

Algunas consideraciones en torno a la desaparición de cooperativas de ahorro y préstamo en México

GRACIELA LARA GÓMEZ

Universidad Autónoma de Querétaro, México
glara@uaq.mx

RESUMEN • A partir de un recorrido histórico del movimiento cooperativo de ahorro y crédito popular en México de 1951 a 2001, se analizan los elementos del ambiente organizacional que han propiciado la desaparición de cooperativas de ahorro y préstamo. En el presente estudio se aborda la perspectiva teórica de la ecología poblacional, que considera a las organizaciones como parte de los procesos de selección natural, planteando que aquellas que no se adaptan a su ambiente de referencia, invariablemente desaparecerán. Para ello, se seleccionaron dos elementos centrales: el contexto legislativo y los fraudes perpetrados a través de cooperativas. Pudo establecerse que desde su fundación, las Cajas Populares han operado en un ambiente técnico e institucional débil, en el cual han predominado problemáticas vinculadas con la regulación lo que demuestra por una parte la inexistencia de una ley para las cooperativas de ahorro y préstamo, y por otro lado; inconsistencias en la regulación existente. Todo ello ha contribuido en diferentes épocas al nacimiento de nuevas organizaciones de este tipo que, en el corto plazo, han desaparecido principalmente por haber sido utilizadas inadecuadamente en perjuicio de los asociados.

RESUMO • A partir de uma perspectiva histórica do movimento cooperativo de poupança e crédito popular no México, de 1951 a 2001, analisam-se elementos do ambiente organizacional que tem provocado o desaparecimento de cooperativas de poupança e crédito. No presente estudo aborda-se a perspectiva teórica da ecologia populacional, que concebe as organizações como parte dos processos de seleção natural, considerando que aquelas que não se adaptam a seu ambiente de referência, invariablemente desaparecerão. Para este estudo foi selecionado dois elementos centrais: o contexto legislativo e as fraudes executadas por meio das cooperativas. Pode-se observar que desde sua fundação, as caixas populares têm operado em um ambiente técnico e institucional frágil, no qual predominam problemas vinculados à regulação, o que demonstra, por um lado, a inexistência de uma lei para as cooperativas de poupança e crédito, e, por outro, inconsistências na regulação existente. Todo isso tem contribuído, em diferentes épocas, ao nascimento de novas organizações desse tipo que, em curto prazo, desaparecem, principalmente, em virtude de terem sido utilizadas inadecuadamente, com prejuízos aos associados.

RÉSUMÉ • On fait une analyse des éléments de l'ambiance organisationnelle qui ont provoqué la disparition des caisses d'épargne au Mexique. Il s'agit

d'une recherche qui fait un parcours chronologique de ce mouvement du coopératisme populaire situé entre l'année 1951 et l'année 2001. On a fait cette étude depuis une perspective théorique de l'écologie de la population, étude qui analyse les organisations comme des éléments qui font partie du processus de sélection naturelle en stipulant que toute organisation qui n'ait pas la possibilité de s'adapter à son environnement naturel de référence est condamnée à disparaître. Cette recherche porte sur deux aspects centraux, à savoir celui de la loi et celui qui fait référence aux fraudes qui ont été commises à travers les caisses d'épargne et le coopératisme. La participation de la part du gouvernement mexicain en ce qui concerne la mise en pratique d'une loi pour réglementer le coopératisme au Mexique par rapport à la législation de ces organisations a été plutôt faible. Cette situation démontre qu'il n'y a ni loi ni législation effective qui fasse face à cette problématique. Ce fait de ne pas avoir une loi qui aide à bien faire fonctionner le coopératisme au Mexique a contribué à la naissance et à la disparition de différentes caisses d'épargne, fait qui vient affecter directement l'image qu'on a de ces organisations économiques et surtout, le patrimoine des associés.

SUMMARY • The elements of the organizational atmosphere that have favored the disappearance of popular credit unions are analyzed from the historical journey of the cooperative movement of savings and popular credit in Mexico from 1951 to 2001. In this study, the theoretical perspective of the ecology of the population is approached, which considers the organizations as part of the natural selection process, stating that those who do not adapt themselves to their environment of reference will disappear. Two main elements were chosen for this: the legislative context and frauds perpetrated through cooperatives. It was established that since its foundation, the Popular Credit Unions have been working in a weak technical and institutional environment in which problems linked to the regulation have predominated. On the one hand, this shows the inexistence of a law for the popular credit unions, and on the other hand, inconsistencies in the existing regulations. All this has contributed, in different periods, to the origin of new similar organizations that have disappeared within a short time, mainly for being used inadequately to the detriment of the associates.

INTRODUCCIÓN

Para explicar las causas que propician la adaptación o desaparición¹ de las organizaciones de ahorro y crédito popular mexicanas a su medio ambiente organizacional de referencia, es necesario conocer un poco de su historia.

