

# POR UNA SALIDA SOLIDARIA DE LA CRISIS FINANCIERA

Aarón Gleizer \*

## Introducción

En un trabajo anterior sosteníamos que la indisponibilidad de los depósitos bancarios establecida a fines de 2001 marcaba “el punto culminante de una crisis que comenzó a engendrarse en el mismo momento en que José Alfredo Martínez de Hoz instrumentara la norma fáctica conocida como Ley N° 21.526 (Ley de Entidades Financieras), basada en el lucro y la especulación como fundamento único y razón de la actividad financiera, y que más allá de diversas reformas que no alteraron su filosofía continúa vigente, duplicando en exceso la duración de cualquiera de sus normas antecesoras<sup>1</sup>.”

Afirmábamos luego que esa ley “constituyó y sigue constituyendo el eje central sobre el cual se asentó la política de extranjerización y destrucción del aparato productivo en general, de aguda polarización en la distribución de los ingresos, y en síntesis, de extrema pauperización y marginación de sectores crecientes de la sociedad argentina”<sup>2</sup>.

La gravedad de la situación actual es el resultado de casi tres décadas de vigencia continuada de políticas generadoras de concentración económica y exclusión social, y requiere la aplicación inmediata de medidas de emergencia que permitan revertir la situación, sin perder de vista los objetivos de más largo plazo hacia los cuales debe tender una política diferente, promotora del crecimiento económico con equidad e inclusión social.

Decíamos entonces que “la necesidad de revertir esta situación demanda una modificación sustancial de la política económica y social en curso de aplicación”<sup>3</sup> y remitíamos, en materia financiera, a las postulaciones de la “Pro-

---

(\*) Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC. Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades sin fines de lucro (CPCECABA).

---

*puesta del IMFC para enfrentar la emergencia*”, cuando expresa que “resulta indispensable sancionar un nuevo texto legal que reemplace a la Ley de Entidades Financieras 21.526 que tuvo su origen en el período de la dictadura militar. La nueva ley deberá reconocer el carácter de servicio público de la actividad financiera y su importancia en el desarrollo económico”<sup>4</sup>.

La “Propuesta” del IMFC, que coincide sustancialmente con la propuesta financiera del Banco Credicoop Coop. Ltda.<sup>5</sup>, asume una visión integral, que junto con las medidas de emergencia dirigidas a resolver los problemas inmediatos del denominado “corralito financiero”, expone propuestas de mayor alcance en cuanto al manejo centralizado y la garantía de los depósitos, la defensa de la banca de servicio (pública y cooperativa) y la acotación de las funciones de la banca extranjera<sup>6</sup>.

En materia de financiación solidaria, el IMFC propugna “promover el reconocimiento de las características de solidaridad y servicio no lucrativo inherentes a la actividad financiera cooperativa, en especial por su naturaleza de entidades minoristas y de servicio público, favoreciendo el surgimiento de nuevas entidades de este tipo”<sup>7</sup>.

Concordantemente, el Banco Credicoop propone “promover la instalación de cajas de crédito cooperativas, estableciendo una regulación acorde con su naturaleza jurídica y características operativas. Por ejemplo, deberá disminuirse sustancialmente el capital mínimo exigido para su instalación, actualmente fijado en 15 millones de pesos”<sup>8</sup>.

Operativamente, se propone crear “mecanismos para facilitar la actividad financiera y reducir los costos operativos en las pequeñas localidades”, en las que “el Banco Central debería autorizar la instrumentación de convenios entre los bancos cooperativos y las entidades cooperativas de otras ramas para la prestación de ciertos servicios bancarios en las pequeñas localidades con insuficiente oferta de servicios financieros”<sup>9</sup>.

## **Proyecto del Diputado Polino**

Sosteníamos en aquella oportunidad que “en estos momentos de incertidumbre financiera resurge con fuerza en el imaginario colectivo la histórica tradición de las cooperativas de crédito. En tal sentido, el Proyecto del Diputado Héctor T.

---

Polino<sup>10</sup>, que reconociendo como antecedente el Proyecto de creación de cajas locales de Emilio Martínez Garbino, del que toma el acotamiento de las facultades reglamentarias del Banco Central<sup>11</sup>, “propone reformar la Ley de Entidades Financieras para restituir a las cajas de crédito cooperativas las facultades operativas arrebatadas durante las dictaduras de Onganía y Videla, y rescata los caracteres de inmediatez, conocimiento recíproco, confianza y agilidad operativa que signaron la actuación de estas entidades y que les permitieron incluso soportar ataques alevosos consumados por los usurpadores de turno”<sup>12</sup>.

Al igual que el antecedente de Martínez Garbino, el Proyecto Polino establece para las cajas de crédito cooperativas la condición de operar en casa única, de manera de asegurar la inmediatez y el conocimiento personal como elemento esencial para generar confianza en los vínculos entre la entidad y sus asociados<sup>13</sup>. Para obtener una adecuada atomización de riesgos, se limita la captación individual de fondos no corrientes o especulativos y se las obliga a mantener la naturaleza cooperativa y la mutualidad estricta. Persigue también un mejor encuadramiento de las facultades reglamentarias del Banco Central, para prevenir desbordes reglamentarios, como por ejemplo la fijación de un capital mínimo de \$ 15.000.000 para la constitución y funcionamiento de toda clase de entidades financieras, sin tener en cuenta los diferentes tamaños y facultades operativas de cada una<sup>14</sup>.

