ley, artículo que actualmente prevé por parte de la Secretaría de Hacienda la revocación de la autorización a las Sociedades de Ahorro y Préstamo para operar como tales, derecho otorgado antes de la promulgación de la LACP, por lo que al hacerla retroactiva y solicitar la aprobación de una federación, se hace en perjuicio de las sociedades previamente autorizadas. Por ello, la propuesta de reforma al octavo transitorio de la ley, que sin embargo y a pesar de la urgencia, afirma el diputado Bárcenas, no se ha dictaminado.

Otra iniciativa que se encuentra pendiente de dictamen fue la presentada en diciembre de 2004 por el diputado Víctor Suárez Carrera, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En ella se plantea que ante las necesidades presentadas en el ámbito rural para la consolidación de intermediarios financieros y dadas las características de dispersión poblacional, bajos ingresos y liquidez,

¹⁴ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 6 de diciembre de 2005, México. La regulación prudencial y secundaria es aquella donde se regula el procedimiento para ajustarse a los términos de la ley y los mecanismos de supervisión a las entidades por parte de una federación. Sobre esta regulación prudencial y secundaria, no es posible encontrarla en el portal de la CNBV, salvo que se solicite por medio de la ventanilla de acceso a la información.

la LACP debería de reformarse en el artículo 9 e incorporar un artículo 9 Bis, el cual describe una serie de pasos a seguir por las sociedades y asociaciones que no hubieran alcanzado la autorización en el momento de solicitarla, como el hecho de suscribir un convenio con alguna federación para que en el lapso de cuatro años pudieran estar en condiciones de incorporarse a los términos de la ley.¹⁵

Actores y propuestas

Con anterioridad se han mencionado brevemente algunos actores en torno al tema de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Instituciones, organizaciones y especialistas se hicieron presentes en el debate legislativo en la LIX Legislatura con la intención de reafirmar sus propuestas e incidir en el rumbo que la ley debe tomar en beneficio del sector. Se ha planteado anteriormente en este mismo artículo la posición de dos fracciones parlamentarias bien definidas respecto a la aplicación de la norma. Por un lado, el Partido Acción Nacional, por conducto del diputado Juan Bárcenas González, secretario de la Comisión de Fomento Cooperativo, fue el legislador que más iniciativas presentó en relación con la ley para ampliar los plazos en la obtención de la autorización, así como facilitar el procedimiento operativo y financiero para su consolidación.

Por otro lado, el posicionamiento del presidente de la comisión legislativa, diputado Francisco Ja-

vier Saucedo Pérez, que sustentó su propuesta en la excesiva regulación que la LACP contiene, dando como resultado un número muy reducido de entidades autorizadas en relación con el total de organizaciones del SACP.

Las instituciones relacionadas con la aplicación de la ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, han sido objeto también de un análisis por parte de las organizaciones sobre las atribuciones que tienen en un sector que es considerado no bancario y que presenta diversos niveles de organización administrativa y contable, lo que sin duda incide en el proceso de integración de la ley por el tipo de regulación que esta exige.

Por otro lado, existe una propuesta de que el Bansefi sea una institución integradora de las cajas de ahorro, ya que se encuentra en un proceso de desarrollo tecnológico para iniciar los mecanismos de licitación y ser otorgado a las federaciones u organismos del sector que tengan la capacidad de adquirir el banco.¹⁶

Este escenario propone, sin duda, una intensa labor para la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, cuyo reto sería ofrecer las condiciones jurídicas que consoliden al sector de ahorro y crédito popular, ya sea en el sentido de aplicar en definitiva la LACP o generar nuevamente otros mecanismos para su aplazamiento en la autorización de un mayor número de entidades, observando las condiciones socioeconómicas, geográficas y administrativas de las organizaciones del sector.

¹⁵ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 2 de diciembre de 2004, México.

¹⁶ Este es un proceso que ha sido tratado en los medios por los directivos del Bansefi, quienes se han pronunciado por la venta de la institución a las organizaciones del sector. Sin embargo, a decir de los dirigentes de algunas organizaciones como Alcona, esta medida sólo contribuye a consolidar el monopolio del sector a favor de una sola organización encabezada por el Comacrep. *Milenio Diario*, "Proponen vender Bansefi a las cajas de ahorro", 21 de agosto de 2006, p. 26.