



EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA UN MODELO COOPERATIVO DE AHORRO Y CRÉDITO TRASCENDENTE

VII Congreso Internacional Rulescoop
Economía social: identidad, desafíos y estrategias
Valencia-Castellón (España), 5-7 de Septiembre de 2012

Leandro Ariel Iglesias
Instituto de Estudios Cooperativos – Facultad de Ciencias Económicas –
Universidad Nacional de La Plata - Argentina
Investigador

RESUMEN

El sector cooperativo de ahorro y crédito (CACs) en la Argentina supo tener una presencia significativa dentro del sistema financiero, asistiendo a grupos de artesanos y productores regionales -las actuales pequeñas y medianas empresas (PyMES)-. Sin embargo, esta experiencia duró escasos años, desde fines de la década del '50 y en buena parte de la década del '60. Desde ese entonces, el sector sufrió el accionar hostil del Estado a través de su política pública -principalmente en épocas de gobiernos de facto-, derivando en una presencia poco relevante dentro del sistema financiero.

En los últimos años, una serie de propuestas públicas intentan revertir la tendencia decreciente de las entidades del sector cooperativo, o su consecuente transformación en entidades no cooperativas -o que mantienen su figura sin representar valores solidarios-. Sin embargo, poco se ha plasmado en lo concreto.

Este trabajo intentará determinar las "patologías" generadas dentro del ámbito de las cooperativas de ahorro y crédito, y del sistema financiero argentino, con el objetivo de analizar cuáles podrían ser los caminos a seguir para orientar la asistencia crediticia a PyMES, en los cuales figuran amplios sectores de la economía social, para ser una real alternativa en el mercado financiero nacional.

PALABRAS CLAVE

Sistema Financiero – Mercado – Políticas Públicas – CACs - Valores

ÍNDICE

1. INTRODUCCION

1.1. Conceptos generales

1.2. Caracterización del sistema cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina

2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL SECTOR DE DE AHORRO Y CRÉDITO

2.1. Historia del cooperativismo de ahorro y crédito en la Argentina

2.2. Caracterización del sistema financiero argentino

2.3. Cooperativas del crédito, algunas consideraciones

2.4. Cajas de crédito, sin avances

2.5. La experiencia regional

3. PARA UNA SUPERINTENDENCIA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

4. CONCLUSIONES

5. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCION

1.1. Conceptos generales

El presente trabajo intentará, a partir de la evaluación del sector cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina, encontrar variables para mejorar un sistema financiero deficiente y mejorar a las entidades del sector. Analizando cuáles podrían ser los caminos a seguir para orientar la asistencia crediticia a PyMES, entre las cuales figuran amplios sectores de la economía social, siendo una real alternativa de mercado¹.

Para comprender acabadamente cuál es la situación del sector se realizará un análisis histórico del sistema financiero en relación a las entidades cooperativas y Se compondrá un cuadro de situación actual.

Será necesario decir, que el sector cooperativo de ahorro y crédito (CAC's) en la Argentina, supo tener una presencia significativa pero breve dentro del sistema financiero nacional, asistiendo a grupos de artesanos y productores. Esta experiencia duró desde finales de la década del '50 y en buena parte de la década del '60. Desde ese entonces, el sector sufrió el accionar hostil del Estado a través de su política pública –principalmente en épocas de gobiernos de facto-, derivando en una presencia poco relevante.

En los últimos años, una serie de propuestas públicas intentaron revertir esta situación o evitar su consecuente transformación en entidades no cooperativas -o que mantienen su figura sin representar valores solidarios-. Sin embargo, poco se ha plasmado en lo concreto.

Para contextualizar este trabajo también será tenida en cuenta la experiencia internacional, sobre todo a nivel regional. Se revisará, sobre todo, qué elementos son replicables y qué condiciones no podrán ser tenidas en cuenta para solidificar este sector.

1.2. Caracterización del sistema cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina

Las entidades del sector cooperativo suelen adoptar distintas características de acuerdo al marco legal y a las necesidades de las personas. También es importante considerar que, al ser un fenómeno que está por cumplir un siglo de presencia en el territorio, en distintos momentos históricos presentó conformación y estructuraciones diferentes.

En la actualidad el sistema cooperativo de ahorro y crédito se puede dividir en dos sectores: el abierto y el cerrado. El primero es regulado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). El segundo sólo por esta última entidad.

¹ Para la realización de este trabajo se consultó al Ing. Com. Ulises Venialgo Vera de la Universidad Nacional de Itapúa y, a través de él, a las autoridades de la Cooperativa del Sur Ltda de Paraguay. También a Hernán Patricio Delgado de la Unión Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Pichincha de Ecuador. Por otra parte, al Dr. Carlos Alberto Veiga, Secretario de Consejo de Administración de la Caja de Crédito del Sudeste (próxima cooperativa de crédito), Argentina. Por último, se recibió la colaboración de los docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. A todos ellos agradezco su ayuda.

En el sector abierto están comprendidos los Bancos y las Cajas de Crédito, mientras que en el cerrado sólo las Cooperativas de Crédito. Básicamente se diferencia en el tipo de operatoria que pueden realizar y si estas las deben hacer sólo con asociados o pueden trabajar con terceros no asociados.

Los Bancos y las Cajas de Crédito además de estar regulados por la Ley de Cooperativas (20.337/73), también los están por la Ley de Entidades Financieras (21.526/77 y sus modificatorias). Las Cooperativas de Crédito sólo están normadas por la primera.

La característica principal de los Bancos Cooperativos (BC) es que pueden llevar a cabo todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que realizan los Bancos Comerciales, en cumplimiento del objeto social podrán prestar servicios a sus asociados y no asociados.