El ejercicio discrecional por parte del Banco Central de las facultades reglamentarias que le otorga la Ley de Entidades Financieras y su Carta Orgánica recibió fundadas críticas doctrinarias<sup>15</sup>, al punto de afirmarse que “son facultades amplísimas que exceden en mucho, las normales de todo ente con poder de reglamentación, inclusive las que puede tener el Poder Ejecutivo”<sup>16</sup>, ya que “en los temas fundamentales se otorgan al Banco Central facultades discrecionales, cuando lo correcto, desde el punto de vista constitucional, es que dichas facultades sean regladas. Porque no se trata del ejercicio de una actividad técnica, como sería la facultad de control y fiscalización, sino que se trata de dictar normas de validez general (para todas las entidades), donde esa delegación total de facultades del Poder Legislativo aparece como vulneradora de la norma constitucional que otorga el poder de dictar normas de validez general (leyes) únicamente al Poder Legislativo y se las veda al Poder administrador, y con mayor razón a un organismo de su dependencia”<sup>17</sup>.

Según VILLEGAS “el Directorio del Banco Central tiene mayores facultades que cualquiera de los ministros del Poder Ejecutivo, y aún exceden las del

---

propio presidente de la República, lo que resulta inaceptable. La ley debe señalar expresamente el límite de sus facultades, en cada caso, o fijar claramente las pautas a que debe ceñirse la facultad reglamentaria; ello dará seguridad a las entidades, ahorristas y usuarios de créditos, seriedad y la necesaria estabilidad a la normativa legal en que debe encuadrarse la actuación de los interesados. No pueden todos quedar sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios”<sup>18</sup>.

En tal sentido, el Proyecto Polino propone modificar la redacción del art. 4º de la Ley N° 21.526 del siguiente modo: “El Banco Central de la República Argentina tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento, *a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos*. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas”. El texto consignado en bastardilla es el que Martínez Garbino y ahora Polino proponen agregar.

En el aspecto operativo propiamente dicho, el Proyecto Polino postula la siguiente redacción: “Artículo 26.- Las cajas de crédito podrán: a) Recibir depósitos a la vista; b) Recibir depósitos a plazo hasta un monto de diez mil pesos por titular; c) Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinados a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público; d) Otorgar avales, fianzas u otras garantías; e) Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidadas; f) Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; g) Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros. Las cajas de crédito operarán en casa única y exclusivamente con sus asociados, los que deberán haber suscripto un capital mínimo de \$ 200 y hallarse radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional equivalente de la respectiva provincia, correspondiente al domicilio de la entidad, y en la circunscripción electoral respectiva en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Deberán remitir información periódica de las obligaciones adquiridas, de conformidad a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación. Las cajas de crédito que se constituyan como cooperativas deberán distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados y les serán aplicables las limitaciones establecidas en los dos primeros párrafos del artículo 115 de la ley N° 20.337”.

---

Por último, para preservar la integridad del patrimonio social acumulado por muchas generaciones de cooperadores, contra maniobras de apropiación indebida consumadas por grupos minúsculos, en una previsión genéricamente asumida por la Ley N° 25.027<sup>19</sup>, el art. 3° del Proyecto Polino prevé que “en ningún caso los bancos cooperativos o cajas de crédito cooperativas podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal”.

Recordamos que las transformaciones de este tipo se vieron facilitadas a partir de las reformas introducidas en 1995 por la Ley N° 24.485, en medio de las turbulencias provocadas por el denominado “efecto tequila”. Una de estas reformas consistió en agregar un segundo párrafo al art. 62 de la Ley N° 21.526, según el cual “en los casos previstos en el artículo 44, inciso c) (*según el cual “el Banco Central de la República Argentina podrá resolver la revocación de la autorización para funcionar de las entidades financieras .... por afectación de la solvencia y/o liquidez de la entidad que, a juicio del Banco Central de la República Argentina, no pudiera resolverse por medio de un plan de regularización o saneamiento”*), las cajas de crédito y bancos comerciales que revistan la forma jurídica de cooperativa o de asociación civil, podrán transformarse en sociedades anónimas o constituir una sociedad anónima para transferirle el fondo de comercio a los efectos del ejercicio de la actividad financiera, con la aprobación del Banco Central de la República Argentina”.

En tal sentido, la reforma introducida por la Ley N° 24.485 implicó derogar, para las entidades financieras cooperativas, la prohibición absoluta de transformación en entes de otra naturaleza jurídica genéricamente consagrada por el art. 6° de la Ley N° 20.337<sup>20</sup>.

Por otra parte, cabe señalar que el recurso de cesión del intrínsecamente contradictorio “fondo de comercio cooperativo” ya había sido utilizado en algunos casos por el Banco Central. Del mismo modo y con igual filosofía, el PEN dictó ulteriormente el Decreto N° 1300/1998 para las cooperativas de seguros<sup>21</sup>.