Para Velásquez (1991) es innegable que el antecedente más significativo de las cooperativas de ahorro y préstamo mexicanas es sin duda, la fundación de las cajas populares que fueron organizaciones creadas con la intención de apoyar a los sectores económicamente desprotegidos y librarlos del agio imperante. Los inicios del movimiento se remontan al año de 1949, cuando gracias a las gestiones del sacerdote Pedro Velásquez Hernández, los presbíteros Carlos Talavera y Manuel Velásquez Hernández,

tienen acceso a la Universidad de San Francisco Javier en Antigonish, Nueva Escocia, Canadá, con la finalidad de estudiar métodos de educación popular. Sin embargo, durante su estancia en Canadá, se encontraron con unas organizaciones conocidas bajo el nombre de *caisses populaires*. A su regreso, los presbíteros plantearon la posibilidad de difundir en México la doctrina aprendida con el propósito de atenuar las necesidades del pueblo, promoviendo aquel modelo, el cual se adecuó a la realidad mexicana.

El proceso de integración propuesto contemplaba la asociación de individuos de la clase trabajadora, cuyos principales objetivos fueron combatir la usura y promover la educación. Así el ahorro en común fue fundamental para proveer a los asociados de préstamos con un interés razonable y sin ánimo de lucro. Éste fue el principio de un movimiento que oficialmente se fundó en 1951 y que adoptó su nombre de las cajas de Quebec.

En breve tiempo, las cajas populares mexicanas dejan de ser manifestaciones aisladas y de escasa trascendencia, para convertirse en entidades con una función social, ocupando un espacio económico no considerado por otros entes financieros, demostrando que tenían la capacidad de organizarse. Fueron fundadas pretendiendo ser cooperativas, figura no contemplada en la legislación de aquella época, por lo que les fue imposible obtener una personalidad jurídica. Esa es la razón por la que durante muchos años actuaron sin una ley que las rigiera, ciñendo su actuación a normas creadas por quienes las presidían, tales como estatutos, reglamentos y políticas internas.

Desde su fundación en 1951 y hasta el año de 2001 –fecha de la última legislación en esta materia–, el accidentado camino por el que transitaron las cajas populares hasta convertirse en lo que son hoy en día, cooperativas de ahorro y préstamo, se resume en la publicación de dos legislaciones estatales y tres federales. En ese intervalo de tiempo, se suscitaron acontecimientos que influyeron en la desaparición de estas organizaciones sociales.

Vertientes teóricas en torno a las organizaciones

Desde que Hannan y Freeman (1977) expusieron la perspectiva ecológica poblacional, se han originado debates en torno a su validez para dilucidar los fenómenos de desaparición de organizaciones (Aldrich y Pfeffer, 1976; Astley y Van de Ven, 1986). No obstante ello, este enfoque teórico se ha venido utilizando ampliamente, permitiendo generar explicaciones en torno a la fundación y mortandad organizacional¹ (Swaminathan, 1996; Singh, Tucker y Meinhard, 2001). El eje de la teoría son los sistemas biológicos con énfasis en la evolución y la selección natural, cuya aplicación queda referida a los procesos del entorno que influyen en las variaciones de la población organizacional, propiciando su adaptación o desaparición. Se parte de la siguiente proposición: La adaptación y supervivencia de las diversas

estructuras organizacionales: a) ¿será producto de un proceso de selección del entorno?, o, ¿será más bien resultado de adaptaciones individuales al entorno? Lo cierto es que aquellas organizaciones que habrán de sobrevivir, serán las que logren ser capaces de generar cambios y adaptaciones que les permitan vencer, o por lo menos coexistir, con otras similares.

La teoría admite asimismo que las organizaciones dependen de su medio ambiente, entre otras razones, por la necesidad que tienen de recursos externos para operar y sobrevivir (Hatch, 1997; Pfeffer, 2000; Scott y Meyer, 2001). Entonces, el ambiente puede ser conceptualizado como un ente existente fuera de los límites de la organización (Hatch, 1997) y que desde la visión de Hawley (en Hall, 1996) incluye todos aquellos fenómenos externos que influyen en la población bajo estudio de manera real o potencial. Existen elementos ambientales que influyen poderosamente a la organización, pues la relación entre ella y su ambiente es más que una relación simbiótica; es la absorción de elementos que en ocasiones ejercen presión, orillando a la organización al cambio. Según Pfeffer (2000) el cambio puede manifestarse a través de la adaptación de estructuras para satisfacer las exigencias del entorno y, hacer a la organización más eficaz que otras que no lo son, por tanto, las que no se adaptan a su entorno desaparecerán. Por su parte, Swaminathan (1996) ha señalado que las organizaciones fundadas en condiciones ambientales adversas tienen una mayor probabilidad de desaparecer.

El ambiente según la perspectiva moderna se define por los elementos que lo conforman; los caminos para identificarlos según Hatch (1997) son tres: analizar la red interorganizacional, el ambiente general y el ambiente internacional-global.

- En el primero, se asume que la organización interactúa con otros miembros de su ambiente para la obtención y colocación de bienes o servicios, coexistiendo con actores que regulan tales intercambios; esta red se compone de proveedores, clientes, competidores, agencias de regulación y otros interesados en la acción organizacional.
- En el segundo, se incluye lo expuesto en el primer planteamiento, pero otorgando una importancia central a los elementos que tendrán efecto sobre el ambiente, como son el aspecto social, cultural, legal político, económico, tecnológico y físico.
- El tercero, incluye los elementos del ambiente internacional global, que tiene que ver con aquellos elementos que se localizan fuera de las fronteras de la nación, como son las organizaciones internacionales, entre ellas, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Tratado General sobre Aranceles y Comercio; y las firmas de consultores internacionales.