Las Cajas de Crédito (CCC) no pueden realizar operaciones de cuenta corriente y tampoco operaciones de cambio de moneda, ni de deuda subordinada. Si están habilitadas para tener depósitos a la vista, plazos fijos, fideicomisos y contar con tarjetas de débito y crédito, operando siempre con un capital inferior al de un Banco. Con la reforma financiera de 2006, específica para este tipo de entidades, también pueden operar con no asociados, aunque establece que preferentemente deben hacerlo con los asociados.

Las Cooperativas de Crédito (CC) tienen por objeto otorgar préstamos a sus asociados, no pueden recibir depósitos a plazo ni a la vista, ni captar ahorro público (RESOLUCION 740/81 del INAES). En el año 1996, se estableció además que "por decisión asamblearia, tomada con mayoría de dos tercios de los asociados presentes, podrán operar con terceros no asociados" (RESOLUCION 1477/96 del INAES)².

Igualmente tanta heterogeneidad en el marco regulatorio del sector cooperativo de ahorro crédito no se ve plasmado en la cantidad de entidades por tipo. Sólo existe 1 banco cooperativo, 2 cajas de crédito (en proceso de transformación por no ajustarse a la Ley 26.173/06) y más de 400 cooperativas de crédito según el último censo del INAES³ del año 2008.

De esta manera se manifiesta una marcada contradicción en el amplio espectro regulatorio y la conformación del sector por tipo de entidad. Para comprender mejor este fenómeno será necesario contextualizar y ubicar dentro del marco histórico la experiencia del cooperativismo de crédito en la Argentina haciendo un repaso de su surgimiento y desarrollo, las épocas de quiebre y sus transformaciones.

No se podrá dejar de lado el análisis cuantitativo y cualitativo del sistema financiero nacional para determinar con claridad cuáles son las necesidades que se manifiestan y cuáles los posibles caminos de solución. Algunas de ellas surgirán del repaso histórico y otras se cristalizarán a partir de la comparación con experiencias internacionales.

² La Resolución 1477/96 también marca dicha decisión de la asamblea "será válida hasta el vencimiento del término legal para la celebración de la siguiente asamblea general ordinaria, considerándose prorrogada hasta el cierre de la misma si hubiese sido convocada y concluida en los plazos de la ley". Cada una de las subsiguientes asambleas generales ordinarias podrá renovar la decisión de admitir operatoria con terceros no asociados. El pronunciamiento asambleario no resultará necesario cuando la modalidad se incorpore al estatuto, para lo cual se deberá contar con la mayoría prevista en el artículo".

³ Sin datos actualizados por el Instituto de Asociativismo y Economía Social al año 2012

2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL SECTOR DE DE AHORRO Y CRÉDITO

2.1. Historia del cooperativismo de ahorro y crédito en la Argentina

Las primeras cooperativas de crédito que "surgieron en Argentina se conocieron a comienzos del siglo XX. Fueron obra de inmigrantes europeos y se desarrollaron dentro del marco previsto por el Código de Comercio reformado en 1889 y con posterioridad por la Ley 11.388, primera Ley de Cooperativas, sancionada en 1926" (Montes, Coppini e Iglesias, 259:08).

La mayoría de ellas era de escasa envergadura, de una operatoria de tipo cerrado y con montos menores en sus empréstitos. Generalmente lo hacían con artesanos y pequeños comerciantes.

Durante casi tres décadas su crecimiento fue marginal, sin tener una real gravitación dentro de las entidades de ahorro y crédito. Se constituyeron como Bancos Populares, Cajas de Crédito Rurales o Cajas de Crédito.

Estás últimas serán las que tendrán mayor relevancia con el correr de los años. Estaban inspiradas "en las cooperativas generadas en el siglo XIX en Alemania donde se distinguieron dos vertientes, por un lado, aquellas que se originan en el ámbito rural y, por el otro, las de perfil netamente urbano" (Montes, Coppini e Iglesias, 259:08).

A partir de los años cincuenta su gravitación comienza a ser mayor, principalmente impulsadas por un sector de la sociedad urbano y que no lograba satisfacer sus demandas de crédito a través del sistema regulado, sector que actualmente podríamos definir como pequeña y mediana empresa (PyMES).

El sistema cooperativo de crédito comprendió que ahí había una demanda insatisfecha y lo asistió. Para ello fue necesario un proceso de adaptación operativa para trabajar como verdaderos "bancos" y dejar de lado la administración mutualista casi "filantrópica". Por ejemplo, se buscaba realizar operaciones de cuenta corriente y con órdenes de pago.

Para ello era necesario generar una articulación integradora de las Cajas de Crédito, este proceso comenzó a gestarse en 1956 y se consolidó dos años más tarde en el Congreso Argentino de la Cooperación con la creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC). En ese Congreso se planteó movilizar "a través de las cooperativas de crédito el ahorro y los recursos monetarios que constituyen el fondo común de las cuentas corrientes, con el objeto de que contribuyan a la dinámica económica argentina"⁴.

En una primera instancia adhirieron al IMFC 58 entidades. Por objetivo: difundir los principios y valores de la cooperación, representar a sus cooperativas asociadas ante los poderes públicos, promover su creación y movilizar a través de una red solidaria los fondos ociosos.

⁴ Documento elaborado por la COMISIÓN PROVISORIA DEL CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN, Rosario, 1958.

Este último punto, ser impulsor del desarrollo de las Cajas de Crédito fue el que más controversia creó en los años siguientes. En sólo ocho años el Instituto logró agrupar a casi un millar de cooperativas (preferentemente de ahorro y crédito) y administrar el 10 por ciento de los depósitos del sistema financiero, constituyéndolo en un verdadero banco central de la economía social⁵.