“El apresurado restablecimiento, en medio de las turbulencias del *efecto tequila*, del prestamista de última instancia y de la garantía de los depósitos, introdujo de soslayo una nueva discriminación anticooperativa. Para obtener los restablecidos descuentos y adelantos del Banco Central, la Ley N° 24.485 exigía que las entidades, además de ofrecer las garantías usuales, prendaran a favor del ente rector el denominado *capital social de control*. Este concepto,

---

extraño a la naturaleza atomizada de la voluntad social cooperativa, era imposible de cumplir y forzaba la transformación en sociedades anónimas de las entidades que recurrieran al auxilio financiero del Banco Central”<sup>22</sup>.

“Conjuntamente con la derogación, para las entidades financieras cooperativas, de la prohibición general de transformarse en entes de otra naturaleza, aquella norma provocó una sustancial reducción del número de entidades financieras solidarias”<sup>23</sup>.

“Un proyecto de Floreal Gorini, que obtuviera en 1997 aprobación unánime de la Cámara de Diputados y que fuera recogido en un proyecto más general por comisiones del Senado, intentaba corregir esta situación (24). Aún perdiendo estado parlamentario, el espíritu y la letra del proyecto resurgieron en la Ley N° 25.562, modificatoria de la Carta Orgánica del Banco Central. Desde ahora, en las entidades financieras cooperativas que pidan asistencia crediticia al Banco Central, la prenda del capital social de control será sustituida por la conformidad asamblearia irrevocable para la eventual aplicación ulterior, en caso de incumplimiento, del artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras”<sup>25</sup>.

Advertimos entonces que dentro de su alcance parcial, el Proyecto Polino introduce una brecha conceptual en la filosofía lucrativa de la Ley de Entidades Financieras. Tras ser aprobado por las comisiones de Finanzas y de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs de la Cámara de Diputados de la Nación, el Proyecto obtuvo aprobación unánime por el plenario del cuerpo, pasando a ser considerado ahora por el Senado de la Nación.

### **Proyecto de la Senadora Bar**

Durante el transcurso del corriente año el Senado de la Nación otorgó media sanción a un Proyecto de reforma de la Ley de Entidades Financieras presentado por la Senadora Graciela Y. Bar, que sin citar el antecedente reproduce casi textualmente el Proyecto Polino, aunque omitiendo incluir la sustancial restitución de la posibilidad de captar cuentas a la vista.

Llegado en revisión desde el Senado, el Proyecto fue analizado por la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, conjuntamente con el Proyecto Polino. Con buen criterio, la Comisión aprobó el texto propuesto por este último.

---

## Proyecto del Senador Lamberto

En una línea similar, pero con alcance más objetable, ubicamos el Proyecto de creación de bancos solidarios como nueva clase de entidades financieras presentado por el Senador Oscar Lamberto (Expediente S-02-0695), sobre la base de un proyecto que el mismo autor elevara como Diputado Nacional (Expte. 4268-D-00, T.P. N° 91)<sup>26</sup>.

A través del inciso h) del art. 2° de la Ley N° 21.526, el Proyecto incorpora a los bancos solidarios como nueva clase de entidades financieras. Propone reformar el art. 8° de aquella Ley, con lo cual podrán “autorizarse la cantidad de bancos para cubrir todo el territorio nacional, limitando la cantidad al número de población que fije la reglamentación”.

Al limitar las posibilidades de captación a los depósitos a plazo, los bancos solidarios tendrían la misma falencia que Martínez de Hoz impuso a las cajas de crédito y que el Proyecto Bar tampoco corrige; falencia que el Proyecto Polino procura remediar.

Formalmente, resulta objetable el criterio residual que el Proyecto atribuye a la forma cooperativa como modo de constitución, en cuanto propone incorporar como inciso d) del art. 9 de la Ley N° 21.526 y sus modificaciones, un texto según el cual “los bancos solidarios también podrán constituirse bajo la forma de cooperativas”.

Es sabido que dentro de las actividades económicas y financieras, la solidaridad encarna sobre todo en las cooperativas como integrantes del campo de la Economía Social.

La solidaridad es una figura extraña a las sociedades anónimas, cuya finalidad y razón de ser es el propósito de lucro. La redacción propuesta reincide en el error conceptual incurrido por la Ley N° 21.526, que consagra a la sociedad anónima como forma general para la constitución de entidades financieras de cualquier clase, admitiendo por vía excepcional la forma cooperativa para las clases de bancos comerciales y cajas de crédito.

Recordamos que los primeros esbozos de aquella norma, redactada en plena dictadura con una metodología extraña al procedimiento constitucional, proponían la exclusión lisa y llana de la forma cooperativa del sistema

---

financiero, alegando la presunta ineptitud cooperativa para asumir la prestación de servicios financieros.

En ese entonces se pretendía desconocer y destruir la actividad secular, solidaria y democrática de las cooperativas de crédito, devenidas cajas de crédito cooperativas desde la sanción de la Ley N° 18.061 y transformadas luego mayoritariamente en bancos cooperativos, por efecto de la sobreviviente Ley N° 21.526 y de las exigencias patrimoniales en materia de capitales mínimos y de otro orden, establecidas por el Banco Central.