Desde el punto de vista de los elementos que lo componen, el ambiente se ve como la interrelación de múltiples actores. Además, se clasifica en dos sectores, el técnico y el institucional (Scott y Meyer, 2001;

Scott, 2001). El concepto de sector social al que aluden Scott y Meyer (2001), incluye a las organizaciones que actúan en la misma área, las cuales se identifican por la similitud de sus servicios, productos o funciones; junto con las organizaciones que influyen de manera crítica en el desempeño de las organizaciones focales, por ejemplo, los proveedores y los clientes, los dueños y los reguladores, las fuentes de fondos y los competidores. Por tanto, el sector bancario es situado en un ambiente técnico y de alta institucionalización, lo que indica que por dedicarse a actividades financieras, las organizaciones objeto de estudio, deberían incluirse igualmente en dicha área, sin embargo, ello no ocurre así, pues el ambiente en el que participan es débil, debido entre otras causas a la inconsistencia de las legislaciones que han surgido a partir de 1986.

METODOLOGÍA

El tema se aborda desde una perspectiva histórica, recurriendo al análisis de los hechos a través del tiempo, es una investigación diacrónica que se apoya en técnicas documentales. Para la recopilación de información se accedió a libros, folletos y otros documentos editados por organizaciones del sector cooperativo², así como a documentos legislativos e información publicada en periódicos y revistas especializadas. A través del estudio se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los elementos ambientales que influyen en la desaparición de las cooperativas de ahorro y préstamo en México?

En el estudio se puso especial interés en las particularidades de la política confusa y la regulación de estas entidades financieras, cuya influencia en el ambiente organizacional ha permitido u obstaculizado su funcionamiento. Para ello, se consideró importante rescatar la escasa información relacionada con la estadística del sector, tratando de establecer evidencias de desaparición de organizaciones, para posteriormente seleccionar dos elementos del entorno. El primero, que tiene que ver con la desaparición de organizaciones como consecuencia de actos ilícitos perpetrados por algunas cooperativas y, el segundo, queda referido a la existencia o carencia de regulación.

No puede dejar de reconocerse que explicar qué factores son los causantes de la desaparición de organizaciones es un fenómeno complejo que involucra un mayor número de variables que las que ahora se proponen, a pesar de ello, los aspectos señalados se estudian a la luz de la teoría ecológica poblacional, conformando la propuesta que sugiere que los elementos señalados están vinculados con esquemas de desaparición de las cooperativas de ahorro y préstamo.

DISCUSIÓN

Considerando la posición teórica de Hannan y Freeman (1977) los

mecanismos de selección natural y la influencia de elementos ambientales determinarían los patrones de sobrevivencia y desaparición de las cajas populares y cooperativas de ahorro y préstamo. Así, la propuesta de Hatch (1997) es útil para examinar la vinculación de las cajas populares y cooperativas con algunos procesos medioambientales de su entorno, siendo identificados elementos tales como: sociales, culturales, económicos, legales y políticos. Son los elementos legales y políticos los que interesa analizar, pues el contexto en el que ha estado inmerso el sector de ahorro y crédito popular² ha propiciado una política confusa la cual genera incertidumbre, debido a una regulación imperfecta. Con el fin de elucidar algunos conceptos considerados importantes, entiéndase por política confusa a la ausencia o debilidad de legislación y a las decisiones gubernamentales que disminuyen las posibilidades de perennidad y desarrollo duradero del sector cooperativo. Por regulación, entiéndase al conjunto de leyes y reglas formuladas por el Congreso de la Unión y órganos subordinados del Ejecutivo Federal aplicables al sector.

Previo al estudio de política confusa y regulación, se consideró importante examinar las diversas evidencias referidas a la información estadística del sector de ahorro y crédito popular.

Estadísticas

Pocos años después de su fundación, las cajas populares se organizaron en federaciones y una confederación que fue fundada en 1964. En esa época, la finalidad primordial fue estructurar una confederación sin fines de lucro cuyo objetivo fuese integrar, promover y representar al movimiento en el ámbito nacional e internacional. Las funciones más relevantes de la confederación fueron las siguientes: el fomento a la educación cooperativa, el asesoramiento técnico, así como propiciar nuevas formas y sistemas de financiamiento cooperativo entre los socios. Para ese entonces existían unas 500 cajas con más de 30 mil asociados (Eguía, 2001).

Como consecuencia de la aplicación de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que contemplaba la existencia de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, el movimiento de cajas populares se escindió, pues no se consideraron órganos de integración de segundo y tercer nivel. Esa fue la razón por la que la Confederación Mexicana de Cajas Populares a través de su Comisión de Legislación, propuso la integración del movimiento en una caja popular única que en el corto plazo resultaría en la Caja Popular Mexicana. Imperial (2005) señala que en ese momento, diciembre de 1992, el movimiento contaba con 237 cajas a las que estaban adheridos 540,268 socios. La estructura organizacional en ese tiempo incluía una confederación y nueve federaciones que cubrían la mayor parte del territorio nacional.