A la par de esta expansión, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito local distintos organismos públicos (Fondo Monetario Internacional, BCRA y Ministerio de Economía) creyeron conveniente limitar y controlar el desarrollo y auge del cooperativismo de ahorro y crédito. Había razones de seguridad financiera que requerían seguir el movimiento de capitales a través de estas entidades, control que si se realizaba a las entidades auditadas por el Banco Central, pero también había razones de mercado e ideológicas para coartar el desarrollo de las CAC's.

Durante el gobierno de Arturo Illia (presidente de la Argentina entre 1963 y 1966), se intentó más de una vez dictar normas aplicables a las Cajas de Crédito. Tendían a derivar su control a la órbita del BCRA, que a su vez asumiría funciones propias del IMFC. La mayoría de ellas no prosperaron por una fuerte oposición del sector y de organizaciones democráticas vinculadas.

Sin embargo, una vez depuesto Illia por fuerzas militares en 1966 este camino fue inevitable. Hacia julio de ese año "se dicta el decreto- Ley 16.898 que establecía la jurisdicción del Banco Central sobre las cooperativas de crédito y 3 días después se aplican disposiciones que exigen la inscripción de las entidades solidarias de crédito en un registro de entidades financieras no bancarias controladas por el Banco Central. Paralelamente se lanza una campaña difamatoria por los medios de difusión para crear pánico que lleve a la quiebra al sistema financiero de crédito cooperativo". (Plotinsky, 2003:15)

A su vez, se le impidió a las cooperativas trabajar con órdenes de pago haciendo que las letras de cambio no fueran transmisibles por tradición ni por endoso. Por último se prohibió el rol compensatorio que se realizaba a través del IMFC, afectándose así la captación de depósitos a la vista y la "rentabilidad necesaria" de las entidades.

El resultado de estas medidas no tardó mucho tiempo en hacerse evidente, hacia fines de la década las entidades cooperativas, que representaban el 10 por ciento del sistema, pasaron a significar el 2 por ciento. Más de la mitad de las entidades cooperativas dejaron de existir.

Sin embargo, este no fue el único esfuerzo por limitar el accionar de las entidades del sector solidario. Como en el movimiento cooperativo había sobrevivido a la nueva regulación dentro del sector se vivió como un virtual "empate", pudiendo recuperar cierto vigor durante el breve interregno democrático del año 1973 a 1976⁶, apoyándose en la sanción de la Ley de Cooperativas.

Pero la inestabilidad política y la presión por profundizar el modelo neoliberal, que dio sus primeras muestras en el proceso de Onganía⁷ (aunque en ese momento todavía no se caracterizaba de esa manera), desembocaron en un nuevo golpe

⁵ En el año 1950 surge también la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC) más allá de ser una entidad predecesora al IMFC su rol a lo largo de los años resultó marginal, tanto por su envergadura como por su rol acotado a lo gremial. Actualmente tiene 34 CC asociadas

⁶ Gobierno justicialista de Juan Domingo Perón, tras su muerte de Isabel Martínez de Perón

⁷ Del año 1966 al año 1970

militar⁸ el 24 de marzo de 1976 (detrás de la autoridad castrense había fuertes intereses civiles, principalmente de sectores financieros. Su representante fue José Alfredo Martínez de Hoz, que se transformaría en el ministro de Economía.

Entre las distintas medidas de orientación liberal estaba la restricción del funcionamiento de las entidades cooperativas de ahorro y crédito y, por el otro lado, la apertura del mercado a las entidades internacionales. En el año 1977, se proyectó una nueva Ley de Entidades Financieras que tenía dentro de su articulado una fuerte limitación al funcionamiento de las CAC's, principalmente la eliminación de la operatoria con cuentas a la vista y que sólo podrían funcionar como sociedades anónimas (Plotinsky, 2003).

Por la reacción de las cooperativas se pudo eliminar este último punto pero se mantuvo la prohibición de operar con cuentas a la vista. A su vez, se elevaron los capitales mínimos necesarios para estar dentro del sistema produciendo una integración de las Cajas de Crédito que se transformaron en bancos comerciales.

El Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) alentó su fusión para hacer frente a las dificultades que establecía la ley y, asimismo, mantener *presente* "el carácter democrático y participativo de la gestión así como la plena inserción de las nuevas filiales en las comunidades locales. Como resultado de este proceso, de las 400 Cajas de Crédito existentes en 1979, 300 de ellas optaron por solicitar su transformación. Se conformaron 77 Bancos Cooperativos, que se sumaron a los ocho preexistentes" (Heller, 1998).

Paralelamente en el sector financiero general liberó las tasas de interés para depósitos y préstamos. De este modo, "la orientación del crédito quedó librada a las condiciones del mercado y a la política de las entidades" (Rodríguez y Capece, 2001).

Estas circunstancias marcaron una tendencia que con el correr de los años se acentuaría. Más allá de la recuperación del sistema democrático y de, por momentos frenar las presiones de los mercados (nacionales e internacionales) las cooperativas de ahorro y crédito lentamente irán desapareciendo, transformando su naturaleza social o fusionándose detrás de una entidad de mayor poder o envergadura dentro del sector (principalmente el Banco Credicoop Cooperativo Limitado -BCCL-). Sobre todo, cada vez que se suscitaba una crisis financiera, ya sea por falta de protección del BCRA (que quería achicar el número de entidades del sistema) o por falta de eficiencia dentro del sector.