Si la figura de los bancos solidarios estuviera concebida sobre la base de una acción comunitaria, participativa y democrática, de ningún modo podría incluir actividades de naturaleza lucrativa o especulativa como las que desarrollan las sociedades anónimas.

En materia instrumental, la enunciación de las “pequeñas empresas, productores, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público” como beneficiarios de créditos, y la omisión de las empresas medianas, resulta muy restrictiva ante la diversidad de situaciones existentes y la heterogeneidad de criterios reglamentarios aplicables.

Comparativamente, resulta positiva la exigencia de un capital mínimo de \$ 100.000.-, frente a los \$ 15.000.000.- iniciales exigidos por las normas actuales.

En materia de topes de captación, el Proyecto suprime la excesiva restricción de su antecedente inmediato del año 2000, que limitaba tal posibilidad al duplo del patrimonio, cuando es usual admitir apalancamientos de diez, veinte y hasta treinta veces el capital. Pero resulta riesgosa la delegación incondicional de la facultad reglamentaria en el Banco Central.

El proyecto prevé que los bancos solidarios pueden recibir donaciones para otorgar préstamos, pero no menciona la posibilidad, operativamente más previsible, de recibir préstamos de entidades financieras nacionales e internacionales, con igual finalidad.

Si hipotéticamente se eliminara la posibilidad de constituir estas entidades como sociedades anónimas, resultaría inoficioso el tope del 5% para el aporte de capital de cada asociado en las entidades constituidas en forma coo-

---

perativa, por efecto del principio “un hombre un voto”, consagrado por el artículo 2º inciso 3º de la Ley N° 20.337.

Estimamos relativamente positivo el mandato que se otorga al Banco Central para promover la constitución de bancos solidarios, invitando a municipios y entidades de bien público a actuar como promotores, pero resulta restrictivo limitar el mandato a “las regiones del país donde no exista una adecuada asistencia crediticia”, porque no es la falta de entidades financieras la causante de la crisis y de la asfixia financiera, sino la falta de entidades especializadas y con vocación para atender a los sectores sociales de menores recursos. De tal modo, no resulta prudente dejar librada esa responsabilidad al criterio subjetivo de los funcionarios del Banco Central.

Finalmente, más allá del espíritu promocional que trasunta el Proyecto, suscitan objeciones los beneficios tributarios que los artículos 2º, 3º y 4º otorgan a los bancos solidarios y a quienes constituyan y/u operen con ellos. Ello así, porque desde el punto de vista sustancial, resulta contradictorio el reconocimiento de exenciones o franquicias a quienes realicen inversiones en la actividad financiera con propósitos de lucro, lo que confirma además la extemporaneidad de la admisión de la forma lucrativa en estos entes.

Por otra parte, tradicionales posiciones del Movimiento Cooperativo reclaman para las cooperativas de todas las ramas un tratamiento tributario acorde con su naturaleza de usuarios agrupados para organizar y prestar democráticamente esos servicios. En tal sentido, han operado en sentido contrario a esas posiciones la duplicación de la alícuota de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas, fijada por Ley N° 25.239, que torna virtualmente confiscatorio el peso de la Contribución desde el cese de la convertibilidad monetaria, como así también la sujeción de las cooperativas al Gravamen sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria<sup>27</sup>.

Desde el punto de vista formal, estimamos que por la autonomía del Derecho Tributario las cuestiones impositivas deben ser abordadas por normas específicas. El tratamiento promiscuo de temas financieros y tributarios tiende a entorpecer el trámite parlamentario, demorando y tornando incierto el resultado.

Desde el punto de vista sustancial, estimamos improcedente reconocer exenciones o franquicias a quienes realicen inversiones en la actividad financiera con propósitos de lucro.

---

## Proyecto de Ley de Cajas Populares (INAES)

En tanto el Proyecto Polino procura restablecer, dentro del marco hostil de la Ley de Entidades Financieras, las facultades operativas arrebatadas a las cajas de crédito cooperativas, surge otra alternativa de mayor independencia y profundidad conceptual. Se trata del Proyecto de Ley de Cajas Populares promovido por INAES, a partir del añejo Proyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas elaborado por el IMFC en 1964.

El Proyecto procura dar respuesta al reclamo popular de restablecer la operatoria de las cooperativas de crédito, solucionando al mismo tiempo el prolongado conflicto que desde hace tiempo mantiene el INAES, como sucesor mediato del Instituto Nacional de Acción Mutua, con el Banco Central, en torno de la operatoria y fiscalización de las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica.

Como idea central, el Proyecto reivindica la naturaleza solidaria de los servicios prestados por cooperativas y mutuales. Los actos cooperativos o mutuales que realicen las entidades con sus asociados no configuran intermediación habitual entre la oferta y la demanda lucrativa de recursos financieros. Partiendo de esa premisa y con la valiosa experiencia de cooperativas de crédito que bajo diversas denominaciones funcionan en los Estados Unidos, Canadá y Alemania, el INAES diseña para estas entidades un régimen autónomo de regulación y fiscalización, situado fuera de la órbita del Banco Central.

Encontramos así una regulación ambivalente, aplicable tanto a las cooperativas de crédito cuyo resurgimiento se procura favorecer, como a las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica. Esta circunstancia afloró en el debate de los sectores participantes y en la terminología y definición conceptual del Proyecto.