Los datos mostrados en el resumen ejecutivo del “Censo de las Sociedades con Actividades de Ahorro y Crédito Popular” a cargo del Banco

Mundial, son los que más se han acercado a la realidad del sector de ahorro y crédito popular, ya que dicho organismo estimó que para 2002 existían 657 intermediarios financieros, que prestaban servicio a cerca de 2.6 millones de personas, entre los que se incluyeron 247 cajas populares con 633 mil socios, así como 157 cooperativas con más de 1 millón de socios (Bansefi, 2002).

La información más reciente es del año 2007, que provee datos del sector en forma parcial, son los publicados por el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (Comacrep, 2007), organización que agrupa a 2'356,711 de asociados, pertenecientes a ocho federaciones, sin proporcionar datos del número de cooperativas. Según este organismo, ellos representan al 80% del sector de ahorro y crédito popular en México.

Desafortunadamente, de la revisión de los datos, no pudo obtenerse una base para establecer patrones de desaparición de cajas populares o cooperativas, pues únicamente se evidenció que entre 1964 y 1992, desaparecieron 263 organizaciones, creciendo el número de asociados. Es importante señalar que en la construcción de las estadísticas, no se ha contado con la participación de organismos oficiales, aun cuando en la Ley General de Sociedades Cooperativas, se detalla que la estadística nacional estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, tal precepto hasta el momento no ha sido puesto en funcionamiento.

Desaparición de organizaciones como consecuencia de actos ilícitos perpetrados por algunas cooperativas

El primer elemento estudiado incluye a las organizaciones que incurrieron en actos ilícitos en contra de sus asociados, causándoles daño patrimonial. Lara (2005) señala que la realidad del sector de ahorro y crédito popular ha dejado constancia de la continua desaparición de organizaciones a causa de fraudes que han dañado la economía de los sectores más vulnerables de la población.

Imperial y Ramírez (2001) explican este fenómeno a través de lo que han llamado historia de quebrantos, señalando que en agosto de 1994 se publica la Ley General de Sociedades Cooperativas, la que fue utilizada para la creación de pseudo cajas populares que no consideraron en su integración, la filosofía del cooperativismo y cuyo principal objetivo fue el lucro. A partir de ese momento, se desencadenan una serie de quiebras y fraudes, donde resultaron implicadas muchas cooperativas que fueron administradas por individuos sin escrúpulos que aprovecharon en su beneficio, el nicho de oportunidad que presentaba una ley sin causales de infracción y sanción.

Existen casos documentados de desaparición d'organizaciones a consecuencia de quebrantos. Uno de ellos ocurrió en 1996, cuando se constituyeron 26 cooperativas en las que la misma persona era el Presidente del Consejo de Administración. Este fue posiblemente el fraude que generó mayor impacto, afectando 25 Estados del país, implicando a las

sucursales de la Caja Popular Puerto Vallarta, con matriz en el Estado de Colima. Su fundador fue José Ocampo Verdugo, conocido también como JOV, quien ya había participado en un fraude anterior, con la Caja Los Dos Laredos en el Estado de Tamaulipas. A principios de 2000, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de autoridades financieras, solicitaron congelar las cuentas bancarias de JOV en todas las sucursales por 24 horas. El 9 de marzo del mismo año la Procuraduría General de la República descongeló las cuentas por 48 horas para después volver a congelarlas. Esta decisión ocasionó que miles de socios manifestaran su inconformidad ante diferentes instancias, solicitando la devolución de su dinero sin obtener éxito, por lo que decidieron constituir el Consejo Nacional de Ahorradores. Tal organización ofrecía como principal atractivo rendimientos de hasta el 47% anual, logrando obtener recursos financieros por alrededor de 667 millones de dólares anuales. Se estima que fueron 210 mil 469 las personas defraudadas por este ilícito. A raíz del fraude y la detención de José Ocampo Verdugo, el gobierno federal promovió la creación del fideicomiso que administra el “Fondo de Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores”, que permitió pagar parcialmente a los defraudados (Imperial y Ramírez, 2001).

Pocos años después en el año de 2004, tomando el mecanismo de operación de la Caja Los Dos Laredos y de la Caja Popular Puerto Vallarta, fueron abiertas por todo el país 17 sucursales de la organización denominada: “Cooperativa de Vivienda Popular Juntos Organizaremos Venceremos JOV”, para 2007 la cooperativa cerró sus puertas afectando a 10 mil ahorradores en Veracruz, Campeche, Jalisco y Puebla principalmente (Gutiérrez, 2007).