Por uno u otro motivo, en la actualidad, sólo queda un Banco (el Credicoop Cooperativo Ltda.) y dos Cajas de Crédito (Cuenca y Capital del Plata). Sin embargo, estas últimas por información del propio Banco Central están en un proceso de transformación en financieras no cooperativas. Globalmente administran el 5 por ciento del sistema formal, siendo el BCCL responsable de la casi totalidad de esa participación (4,99 por ciento).

Antes de avanzar sobre la evolución del sistema financieros, convendrá decir que, al mismo tiempo en el que disminuían las CCC y los BC, aumentaba en forma consistente la cantidad de cooperativas de crédito cerradas. En el año 1990 eran 178, para el año 2004 había 345 y, aún teniendo en cuenta que no hay datos precisos, a la fecha las cooperativas superarían las 400. Este crecimiento

⁸ Junta Militar integrada por las tres fuerzas. Por el ejército Jorge Rafael Videla, por la marina Eduardo Massera y por la fuerza aérea Orlando Agosti.

económico, que a simple vista parece positivo no lo será del todo, más adelante nos referiremos a esta situación.

2.2. Caracterización del sistema financiero argentino

La economía nacional sufrió distintos procesos críticos que afectaron al sistema financiero en general y, que a su vez, fueron causantes del desplome económico de 2001 a la par de una serie de políticas públicas desacertadas. Sin embargo, el proceso de ruptura que se da a partir del año 1976, con la implementación de un esquema neoliberal de orientación económica profundizó una tendencia que aún hoy se manifiesta.

Básicamente habrá que decir que en nuestro país existe una fuerte concentración del mercado financiero acompañada de una muy baja bancarización. De esta manera, se muestra como un modelo ineficaz para brindar apoyo a los sectores productivos por el alto costo del crédito interno (que tiene por objetivo simplemente darle estabilidad a las entidades), obteniendo una alta rentabilidad pero olvidando el rol de fomento económico que deberían tener.

Comparando los depósitos y créditos al sector privado en nuestro sistema en relación a otros países que forma parte de nuestra región o con aquellos que tienen una demografía y territorio similar, se podrá observar el nivel extremadamente bajo con el que se cuenta. Para el primero de los casos tomamos como ejemplo de Brasil, Chile y Uruguay, para el segundo a Australia y Canadá.

Cuadro N° 1

País	Depósitos como porcentaje del PBI	Créditos al sector privado como porcentaje del PBI
Argentina	23,0	12,8
Brasil	33,1	30,4
Chile	49,0	65,9
Uruguay	52,5	37,9
Australia	70,3	97,8
Canadá	151,0	125,3

Fuente: BCRA - Ensayos Económicos 60 - OCTUBRE | NOVIEMBRE 2010 (datos a 2007)

A su vez, debe manifestarse la poca penetración que tiene el sistema en localidades de escasa densidad poblacional. Situación que se agravó a partir de reestructuración del sistema realizada en la década del 90. En 1993 había 206 financieras entidades (44 bancos cooperativos) mientras que en la actualidad sólo quedan 84 (1 sólo banco cooperativo). Asimismo, si se contabiliza la cantidad de sucursales para el mismo período, no se manifiesta una lógica expansión sino más bien una retracción, de 4164 a 4145. Si existió una ampliación significativa de cajeros automáticos, claro indicativo de la despersonalización del sistema.

Sobre esta situación habrá que decir que las "determinantes difieren según la entidad sea pública, privada nacional (incluye a las cooperativas) o extranjera, reflejando el diferente perfil de negocios de los distintos grupos. Así, la banca pública es la que muestra una mayor presencia en localidades de menor tamaño relativo, las entidades extranjeras operan en los centros urbanos, en tanto que la

banca privada nacional muestra una mayor dependencia al ambiente de negocios provincial” (Anastasi, Blanco, Elosegui y Sangiocomo, 2010:137)

Por otro lado, es notoria la participación de la banca extranjera, 33,9 por ciento del sistema, que aún en declive (51,3 por ciento en 1999), es preponderante para comprender la concentración de recursos en los centros densamente poblados con mayor posibilidad de acceso a los servicios financieros, agravando la situación del crédito para PyMES y economías regionales. Siendo insuficiente el stock de capital para sostener a largo plazo el nivel de inversión que se necesita sin tener que recurrir al capital propio.

Que en los últimos años la economía nacional se expandiera de manera considerable, con tasas de crecimiento promedio del 8 por ciento anual desde año 2003, no tiene una correlación directa con los créditos que otorga el sistema. El crédito al sector privado en ninguno de estos años superó el 13 por ciento con relación al PBI, muy por debajo del promedio de la década pasada, que aún siendo notoriamente baja e ineficiente, nunca cayó del 17 por ciento.

Esto produce que los sectores que se expanden en el mercado nacional sean aquellos que cuentan con capital propio o que pueden endeudarse en el exterior. Quienes se endeudan a nivel nacional dejan una parte importante de su rentabilidad en las entidades financieras. Cada uno de estos elementos termina produciendo un sistema “patológico” desigual aún con fuerte crecimiento.

Quienes no pueden acceder al sistema financiero se recuestan en entidades que en muchos casos tienen prácticas “usurarias” y ausentes de todo control, lamentablemente dentro de este ámbito se encuentran algunas entidades de la economía social, trasgrediendo toda lógica de principios y valores. Para ello, será conveniente hacer un análisis de las cooperativas de crédito del sistema cerrado (CC) no controlado por el BCRA.

2.3. Cooperativas del crédito, algunas consideraciones

Con anterioridad se señaló que las CC tienen por objeto el otorgamiento de préstamos a sus asociados, no pueden recibir depósitos a plazo ni a la vista, ni captar ahorro público. Que tuvieron una notable expansión en el último tiempo, debido fundamentalmente al rechazo que muchas personas o empresas reciben por parte del sistema formal por cuestiones de riesgo crediticio.