Esto nos obliga también a analizar la situación de las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica, para quienes subsiste la situación conflictiva abordada por el Decreto PEN N° 1367/93, que procuró zanjar el conflicto de competencia planteado entre el BCRA y el ex-INAM (hoy INAES), otorgando expresamente al Banco Central facultades de fiscalización genéricamente establecidas en la Ley N° 21.526<sup>28</sup>.

---

En sus considerandos el decreto se refiere a diversos artículos de la Ley N° 21.526. Incurre en cierta ambigüedad al señalar que “el Banco Central tiene competencia derivada de la Ley de Entidades Financieras y de su Carta Orgánica para *fiscalizar* a las asociaciones mutuales, en lo concerniente a la actividad de dichas entidades que comprenda el ahorro de sus asociados y la utilización de esos fondos para prestaciones mutuales” (art. 1°)<sup>29</sup>.

Estimamos que la referencia exclusiva a la función de *fiscalizar* debería ser interpretada dentro del marco más amplio previsto por el art. 4° de la Ley de Entidades Financieras, según el cual “el Banco Central tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento y ejercerá la *fiscalización* de las entidades en ella comprendidas”.

A través de la Comunicación “A” 2257 (04.10.1994), el Banco Central hizo saber que resolvió “considerar que las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica, realizan operaciones de intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros cuando reciban fondos de terceros no provenientes de sus socios activos (considerando que son tales los que participan plenamente de la actividad de estas asociaciones con todos los derechos y obligaciones que estipulan los respectivos reglamentos)” (Comun. cit., punto 1.1.), o cuando “los fondos aportados por sus socios activos para la prestación del servicio no sean uniformes ni habituales, es decir que no provengan de una porción de la cuota social mensual o como porcentaje de sus ingresos periódicos” (íbid., punto 1.2.), cuando “demandan fondos de terceros o de socios adherentes u otros de categoría similar que no sean socios activos” (íbid., punto 1.3.), o cuando acuerdan retribuir, bajo cualquier denominación, los fondos que reciban para prestar el servicio y/o que estos puedan o deban ser reintegrados a los aportantes” (íbid., punto 1.4.).

Según el segundo párrafo del punto 2 de esta Comunicación, “cuando la prestación de ayuda económica por parte de las asociaciones mutuales configure una intermediación habitual de la oferta y demanda de recursos financieros, resultan de aplicación los artículos 1°, 3° y 38 de la Ley 21.526 de Entidades Financieras y las sanciones por su incumplimiento previstas en su artículo 41 (texto según Ley 24.144)”, vigente en aquel entonces.

La referencia al art. 3° de la Ley N° 21.526 es contradictoria. Según este último “las disposiciones de la presente ley podrán aplicarse a personas y enti-

---

dades públicas y privadas no comprendidas expresamente en ella” (es decir, que no son entidades financieras por no realizar intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros según lo prevé el art. 1º del mismo cuerpo legal) “cuando a juicio del Banco Central ... lo aconsejen el volumen de sus operaciones y razones de política monetaria y crediticia”.

Si se compartiera el criterio expuesto en el punto 1. de la Comunicación “A” 2257, de que las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros, deberíamos concluir que ellas son entidades financieras (únicas que pueden realizar esa intermediación), y que por lo tanto constituirían una clase de entidad financiera implícitamente comprendida en el segundo párrafo del art. 2º de la Ley N° 21.526, según el cual “la enumeración que precede” (bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito) “no es excluyente de otras clases de entidades que por realizar las actividades previstas en el artículo 1º” (precisamente la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros) “se encuentren comprendidas en esta ley”.

Claro está que a partir de la elaboración del Proyecto de Ley de Cajas Populares del INAES, la situación experimenta un vuelco sustancial.

Retomando la descripción anterior, cabe señalar que la Comunicación “A” 2805 (17.11.1998), caracterizada como “texto ordenado a la fecha de las normas dictadas por esta Institución, que son de aplicación en el tema de la referencia” definió que “el servicio de ayuda económica que prestan las asociaciones mutuales constituye intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros” (punto 1.).

Si recordamos que la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros, que según el art. 1º de la Ley N° 21.526 determina el ámbito de aplicación de la misma a las personas o entidades privadas o públicas que la realicen, sólo puede ser desarrollada por entidades encuadradas dentro de alguna de las clases explícita o implícitamente mencionadas, con carácter enunciativo y no taxativo, por el art. 2º de la misma ley, podríamos inferir que según el criterio de los funcionarios del Banco Central, las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica son entidades financieras (únicas que pueden realizar intermediación habitual entre la

---

oferta y la demanda de recursos financieros), y que, como estas asociaciones no aparecen expresamente mencionadas en la enumeración del citado art. 2º, debe inferirse que están comprendidas dentro del alcance extensivo del segundo párrafo del mismo artículo, cuando señala que “la enumeración que precede no es excluyente de otras clases de entidades que por realizar las actividades previstas en el artículo 1º, se encuentran comprendidas en esta ley”.