Otras cooperativas y sociedades de ahorro y préstamo en diversos Estados de la república, se vieron involucradas en actos ilícitos que causaron su desaparición, de ello, Imperial y Ramírez (2001) refieren algunos de los casos como sigue:

- La Sociedad de Ahorro y Crédito del Noreste “El Arbolito” que recibió autorización para operar como Sociedad de Ahorro y Préstamo en noviembre de 1993, en menos de cinco años de operación llegó a tener 67 sucursales en los Estados de Sonora, Sinaloa, Baja California y Jalisco. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público le retiró el permiso para operar en enero de 1999, al detectar tres depósitos por un monto de aproximadamente 1’057,000 dólares en una sucursal de Mexicali hechos por un inversionista, no socio, del que se desconoce su identidad, el quebranto de esta organización afectó a 57 mil personas por más de 1’052,000 dólares.
- La Caja Popular Real San Sebastián en San Luis Potosí, defraudó a 2 mil personas en 1994.
- En Hidalgo, durante 1995 se declararon en quiebra la Organización Gremial de Retiro, la Caja Popular el Puente y la Caja Popular Venceremos; entre todas perdieron más de 9’143,000 dólares.

- Otro quebranto fue el de la Caja Popular del Sol, que en el año 2000 se declaró insolvente, pues tenía pasivos por más de casi 74 millones de dólares, activos de 30 millones y una pérdida de casi 43 millones. El agravio fue para 27 mil ahorradores.
- La Cooperativa Alianza de Capital Social cerró sus puertas el 12 de marzo de 2001, después de haber desviado 263 millones de dólares para una campaña política del alcalde de Tonalá.
- Otro de los delitos ocurrió en la Caja Popular Villagrande que tenía relación directa con las filas del Partido de la Revolución Democrática, ejerció funciones en Guanajuato, en los municipios de Villagrán, Apaseo el Grande, Cortazar, Irapuato, León, Valle de Santiago, Celaya y Pueblo Nuevo; la caja tenía un total de 5 mil 934 socios, quienes fueron defraudados en conjunto por más de 3 millones de dólares. Asimismo, en los Apuntes legislativos del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato se señala que durante 2005 se apoyó a 7 300 socios afectados por las Cajas Populares Insurgentes, Villagrande y del Sol, por un monto superior a 13 millones de dólares.
- En Querétaro los fraudes de las cajas Renacimiento, El Puente, Credicaja, Progreso, Carrillo Puerto y las Campanas superaron los 7,700 millones de dólares en pérdidas, los conflictos fueron internos y los socios no se manifestaron.
- La Caja Popular 12 de Octubre, ubicada en Comonfort, Guanajuato, y vinculada a la agrupación política denominada "Unión Nacional Sinarquista", contaba con 1000 socios; de ellos, 53 presentaron denuncias por fraude por un monto de casi 67,000 dólares.
- En la ciudad de Celaya, Guanajuato, se tuvo una importante quiebra a cargo de la Caja Juan Pablo II.
- En Jerécuaro, Guanajuato cerró sus puertas la Caja de Ahorro La Roca de Oro afectando a 8 mil personas.

Como puede verse, las evidencias más consistentes de desaparición de organizaciones, están formadas en su mayoría por entidades que en su constitución fueron legalmente reconocidas como cooperativas.

Existencia o carencia de regulación

El otro elemento a considerar es la legislación, pues es a través de ella que son identificados preceptos que han influido en la desaparición de las cooperativas. Como ya se ha mencionado, en el año de 1951, la regulación existente no consideraba las actividades realizadas por las cajas populares. Así que los fundadores intentaron incluirlas en la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938 sin mayor éxito. Es en 1967 cuando el movimiento organizado inicia gestiones para tratar de conseguir la regulación, ya que la falta de reconocimiento jurídico generaba problemas. Algunos problemas generados fueron evidentes, puesto que algunas personas usufructuaron en su beneficio los activos y el prestigio de las organizaciones, aprovechando la confianza que la

asamblea general de socios depositaba al nombrarlos como administradores.

Desafortunadamente las gestiones emprendidas por el sector de cajas populares no rindió frutos y la carencia de un esquema jurídico adecuado, dio como resultado que empezaran a proliferar otras agrupaciones que, utilizando la denominación de 'caja popular' efectuaban operaciones financieras no autorizadas, que no contaban con el conocimiento y vigilancia de autoridades federales o locales. Todo ello derivó en una serie de anomalías en el funcionamiento de las cajas, principalmente por carecer de personalidad jurídica que les permitiera actuar legítimamente ante terceros.

Desde 1951 y hasta la primera legislación, transcurrieron 35 años, pues como iniciativa del Gobierno de Querétaro, se publica la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica (1986) y un año después en Zacatecas, se da a conocer la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas (1987), ambas con competencia exclusiva en el ámbito local. En la primera de ellas, se crea la figura de Sociedad de Solidaridad Económica, mientras que en la segunda se recobra la denominación de Caja Popular. El objeto de ambas leyes estuvo encaminado a regular la constitución, el objeto social, finalidad, funcionamiento, autorización, registro y control de tales organizaciones.

Algunos años después en 1991, se publica la primera ley federal, que fue el resultado de la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, introduciendo la figura jurídica de Sociedad de Ahorro y Préstamo, con lo que se pretendió renovar el papel y funcionamiento de las cajas populares, incorporándolas a la economía formal como intermediarios financieros. El propósito de regulación fracasó, en virtud de que entre 1992 y 1995 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó veinte sociedades de ahorro y préstamo, de las que sólo sobreviven diez, mismas que deberán transformarse en cooperativas de ahorro y préstamo.