A simple vista parece un grupo homogéneo de entidades, sin embargo cuando uno analiza detenidamente su conformación verá que existe una brecha importante entre las de mayores dimensiones y las más pequeñas, concentrando una amplia cantidad de recursos (y créditos). El resto de las entidades, por su dimensión, se volcaron a prestar cantidades económicas de poco monto debido, fundamentalmente, a su conformación reciente y su escaso desarrollo. La mayoría de estos préstamos son dedicados al consumo, o sea, a satisfacer la demanda, particularmente en los grandes centros urbanos.

Se pueden distinguir tres grupos:

- a- Aquellas de grandes dimensiones que concentran por sus propias características la mayor cantidad de asociados. En su historia por lo general se encuentra una referencia a alguna Caja de Crédito Cooperativa o Banco Cooperativo y que, por las dificultades de operar dentro del sistema abierto, decidieron salir de él. Sus padrones dan cuenta de un mínimo de 15 mil asociados.
- b- Un segundo grupo de análisis incluye a entidades de menor dimensión y que suelen estar estructuradas hacia adentro de una institución, organismo público o sindicato.
- c- Por último, un tercer grupo está integrado por aquellas instituciones de conformación reciente, que muestran una irregularidad en su funcionamiento; altas y bajas. También tienen un número acotado de asociados. Son reticentes a brindar información institucional, la cual para amplios sectores del movimiento significa baja calidad de administración y funcionamiento. Suelen concentrarse en la zona metropolitana -C.A.B.A y G.B.A-, manteniendo una alta dosis de competencia entre ellas. (Montes, Ressel, Silva e Iglesias, 2009)

En general las CC realizan operaciones de créditos "fáciles y rápidos" a través del otorgamiento de préstamos que se originan por el sistema de códigos de descuento en los haberes para jubilados y pensionados, empleados públicos, amas de casa, etc. También efectúan operaciones de "descuento de cheques" de pago diferido, que en los últimos años crecieron notoriamente, para financiar a las PyMES y a particulares⁹.

Muchos conocedores del modelo cooperativo entienden y comprenden que la mayoría de estas actividades pueden afectar los principios del modelo cooperativo, sobre todo el rol de servicio social que deben manifestar estas entidades y que en realidad este tipo de servicios de intermediación financiera (preferentemente el descuento de cheques) debe ser realizado por otro tipo de instituciones, aquellas que tienen un fin lucrativo. Por otra parte, alguno de estos mecanismos puede favorecer a la elusión o evasión fiscal.

Sobre este último punto se ha generado un importante problema que derivó en dos Resoluciones de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), la 11/2012 y 12/2012, que tratan de evitar prácticas de lavado de dinero a través entidades cooperativas que realicen operaciones de crédito sujetas a la Ley 20.337. Así las entidades cooperativas deberán reportar mensualmente información constante, a través de sistemas informáticos "on-line", de sus clientes (asociados).

Este no es el único tema que generó controversias en el último tiempo. También, aún dentro de las posibilidades que permite el marco legal, se presentaron algunas anomalías en cuenta a la tasa de interés pautada para el otorgamiento de créditos, principalmente los que corresponden al código de descuento de jubilados y pensionados que brinda la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a través de las CC. Dicha operatoria les permitiría a las personas de la "tercera edad" financiamiento para necesidades que requieren de un monto menor.

El objetivo, loable en un principio, derivó en una práctica que desde los organismos públicos califican como "usuraria". Claro está que el marco regulatorio dejaba espacios grises para esta operatoria:

⁹ La operatoria de descuento de cheques diferidos consiste en la posibilidad de vender estos instrumentos sin problemas en el mercado para hacerse de efectivo sin esperar a la fecha de vencimiento. Son realizadas en bancos, financieras y las denominadas mesas de dinero informales o "cuevas".

El artículo 115 de la Ley 20.337/73 dispone que "cuando las cooperativas efectúen préstamos en dinero a sus asociados no podrán percibir a título de premio, prima o con otro nombre, suma alguna que reduzca la cantidad efectivamente prestada a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por intereses si así se hubiera establecido, y sin perjuicio de lo que corresponda al asociado abonar por el costo administrativo del servicio según el reglamento respectivo. El interés no puede exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes y el descuento por el costo administrativo no será superior a un quinto de la tasa de interés cobrada".

Según las autoridades de control del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), dicho articulado es muy difícil de controlar debido a que en la práctica las tasas de interés son "libres y varían en forma permanente". Por ende, ¿cómo establecer una pauta de control clara para evitar prácticas de usura?

Recientemente el Decreto presidencial 246 de 2011, al detectar que las entidades cooperativas y mutuales establecían un interés para sus préstamos del orden del 65 al 70 por ciento, fijó "un límite máximo para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del sistema de código de descuento a favor de terceras entidades, en la forma de Costo Financiero Total (C.F.T.) expresado como Tasa Efectiva Anual (T.E.A.), que permita determinar la cuota mensual final a pagar por los beneficiarios de los mismos, la cual incluirá el importe abonado en concepto de cuota social, los cargos, impuestos y erogaciones por todo concepto. El C.F.T. máximo no podrá exceder en un CINCO POR CIENTO (5%) adicional la tasa informada mensualmente por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA como aplicable a las operaciones de préstamos personales para Jubilados y Pensionados del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO, que sean reembolsados a través del sistema de código de descuento".