Es decir, que a diferencia del criterio sustentado por VILLEGAS<sup>30</sup>, para quien las asociaciones mutuales son entidades financieras *atípicas*, en realidad se trataría de una clase específica de entidades financieras, reglamentariamente definida por el Banco Central al incluirlas dentro de la denominación residual del art. 2º in fine de la Ley N° 21.526, y plenamente sujetas, siempre dentro de tal interpretación, a las normas de esa Ley y a las reglamentaciones dictadas por el Banco Central.

Tanto el Decreto citado, como las comunicaciones «A» 2257, «A» 2387 y «A» 2805, se encontraban suspendidas en su vigencia debido a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad con pedido aceptado de no innovar, referido a la competencia regulatoria del Banco Central en la materia, confirmado en el año 2001 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque sin pronunciarse sobre el fondo de la cuestión<sup>31</sup>.

En tales circunstancias sobrevino la crisis financiera de fines de 2001 y surgió el reclamo de las asociaciones mutuales para obtener una compensación del Estado por la pesificación asimétrica de activos y pasivos, en forma similar a la reconocida a las entidades financieras por el tercer párrafo del art. 6º de la Ley N° 25.561.

A su vez, el art. 8º del Decreto PEN N° 905/2002 facultó al Ministerio de Economía “a establecer el tratamiento a otorgar a los asociados en entidades mutuales de ayuda económica para personas físicas asociadas que queden comprendidas en la Ley de Entidades Financieras y bajo supervisión del Banco Central de la República Argentina, según el procedimiento que éste fije en la reglamentación”.

Posteriormente, mediante Comunicación “A” 3673, el Banco Central impuso a las entidades, como condición para reconocerles aquella compensación, su transformación forzosa en bancos comerciales o en compañías financieras, con abandono de su naturaleza jurídica y con otras varias exigencias, entre ellas la integración de un capital mínimo de quince u ocho millones de pesos, respectivamente.

---

La enunciación de estos antecedentes explica la entusiasta aceptación, por parte de los directivos de las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica, del Proyecto de Ley de Cajas Populares del INAES, que sustrae a estas entidades de las pretensiones regulatorias y fiscalizatorias del Banco Central. Naturalmente, queda pendiente la aclaración de si dentro del nuevo régimen las asociaciones mutuales podrán obtener la pretendida compensación por la pesificación asimétrica de sus operaciones activas y pasivas.

Pasando ahora a comentar el Proyecto de Ley de Cajas Populares, estos antecedentes explican las razones por las cuales su articulado se remite indistintamente a las leyes Nros. 20.337 y 20.321, según corresponda, y a sus modificaciones y normas reglamentarias.

Siguiendo la redacción del Proyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas de 1964, el Proyecto del INAES prevé en el art. 1º que “las cajas populares tienen por objeto satisfacer, a través del crédito y otros servicios financieros, necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales de sus asociados, en beneficio de la comunidad. Son entidades de bien público, y como tales orientadas a coordinar la defensa de los intereses de sus asociados con la promoción del desarrollo económico, social y cultural de su zona de influencia, que participan en obras de beneficio común”.

A partir de modelos muy difundidos en Estados Unidos, Canadá y Alemania, el Proyecto concibe a las cajas populares como entidades solidarias situadas fuera de la órbita de regulación y fiscalización del Banco Central. En tal sentido, el art. 2º del Proyecto prescribe que “las cajas populares sólo pueden constituirse en forma de cooperativa o de asociación mutua. Se rigen por las disposiciones de esta Ley y por las normas de la Ley N° 20.337 y sus modificaciones o de la Ley N° 20.321 y sus modificaciones, según corresponda, en tanto no sean modificadas por la presente. No les son aplicables las normas de la Ley N° 21.526 y sus modificaciones, o las que la sustituyan o reemplacen en lo futuro”.

Consecuentemente, prevé el art. 3º del Proyecto que el INAES “dictará las normas reglamentarias relacionadas con la autorización para funcionar, el otorgamiento de la matrícula, la apertura de sucursales, la operatoria y las relaciones técnicas y regulaciones prudenciales sobre liquidez, solvencia y respaldo patrimonial, como así también el régimen informativo, de las cajas populares” y “ejercerá la fiscalización pública especial de estas entidades”. La significativa responsabilidad atribuida al INAES implica un desafío mayor.

---

El primer borrador elaborado por el IMFC, sustentado en la rica experiencia de las décadas del sesenta y del setenta y modernamente recogida en los proyectos de Martínez Garbino y Polino, preveía el funcionamiento de las entidades en casa única. En nuestra opinión, este es el único modo de asegurar el conocimiento y la confianza recíprocos entre los asociados, incluyendo los llamados a ocupar cargos en la dirección o en la fiscalización de las entidades. La participación de otros sectores cooperativos y mutuales en etapas posteriores del debate, abrió la vía para la admisión de sucursales hasta un radio de treinta kilómetros contados desde la casa central, ampliables incluso por vía reglamentaria (Proyecto, art. 4°), dejando expedito el camino para un sucursalismo propio de entes lucrativos, muy negativo en el campo de la Economía Social.