Pocos años después, en 1994 se logra la publicación de la Ley General de Sociedades Cooperativas, abrogando la anterior de 1938, en ella se reconoce por vez primera a las cooperativas de consumo con actividad de ahorro y préstamo. Tal legislación no resolvió, la urgente necesidad de contar con entidades seguras para los socios, pues se omitió regular aspectos de control financiero, supervisión y sanción. No obstante, lo sobresaliente es que se reconoce por primera vez a las cooperativas de consumo con actividad preponderante o complementaria de ahorro y préstamo, para posteriormente en 2001, incluir la denominación de cooperativa de ahorro y préstamo. Las facilidades mostradas por la ley para constituir cooperativas fueron notorias, en virtud de la fundación de muchas de ellas en diversas regiones del territorio nacional, la consecuencia fue la gran cantidad de quebrantos en perjuicio de los socios quienes perdieron su patrimonio.

De la revisión de los preceptos de la Ley General de Sociedades Cooperativas (2001), se ubicó el artículo 10, el cual debería coadyuvar a la desaparición de organizaciones y cuyo texto dice: “Las sociedades que simulen constituirse en sociedades cooperativas o usen indebidamente las denominaciones alusivas a las mismas, serán nulas de pleno derecho y estarán sujetas a las sanciones que establezcan las leyes respectivas...” No obstante, la disposición citada no tiene mayor consecuencia, debido a que la ley no establece los supuestos en que podrá ubicarse tal simulación y mucho menos las sanciones a imponer.

Finalmente, en 2001 como respuesta a los múltiples fraudes perpetrados, se publica la Ley de Ahorro y Crédito Popular que es una regulación que expresamente tiene primacía en su aplicación sobre la ley cooperativa. Dicha ley contiene preceptos tendientes al control y a la sana administración de las cooperativas, para ello, se han establecido mecanismos financieros y de supervisión, pretendiendo sentar las bases para el eficiente control del sector. No obstante, la visión de la autoridad administrativa, apunta a la desaparición de algunas entidades a pesar de que la legislación es vista como un elemento que permitirá hacer más eficiente a las cooperativas, quedando condicionada la desaparición de algunas de ellas al no cubrir los requisitos señalados en la ley, o por ser clasificada en la categoría D, que se refiere a las cooperativas que deberán desaparecer, por los resultados negativos que arroje la evaluación de los organismos internacionales (Cuadro 1).

CUADRO 1
Diversas categorías de clasificación para las entidades del sector de ahorro y crédito popular, México.

Categoría	Características
A	Son las que cumplen con los indicadores financieros, organizacionales y operativos para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
B	Son las que tienen una alta probabilidad de ser autorizadas, pero no cumplen con los indicadores señalados para la categoría A. Tales organizaciones requieren de asistencia técnica.
C	Son organizaciones con una alta problemática en el cumplimiento de los indicadores, tienen una situación frágil y complicada que requiere pasar a un proceso profundo de organización, ya que requieren recursos externos para poder funcionar y poder alcanzar los requisitos para su autorización. Probablemente pueden tener continuidad a través de una fusión o escisión.
D	Son las organizaciones sin viabilidad alguna, “que más bien hay que ayudarles a bien morir, a tener una terminación ordenada para que no contaminen al resto”.

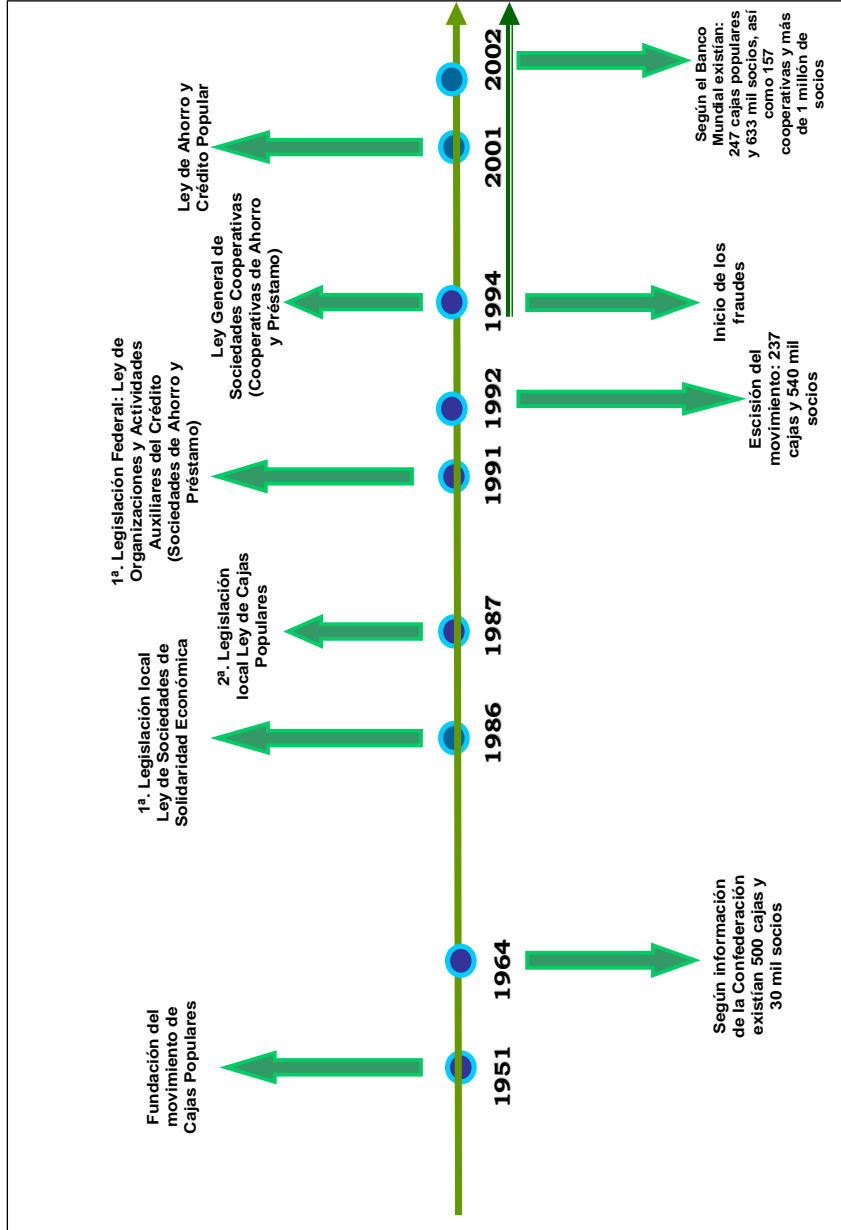
Fuente: Lara (2005)