Para pasar en limpio, la tasa de referencia del Banco Nación se encuentra el 30 por ciento anual, por ende no podrán otorgar créditos superiores al 35 por ciento de interés. Como consecuencia las CC en general dejaron de prestar este servicio en su gran mayoría, situación que si se extendiera a otros sectores que aplican el código de descuento podría genera igual cantidad de inconvenientes.

Dos razones principales se desprenden de este apartado. Por un lado, la evolución del sector cerrado de cooperativas de crédito no resulta del todo positivo para satisfacer la demanda principal de los actores que históricamente han necesitado de este tipo de organizaciones: artesanos, economías regionales y PyMES. Por otro, que el sistema controlado por el INAES adoleció de un sistema eficaz para evitar anomalías y patologías en el sector.

Para conformar un cuadro de situación complejo, será conveniente hacer mención al intento por reflatar el sistema de Cajas de Crédito Cooperativo a partir de la sanción de la Ley 26.173/06 modificatoria de la Ley de Entidades Financieras.

2.4. Cajas de crédito, sin avances

A partir del interés manifestado por distintos sectores políticos, del movimiento cooperativo, productivos y de organizaciones sociales, durante los primeros años del presente siglo (en el interregno que va desde el año 2003 al 2006), se realizaron una serie de modificaciones a la Ley de Entidades Financieras para intentar reflatar la experiencia de las CCC.

La intensión fundamental de la presente normativa era ampliar la red bancarizada, disminuir las barreras de ingreso de las personas al sistema financiero (especialmente satisfacer la demanda de crédito de las "pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares, cooperativas y entidades de bien público" –Ley 26173/06-). Permitiendo, a su vez, la diversificación de los canales de acceso.

Para ello se establecieron algunas medidas más laxas para permitir la expansión de las CCC. Entre ellas se encuentran:

- a) Permitir operaciones activas con no asociados aunque preferentemente se hicieran con los asociados,
- b) Eliminar la competencia y propiciar la integración cooperativa obligatoria, para proveer a sus asociadas asistencia financiera y otros servicios financieros, incluyendo los vinculados a la colocación de excedentes transitorios de liquidez; brindar soporte operativo, asesoramiento, etc., así como de representación ante las autoridades regulatorias y de supervisión competentes,
- c) Solicitar la apertura de hasta cinco sucursales dentro de su zona de actuación. Contemplando la instalación de otras dependencias adicionales o puestos de atención,
- d) A su vez se estableció que para la captación de fondos no será aplicable el límite de la zona de actuación en la que se encuentren autorizadas a operar, sin perjuicio de que resultará de aplicación el principio de operar en ese rubro preferentemente con asociados,

Se tomó como referencia la legislación y la experiencia de sectores cooperativos de ahorro y crédito consolidados, como son los casos alemanes e italianos. De parte de este último, también se logró cooperación para la capacitación y el asesoramiento administrativo para consolidar este proceso. A su vez, como se analiza en el inciso b), el sistema recupera funciones que antiguamente tenía el IMFC.

Sin embargo, tras pasar 6 años de la sanción de la Ley, y más de 4 desde que el BCRA, autoridad de control, emitiera la normativa específica para la conformación de las Cajas, la Superintendencia de Entidades Financieras no autorizó el funcionamiento de ninguna.

Se presentaron cerca de una decena de proyectos, la mayoría de ellos cumpliendo en forma plana las especificaciones técnicas del BCRA. Corresponden a distintas provincias de la Argentina, preferentemente en localidades de una densidad poblacional media (donde se empieza a manifestar la necesidad de entidades financieras regionales)¹⁰, siendo un principio necesario para avanzar hacia comunidades de menor cantidad de habitantes.

Es así que las CCC empiezan el proceso de transformación en cooperativas de crédito, con todas las limitaciones que esto implica, para no perder más tiempo. Entienden que, "la CC es un proyecto de menor envergadura que les va a permitir

¹⁰ Paraná, Gualeguaychú, Tandil, Necochea, San Rafael (Mendoza), San Ignacio (Misiones), Caínguas (Misiones), Devoto (Córdoba).

afianzarnos en la operatoria crediticia y aspirar en el futuro a su transformación en Caja si las circunstancias se lo permiten”¹¹.

Desde una perspectiva más alejada se puede señalar algunas cuestiones que nos servirán para realizar una primera evaluación. Las políticas consolidadas a través del BCRA limitaron, tanto en cantidad como en penetración al sistema financiero y a las entidades cooperativas. Antes existían casi mil CCC y con una participación del 10 por ciento (1966), hoy queda un solo Banco Cooperativo y dos Cajas con una penetración cercana al 5 por ciento anual. El pretexto utilizado para esta contracción era el riesgo financiero que implicaba la existencia de este tipo de entidades para la estabilidad del sistema y la seguridad de los ahorristas. Sin embargo, con los datos incorporados sobre la cantidad de depósitos y créditos existentes (Cuadro Nº 1), se pudo observar como equivocada. Es cierto que otras cuestiones atentaron contra la bancarización de la economía pero el recorte sobre el modelo cooperativo está dentro de ellas.

A su vez, generó una expansión del sistema informal que resulta limitado para satisfacer las necesidades de la población, preferentemente de las PYMES, con una alta dosis de descontrol, que recién este año comienza a subsanarse (ver Cooperativas del Crédito, algunas consideraciones). Sin embargo no se brindó ningún canal alternativo para una evolución positiva de las cooperativas.

Por ello se considera conveniente tomar ejemplos internacionales (en la región) para saber si es allí donde se pueden rescatar algunos elementos y así avanzar en una estructura alternativa.