A fin de asegurar desde el inicio la participación de una base social suficientemente amplia, el art. 5° del Proyecto establece que “para dar comienzo a su operatoria las cajas populares deben contar con un mínimo de cien asociados por entidad o por cada casa o sucursal que se autorice y con un patrimonio mínimo cuyo monto fijará la reglamentación”. Recordamos que el Proyecto Polino exige un capital mínimo de \$ 200.- por asociado para la constitución de cajas de crédito cooperativas, en la órbita del Banco Central.

Según el art. 6° del Proyecto del INAES, “será condición para asociarse a las cajas populares la suscripción de por lo menos una cuota social o una cuota mensual, según corresponda a su personería jurídica, que con valor accesible fijará la reglamentación, sin perjuicio de los aportes posteriores que resulten exigibles, en proporción al uso real o potencial de los servicios sociales”.

En materia terminológica, prevé el art. 7° que “la denominación social debe incluir en todos los casos la expresión “caja popular”; y según corresponda, los términos “cooperativa limitada” o “asociación mutua” o “mutual” o “mutualidad”.

Conforme el art. 8° del Proyecto, “el consejo de administración o consejo directivo de las cajas populares estará integrado por un mínimo de nueve miembros, debiendo asegurarse en todos los casos la participación de consejeros en representación de cada una de las casas o sucursales en funcionamiento. Contarán con sindicatura u órgano de fiscalización y en todos los casos con Auditoría Externa, en los términos previstos por la Ley N° 20.337 y sus modifica-

---

ciones o por la Ley N° 20.321 y sus modificaciones y normas reglamentarias pertinentes, según corresponda”.

En cuanto a las facultades operativas, prescribe el art. 9° que “las cajas populares podrán: a) Recibir depósitos en cuentas a la vista reembolsables mediante letras de cambio transmisibles por endoso y pagaderas en ventanilla o a través de cámaras compensadoras que podrán ser organizadas por entidades cooperativas o mutuales de segundo grado, o por quienes las entidades de primer grado determinen; b) Recibir depósitos a plazo; c) Emitir títulos cooperativos o mutuales; d) Obtener préstamos otorgados por cooperativas, asociaciones mutuales o por entidades financieras nacionales e internacionales, con destino a su actividad crediticia; e) Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinados a microempresas, pequeñas y medianas empresas, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares, cooperativas, mutuales y otras entidades de la Economía Solidaria, municipios y empresas públicas, en montos compatibles con la responsabilidad patrimonial y el compromiso ético de los beneficiarios; f) Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones”. Según puede observarse, las facultades operativas admitidas son similares, aunque más amplias que las previstas por el Proyecto Polino para las cajas de crédito cooperativas, ya que no regiría para las cajas populares el tope máximo individual de \$ 10.000.- para los depósitos a plazo.

En cumplimiento del principio de integración cooperativa, prevé el art. 10° del Proyecto que “las cajas populares podrán asociarse a entidades de segundo grado de su misma naturaleza para consolidar la defensa y promoción institucional de sus intereses y para obtener servicios de apoyo técnico y administrativo relacionados con su operatoria”.

A partir de la experiencia acumulada, la versión inicial del IMFC preveía que las reservas de efectivo mínimo de las cajas populares se depositarían exclusivamente en las entidades de segundo grado, para posibilitar el funcionamiento de estas últimas como prestamistas de última instancia y para facilitar asimismo el otorgamiento de préstamos promocionales a las entidades nuevas y el financiamiento de proyectos de interés social.

La participación de otros sectores cooperativos y mutuales abrió la posibilidad de que las reservas de efectivo mínimo pudieran depositarse también en bancos comerciales, incluso privados. Señala al respecto el art. 11 del

---

Proyecto que “las cajas populares deberán mantener sus reservas de efectivo mínimo en bancos oficiales, o en bancos cooperativos o en las entidades de segundo grado a las que estuvieran asociadas, a libre elección de las entidades de primer grado. Si en el lugar de residencia de la caja popular no existieran sucursales de bancos oficiales o cooperativos, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social deberá autorizar el depósito de las reservas mencionadas en este artículo, en un banco comercial privado que cuente con sucursales en dicha localidad”.

Con la finalidad de prevenir la utilización indebida de la operatoria de las cajas populares para canalizar fondos de origen ilícito, establece el art. 12 del Proyecto que “las cajas populares y las entidades de segundo grado comprendidas en esta Ley, deberán observar integralmente las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el lavado de activos provenientes de operaciones ilícitas”.

En la novedosa y recordada experiencia de las cooperativas de crédito, cumplió un rol fundamental la múltiple actividad desarrollada por el IMFC como entidad de segundo grado. Rescatando esa valiosa experiencia, establece el art. 13 del Proyecto que “las entidades de segundo grado: a) Podrán administrar las cámaras compensadoras de letras de cambio giradas contra las cajas populares; b) Podrán ser depositarias y administrar las reservas de efectivo mínimo que deban mantener las cajas populares, salvo que estas últimas opten por depositarlas en bancos oficiales o en otros bancos cooperativos o tuvieren la autorización de depósito en otro banco comercial privado conforme el artículo 11 de la presente. c) Las entidades de segundo grado que resulten ser depositarias de las reservas de efectivo mínimo constituidas por las cajas populares, deberán destinar una proporción exclusivamente de dichas reservas, a la financiación de programas de desarrollo cooperativo o mutual y a la atención de situaciones transitorias de iliquidez de las cajas populares asociadas, con las limitaciones que fije la reglamentación”. El agregado de otras opciones fue impulsado por sectores menos convencidos de la fuerza de la integración cooperativa.