Al respecto, la autoridad considera que un segmento de las organizaciones integrantes del sector no cumplirá con las disposiciones de ley, lo que implicará su eventual desaparición. No obstante, hasta el momento no se cuenta con evidencias que confirmen la desaparición de cooperativas en virtud de la publicación y aplicación de la Ley. Las autoridades del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) consideran que las cajas de ahorro que dejarán de existir son las que hoy no son viables financieramente, estiman que de las 650 organizaciones existentes sólo sobrevivirá la mitad. (Sagarpa, 2002).

Puede inferirse el ambiente técnico e institucional que ha prevalecido en el movimiento cooperativo mexicano por más de medio siglo, ha sido por demás débil, pues la lentitud con la que se han emitido leyes, la ambigüedad y debilidad de mecanismos de supervisión y sanción, han coadyuvado a que sea de esa manera. Esta situación ha tratado de subsanarse a través de regulaciones complementarias, sin que existan logros evidentes, pues no se ha podido integrar a la mayoría de las cooperativas en el esquema legal. A pesar de ello, debe mencionarse que existen evidencias claras de cooperativas que han sabido adaptarse a su ambiente de referencia, pues originalmente fueron fundadas como cajas populares y han sobrevivido a los embates de un ambiente organizacional incierto. Por ejemplo, la Caja Popular Mexicana, es el resultado de la fusión de cajas populares de 24 estados de la república, fue autorizada en 1995 como sociedad de ahorro y préstamo y su existencia se remonta a 1951, actualmente esta en proceso de transformarse en cooperativa de ahorro y préstamo (Historia Caja Popular Mexicana, 2008).

En resumen, el acontecer histórico de las organizaciones estudiadas así como los eventos más relevantes, pueden observarse en la figura 1.

FIGURA 1
De cajas populares a cooperativas de ahorro y préstamo, México.



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La teoría ecológica poblacional coadyuva a esclarecer la razón por la cual las organizaciones desaparecen o se adaptan a un entorno que las influye potencialmente. El estudio de elementos ambientales como la política confusa y la regulación, son centrales para conocer cómo éstos impactan en la desaparición de las cajas populares y cooperativas de ahorro y préstamo en México. El estudiar el fenómeno a partir de la perspectiva histórica, fue útil para reconocer a las cajas populares como un modelo reapropiado de la realidad canadiense, cuyo arquetipo fue introducido a México por la iglesia católica, siendo concebido como un movimiento que favorecería a las mayorías, haciendo accesible el ahorro y crédito, especialmente para la población pobre.

Con el paso del tiempo el sector cooperativo se fue expandiendo, generándose problemáticas relacionadas básicamente con dos aspectos, la legislación y el uso abusivo de una figura que fue reconocida por las instancias federales cuarenta años posteriores a su fundación oficial. A pesar de lo anterior, se han realizado esfuerzos por parte del Gobierno Federal para propiciar un ambiente organizacional adecuado, para el óptimo desarrollo del sector de ahorro y crédito popular.

Con el estudio, pudo establecerse que la desaparición de organizaciones del sector cooperativo presenta un escenario plagado de incertidumbre, pues se desenvuelve en un ambiente débil. Ello es una realidad que se ha visto agudizada por la ausencia o inconsistencia de la legislación, lo que ha contribuido a la constitución de organizaciones que en el corto plazo han desaparecido, entre otras cosas, por haber sido utilizadas con fines utilitarios y para llevar a cabo actos indebidos, en perjuicio de los socios mediante fraudes y quiebras. Cabe decir que algunas cooperativas fundadas inicialmente como cajas populares, continúan operando debidamente, lo que hace improbable su desaparición.