2.5. La experiencia regional

Por circunstancias parecidas a la de nuestro país o por condiciones específicas, algunos países sudamericanos creyeron conveniente crear organismos burocráticos para controlar y potenciar el desarrollo conjunto de las cooperativas de ahorro y crédito por fuera de un Banco Central. Las entidades que agrupan, si bien tienen menor cantidad de servicios disponibles para brindar que las entidades controladas por la autoridad financiera, son más completas que las CC argentinas.

Entre los países que avanzaron con la esta separación entre entes de control general para todo el sistema financiero y específicos para el sector cooperativo se encuentran: Colombia, Paraguay, Ecuador y Chile¹². Esta supervisión suele dejar de lado el rol promocional y de fomento que tienen las Institutos cooperativos de la región, para evitar problemas de superposición de tareas y, fundamentalmente, de tipo político. Auditán no sólo a las CAC's sino que también a otros sectores cooperativos (en el caso de Ecuador con un área específica para las entidades financieras, el Sector Financiero Popular y Solidario), aunque habrá que decir que en todos ellos el sector financiero agrupa a la mayor cantidad de cooperativas.

Fundamentalmente el rol de la supervisión está vinculado a la aceptación de depósitos por parte de las CAC's. Así, reciben diariamente la información sobre tasas activas y pasivas -estableciendo valores de referencia para evitar abusos-, y sobre carteras activas y pasivas. Para poder aplicar correctamente esto

¹¹ <http://cccnecochea.blogspot.com.ar/>

¹² DECOOP en Chile, Supersolidaria SES en Colombia, INCOOP en Paraguay y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en Ecuador.

mecanismos se llevaron a cabo procesos de capacitación e incorporación de herramientas informáticas de administración.

En muchos casos suelen quedar excluidas o limitadas para la supervisión aquellas entidades de escasa envergadura. Asimismo, el costo de los organismos de control corre por cuenta de las cooperativas (normalmente estos aportes suelen ser elevados). Por otra parte, pueden administrar un fondo de liquidez cuyo objeto principal es cubrir deficiencias transitorias del sistema financiado (Ecuador).

Para comprender con mejor claridad que tipo de entidades supervisan se realizó el siguiente cuadro comparativo con las argentinas:

Cuadro N° 2

	País	Argentina		Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay
	Tipo de entidad	CCC	CC	CAC's	CAC's	CAC's	CAC's
Tipo de Operaciones	Depósitos a la vista	si	no	si	si	si	si
	Cuenta Corriente	no	no	no	no	no	no
	Depósitos a Plazo	si	no	si	si	si	si
	Depósitos de terceros	si	no	no	no	si	no
	Cambio de Monedas	no	no	no	no	no	si
	Fideicomiso	si	no	si	no	si	si
	Tarjetas de Débito	si	no	no	no	si	si
	Tarjetas de Crédito	si	no	si	si	si	si

Fuente: DGRV - Ley Org. de la Econ. Pop. y Solidaria y del Sector Financ. Pop. y Solid. de Ecuador (2010)

La mayoría de las entidades supervisadas se asemejan más a nuestras CCC que a las CC, demostrando que es posible auditar su funcionamiento económico por fuera de la estructura de un Banco Central. Las diferencia principal surge que en la mayoría de los casos las CAC's operan solamente con asociados, con la salvedad de la experiencia ecuatoriana.

3. PARA UNA SUPERINTENDENCIA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

De este modo podemos considerar conveniente para el desarrollo del sistema la implementación de una entidad estatal de control por fuera del BCRA pero independiente del INAES (fundamentalmente por el rango burocrático que éste detenta). Qué elementos deberían tenerse en cuenta para su aplicación.

En el desarrollo del documento se trató de comprender la importancia de tener una entidad, que por un lado, comprenda la especificidad cooperativa y, que por otro, controle su normal funcionamiento para la seguridad de sus asociados.

Teniendo en cuenta el caso argentino se precisará de algunos cambios legales antes de avanzar en este proceso. Tanto la Ley de Cooperativas como la Ley de

Entidades Financieras necesitan, en el caso de la primera, una actualización normativa y, en el caso de la segunda, una enmienda que le extraiga el control de las entidades cooperativas (a excepción de los bancos). En principio parece un panorama complejo, sin embargo, tanto en el caso paraguayo como en el ecuatoriano se sancionaron leyes específicas que permitieron estructurar el sistema de acuerdo a una serie de pautas generales.

Esta reforma tendrá que tener en cuenta el alcance específico para cada sector (sobre todo el tipo de regulación de acuerdo a la cantidad de activos con los que cuenta la cooperativa y de asociados). Por ejemplo, las CCC y las CC de mayor dimensión deberán enviar los informes diarios con la tasa de interés aplicada, las operaciones de grandes dimensión que realicen de acuerdo a las especificaciones de la Unidad de Investigaciones Financieras y los datos sobre el desenvolvimiento de su cartera de créditos, entre otros.

La entidad deberá velar por la correcta aplicación de las normas contables, la regulación de las tasas de interés evitando abusos, realizar los procesos de capacitación necesarios, generar fondos de liquidez para contingencias y auditarlas periódicamente. Tendrá también un rol preponderante en la transformación en Cajas de Crédito Cooperativas a las Cooperativas de Crédito de gran dimensión y que estén ubicadas en una región específica, con el objetivo de mejorar su calidad y atender las necesidades planteadas en la Ley 26.173/06.

Teniendo en cuenta que esta norma quedaría particularmente sin utilidad, será conveniente rescatar algunos conceptos de la ley, particularmente la necesaria atención de las PyMES, de las economías regionales y de las personas físicas que no tengan acceso al sistema regulado por el BCRA, la posibilidad de operar con letras de cambio, la regionalización no competitiva y si complementaria, la promoción de la integración y, por último, se deberá evaluar si las operaciones que realicen tendrán que ser o no sólo con asociados.