La fiscalización institucional es una preocupación cooperativa permanente. Prevé así el art. 14 que “como complemento de la fiscalización privada establecida por el capítulo VIII de la Ley N° 20.337 y sus modificaciones o por el artículo 17 de la Ley N° 20.321 y sus modificaciones, según corresponda, y por el artículo 8° de esta Ley, las entidades de segundo grado supervisarán espe-

---

cialmente el funcionamiento de las cajas populares que estuvieran asociadas a ellas, debiendo informar al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social en la forma y con la periodicidad que establezca la reglamentación”.

Por último, para facilitar la adecuación de las situaciones preexistentes, particularmente en el caso de las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica, establece el art. 15 del Proyecto que “las cooperativas y asociaciones mutuales existentes a la fecha de promulgación de la presente Ley podrán solicitar al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social su transformación en caja popular o bien la habilitación de una sección ‘caja popular’ dentro de su estructura”.

## **Conclusiones**

La crisis financiera estallada a fines del año 2001 mostró las insalvables contradicciones de un esquema basado en la concentración y extranjerización, no sólo de las entidades financieras, sino del conjunto de la Economía nacional.

Creemos que la profundidad de esta crisis demanda una reforma profunda de la legislación y de la política financieras, sustituyendo la concepción de la banca como negocio por la idea de la actividad financiera como servicio público, comprometido con el desarrollo económico, armónico y sustentable, y complementado con la hoy inexistente equidad social.

Teniendo en cuenta el grado de deterioro alcanzado por la situación política, económica, social y cultural, se impone en nuestra opinión un cambio sustancial del rumbo y de la orientación actual<sup>32</sup>. La profundidad de los cambios requeridos demanda incluso recurrir al camino de una indispensable reforma constitucional<sup>33</sup>.

La lucha cooperativa busca construir una sociedad más justa y solidaria que cambie el actual modelo de injusticia y exclusión social. Esa lucha puede nutrirse también de avances parciales, y en tal sentido, remarcamos, dentro del campo de la financiación solidaria, el Proyecto de Ley del Diputado Polino que restituye las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas, que se encuentra a consideración del Senado de la Nación, y el Proyecto de Ley de Cajas Populares que promueve el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

---

## Bibliografía

- (1) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Alternativas de Financiación Cooperativa", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 139/2002, pág. 154.
- (2) Ibid.
- (3) Ibid.
- (4) Cfr. IMFC, "Propuesta para enfrentar la emergencia", febrero de 2002, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 138/2002, pág. 128.
- (5) Cfr. Banco Credicoop Coop. Ltda., "Propuesta para la construcción de un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social del país", en Revista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, N° 188, Bs. Aires, 15.05 al 30.06.2002, pág. 108.
- (6) Cfr. IMFC, "Propuesta", op. cit.
- (7) Ibid.
- (8) Cfr. Banco Credicoop Coop. Ltda., "Propuesta", op. cit.
- (9) Ibid.
- (10) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Alternativas", op. cit.
- (11) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Formas alternativas de financiación solidaria", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 112/1998, pág. 163.
- (12) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Alternativas", op. cit.
- (13) Ibid.
- (14) Ibid.
- (15) Cfr. REZZONICO, Alberto E., "Facultades reglamentarias del BCRA", en "Revista del Instituto de la Cooperación", Año 17, N° 64, Enero-Marzo 1990, pág. 52.
- (16) Cfr. VILLEGAS, Carlos G., "Régimen legal de bancos", ed. Depalma, Bs. Aires, 1978, pág. 186.
- (17) Cfr. GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional argentino", t. II, pág. 376, citado por VILLEGAS, op. cit.
- (18) Cfr. VILLEGAS, op. cit.
- (19) Cfr. GLEIZER, Aarón, "En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 117/1999, pág. 90.
- (20) Cfr. GLEIZER, Aarón, "La banca cooperativa argentina. Trayectoria y perspectivas", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 101/1996, pág. 405.
- (21) Cfr. GLEIZER, "En defensa ....", op. cit.
- (22) Cfr. "Reparación cooperativa", en "Acción", N° 855, primera quincena de abril de 2002, pág. 8.
- (23) Ibid.
- (24) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Formas", op. cit.
- (25) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Reparación", op. cit.
- (26) Cfr. GLEIZER, "Alternativas ....", op. cit.
- (27) Cfr. GLEIZER, "La Cooperación en los albores ....", op. cit.
- (28) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Formas", op. cit.
- (29) Ibid.
- (30) Cfr. VILLEGAS, Carlos G., «La reforma bancaria y financiera. Ley 24.144», Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1993, pág. 153.
- (31) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Formas", op. cit.
- (32) Cfr. IMFC, "Propuesta", op. cit.
- (33) Cfr. IMFC, "La necesaria reforma constitucional", complemento de la "Propuesta del IMFC para enfrentar la emergencia", Bs. Aires, julio de 2002, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 140/2002, pág. 283.