NOTAS

1. La muerte, mortandad, declinación o desaparición organizacional, ocurre cuando una organización fracasa, cierra sus operaciones o concluye su vida jurídica.
2. Para el presente trabajo se considera que en el sector cooperativo o sector de ahorro y crédito popular, quedan incluidas las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Cajas Populares.

BIBLIOGRAFÍA

ALDRICH, Howard E. y Jeffrey PFEFFER (1976). "Environments of Organizations", *Annual Review of Sociology*, Vol. 2, p. 79-105.

- APUNTES LEGISLATIVOS DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2006). H. Congreso del Estado de Guanajuato. Primera edición, año 2, N° 14. [En línea], <http://www.congresogto.gob.mx/instituto/apuntesL/15sucesiones.pdf>. (Fecha de consulta: 23 de febrero de 2008).
- ASTLEY, W. Graham y Andrew H. VAN DE VEN (1983). "Central Perspectives and Debates in Organization Theory". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, N° 2, p.246-273.
- BANSEFI (2002). Censo de las Sociedades con Actividades de Ahorro y Crédito Popular. Realizado durante el periodo de octubre de 2001 – junio de 2002. Resumen ejecutivo, World Bank – Bansefi. [En línea], <http://www.bansefi.gob.mx/>, (Fecha de consulta: 27 de junio de 2007).
- COMACREP (2007). Estadísticas del sector. [En línea], <http://www.comacrep.org.mx/>, (Fecha de consulta: 20 de marzo de 2007).
- EGUIA VILLASEÑOR, Florencio (2001). *Cincuentenario Cajista*, México, Caja Popular Mexicana, 52 p.
- GUTIÉRREZ, Mario (2007). "Congelan inversión de socios en Magdalena; hoy habrá reunión". *Diario El Mural*, Guadalajara, Jal. [En línea], <http://www.unisap.coop/Noticias/18.htm>, (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2008).
- HALL, Richard (1996). *Organizaciones, Estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice Hall, 360 p.
- HANNAN, Michael T y John FREEMAN (1977). "The Population Ecology of Organizations". *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, N° 5, p. 929-964.
- HATCH, Mary Jo (1997). "Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives", First Edition, USA, Oxford University Press, 416 p.
- HISTORIA CAJA POPULAR MEXICANA (2008). [En línea], <http://www.cpm.org.mx/portal/CPMPortaldeInternet.nsf/CPMPILNFS001?OpenFrameSet>, (Fecha de consulta: 13 de Enero de 2008).
- IMPERIAL ZÚÑIGA, Ramón (2005). Ponencia: "Situación actual y perspectiva estratégica del sector financiero popular: La importancia de la definición y respeto de los roles institucionales", III Convención Cooperativa Unisap 2005, 4 de noviembre, Guadalajara, México.
- IMPERIAL ZUÑIGA, Ramón y Fidel RAMÍREZ G. (2001). *Banca Social, Historia, actualidad y retos de las Finanzas Populares*. México, Caja Popular Mexicana, 395 p.
- LARA GÓMEZ, Graciela (2005). "Organizaciones Cooperativas con Orientación Financiera", *Reflexiones sobre Cooperativismo*, Michel Lafleur et al., México, Ed. Universidad Autónoma de Querétaro, p. 113-136.
- LEY DE CAJAS POPULARES DEL ESTADO DE ZACATECAS (1987). Exposición de motivos. Periódico Oficial, órgano del gobierno del Estado, TOMO XCVII, N° 72, Zacatecas, Miércoles 9 de Septiembre.

- LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (1986). Exposición de motivos. Sombra de Arteaga, periódico oficial del Estado de Querétaro, 29 de Mayo de 1986, N° 23, Tomo CXX.
- LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS (2001). México, Congreso de la Unión.
- PFEFFER, Jeffrey (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización, problemas y posibilidades*, México, Ed. Oxford, 346 p.
- SAGARPA (2002). "La banca social en el marco de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular". Seminario internacional: La revalorización de los grupos prioritarios en el medio rural", 1° de agosto, [En línea], <http://www.sagarpa.gob.mx>, (Fecha de consulta: 20 de marzo de 2007).
- SCOTT, W. Richard (2001). "Retomando los argumentos institucionales", *El nuevo institucionalismo organizacional*, W. Powell y P. DiMaggio, México, FCE, p. 216-236.
- SCOTT, W. Richard y John MEYER (2001). "La organización de los sectores sociales: Proposiciones y primeras evidencias", *El nuevo institucionalismo organizacional*, W. Powell y P. DiMaggio, México, FCE, p. 154-190.
- SINGH, Jitendra. V., David. J. TUCKER y Agnes G. MEINHARD (2001). "Cambio institucional y dinámica ecológica", *El nuevo institucionalismo organizacional*, W. Powell y P. DiMaggio, México, FCE, p. 473-579.
- SWAMINATHAN, Anand (1996). "Environmental Conditions at Founding and Organizational Mortality: A Trial-By-Fire Model", *Academy of Management Journal*, Vol. 39, N° 5, p. 1350-1377.
- VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ, Manuel (1991). *Las Cajas Populares y la utopía del Padre Velázquez*, México, Confederación Mexicana de Cajas Populares, 169 p.