La Superintendencia también tendrá por misión la publicación de informes periódicos sobre el funcionamiento de las cooperativas, principio fundamental para los asociados que quieran saber cómo opera su entidad. De esta manera, se podrá transparentar su desenvolvimiento.

Los fondos para el normal desarrollo de la institución saldrán de aportes realizados por las cooperativas reguladas fijándose un porcentaje proporcional a sus activos y a la cantidad de asociados.

Convendrá que sea independiente del INAES (rol promocional). Podrá funcionar por fuera del Ministerio de Desarrollo Social (entidad que contiene al INAES), dentro de la órbita del Ministerio de Economía pero contando con un directorio propio, con representación cooperativa (o federaciones), de Desarrollo Social, de las provincias y del BCRA para brindar un equilibrio eficiente.

CONCLUSIONES

El actual artículo buscó, a través de un estudio sincrónico y asincrónico, encontrar elementos que permitan, por una parte, potenciar el sector de ahorro y crédito cooperativo y, por otro, vislumbran cuales serían los organismos necesarios para su control como medida necesaria de protección de los asociados (clientes).

De lo estudiado, y teniendo en cuenta la particular aversión del sector para con el BCRA, que hoy se manifiesta a través de las constantes trabas burocráticas para la puesta en funcionamiento de las CCC, parece necesario ensayar otro camino. Sin embargo, no deberá olvidarse que será eminentemente técnico para evitar problemas al interior del movimiento cooperativo y del sistema financiero en general.

Este es el previo paso para satisfacer la demanda de sectores escasamente bancarizados, para contener el ahorro en su lugar de origen y para potenciar el desarrollo de las personas y de las PyMES, sector escasamente atendido por el sistema tradicional¹³.

La historia indica, que será difícil reconstruir en el país un sistema financiero de amplia penetración y, el cooperativismo, sólo podrá cumplir parte de este rol. Sin embargo, observando la experiencia internacional se puede prever una tendencia. Por ejemplo, si en Paraguay las CAC's administran el 21 por ciento del ahorro nacional y el 27 por ciento de los créditos para un sistema bancarizado de igual dimensión al argentino -relación al PBI (se encuentra en crecimiento constante después de la implementación del nuevo Marco Regulatorio, y de la presencia de un organismo autónomo y autárquico específico)-, y en Ecuador representan casi el 15 por ciento del sector financiero (estadística similar a países centrales de Europa, como Italia y Alemania), no es difícil pensar, en el mediano plazo, que las cooperativas de ahorro y crédito puede elevar significativamente su rango de participación en el sistema (actual 5 por ciento), mejorando al sector en general.

El planteo no resulta utópico, aún por escaso tiempo, las entidades cooperativas participaron de igual modo en el sistema y asistían a los grupos antes mencionados basados en un proceso exitoso de integración. Las necesidades actuales son las mismas y, con una visión estratégica, la solución, al parecer, también.

¹³ "Según origen del capital de los Bancos, observamos una tendencia descendente para todos los grupos de entidades- excepto para los públicos nacionales, para los cuales el ratio se mantiene relativamente constante en torno al 33% en 2002-2009-. Los bancos cooperativos son los que cuentan con una mayor participación de créditos a PyMES en relación a los préstamos totales al Sistema Privado no Financiero" (ALLAMI y CIBILS 2010:23)

BIBLIOGRAFÍA

- ABSACH, M., DURAN A. y BAEZ, B. (2011): *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*. DGRV, San José, Costa Rica.
- ALLAMI, C. y CIBILS, A. (2010): "El acceso al financiamiento bancario: las PYMES en la posconvertibilidad". En: *XXII Jornadas de Historia Económica organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica*, UNRC-Argentina, Río Cuarto.
- ANASTASI, A., BLANCO, E., ELOSEGUI, P. SANGIACOMO, M (2010): "La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina", *BCRA-Argentina, Revista Ensayos Económicos*, nº 60, pp. 137-205.
- FORMICA, H. (2008): *Cooperativas de Crédito e intermediación financiera. Régimen Legal Aplicable*. CPCE-Jujuy, Jujuy, Argentina. <http://www.cpcejujuy.org.ar/wp-content/uploads/coop-de-cred.doc>
- HELLER, C. (1998): "Desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Modernas y eficientes en América Latina y El Caribe. Formación de Bancos Cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito: el caso de Argentina". En: *IDELCOOP-Argentina. Revista del Instituto de la Cooperación*, nº 110, pp. 8-23
- INAES (2008): *Las cooperativas y las mutuales en la República Argentina*. Artes Gráficas Chilavert, Buenos Aires, Argentina.
- MINSBURG, N. (2001): *La economía posmenemista, ¿atrapada sin salida?* Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- MARTI, J. P. (Coordinador) (2008): *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*. Graficalmente, Montevideo, Uruguay.
- MONTES, V. L., RESSEL, A., SILVA, N. y IGLESIAS, L. (2009): "Resultados y percepciones de los procesos de integración regional de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en la Argentina. *Unidad de Estudios Cooperativos-Uruguay, Revista Estudios Cooperativos*, año 14 nº1, pp. 26-41.
- PLOTINSKY, D. (2003): *Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Breve historia*. Archicoop, Buenos Aires, Argentina. www.archicoop.com.ar/documentos/imfc.pdf
- RODRIGUEZ, A. C. y CAPECE, N. M. (2001): *El sistema financiero argentino. Estructura, operaciones y normas*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina.
- VOUTTO, M. (2004): *La banca cooperativa argentina durante la década de 1990*. Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Buenos Aires, Argentina.