

retos y oportunidades de las cooperativas de ahorro y préstamo ante la globalización financiera

Intervenciones realizadas
en el «VII Encuentro Internacional
de la Red Universitaria de las Américas-UniRcoop»
Santiago de Querétaro, México, 24-26 de noviembre de 2003.

Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito: la experiencia ecuatoriana

*Giuseppina Da Ros**

1. Introducción

Los procesos de globalización e internacionalización han dado lugar a importantes cambios en el marco legal e institucional del sector financiero en el mundo y, en particular, en América Latina. Las reformas han sido profundas e inspiradas por las normas y procedimientos recomendados por el Comité de Basilea sobre todo en el área de supervisión y control¹.

Ese nuevo entorno, de mayor competencia y menor presencia de fondos públicos (bancos de fomento), ha planteado desafíos y oportunidades

(*) Economista. Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador.

(1) Aunque el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es principalmente un foro de los supervisores de los países G10 y para sus miembros, sus acuerdos tienen fuerza moral y casi normativa fuera del mundo industrializado.

para el sistema financiero. Entre los temas claves en discusión resalta el de asegurar una mayor consolidación de los movimientos financieros cooperativos a través de una mejor regulación y supervisión, a fin de que puedan competir con eficacia sin desatender su misión social.

Para el caso específico del Ecuador, entre las instituciones que forman parte del sistema financiero nacional figuran también las cooperativas de ahorro y crédito. Sus orígenes remontan a finales del siglo XIX, pero es solamente a partir de 1960, bajo el auspicio de las agencias privadas norteamericanas CLUNA y CLUSA, así como de la AID, que se ha venido configurando la estructura básica sobre la cual reposa el actual cooperativismo financiero nacional.

Desde principio, el sistema de ahorro y crédito se constituyó como una importante alternativa para los grupos sociales de escasos recursos económicos, y hasta ahora es una necesidad sentida por los sectores de ingresos medio-bajos y bajos, cuyas posibilidades de acceder a los servicios que ofrece la banca privada son casi nulas. En efecto, las cooperativas son las principales fuentes de crédito semiformal o formal para las microempresas, las que -a su vez- se constituyen en un importante factor de expansión y crecimiento económico.

Históricamente, ese tipo de organizaciones fueron impulsadas con propósitos sociales y, por lo general, carecieron de una administración profesional. Por ser canalizadoras de fondos externos (recursos de agencias internacionales, instituciones de desarrollo, etc.), mantuvieron bajas tasas de interés y su accionar para la recuperación de préstamos fue débil, pues no operaron con miras a su futura capitalización. De ahí que, una vez terminada la ayuda internacional, entraron en un período de crisis: algunas lograron consolidarse mientras que otras desaparecieron. Las que sobrevivieron alcanzaron su crecimiento fundamentalmente gracias a una vigorosa movilización de los ahorros internos (propios de los socios), una mayor disciplina financiera (control más estricto de la morosidad) y una política de generación y capitalización de excedentes.

En los últimos años, el número de socios y, por ende, el volumen de ahorros y créditos captados y canalizados ha ido creciendo como resultado de la confianza de la que gozan dichas organizaciones entre sus asociados. La expansión de las operaciones del sector y sus potencialidades han determinado la necesidad de mejorar y reforzar los procedimientos de regulación y supervisión efectiva para prevenir los riesgos que entrañan sus activida-

des y evitar que sean afectados los socios menos favorecidos, frente a los antecedentes que se han dado en el país con la crisis de la banca privada registrada a finales de la década de los años noventa.

Es en dicho contexto que se enmarcan las modificaciones introducidas en el marco legal regulatorio y de supervisión de ese importante segmento del mercado financiero ecuatoriano.

Sin embargo, antes de analizar el caso específico del Ecuador, es importante abordar algunos aspectos generales de los sistemas de regulación y supervisión y el debate que han generado.

2. La importancia de un sistema de regulación y supervisión para las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina

En América Latina, por lo general, las cooperativas de ahorro y crédito han sido constituidas y reguladas bajo el marco normativo general establecido (mediante leyes y reglamentos) para el movimiento cooperativo en su conjunto. En su mayoría, se trata de leyes promulgadas a mediados de las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado, que nunca han sido reformadas en sus aspectos de fondo y, por lo tanto, se encuentran desactualizadas. Además, son marcos jurídicos comunes a todo tipo de institución que tenga una estructura organizacional mancomunada, independientemente de las actividades desempeñadas, que son variadas y con diferente alcance.

Al reconocer formalmente a las cooperativas y consagrar su existencia en una normativa específica, las instancias legislativas crearon también entidades para apoyar su promoción y desarrollo, así como para dar seguimiento a sus actividades. Sin embargo, dichas entidades, adscritas -en su mayoría- a un ministerio (de trabajo, de bienestar social, etc.), se convirtieron rápidamente y por falta de recursos en instancias administrativas de registro más que de fomento o fiscalización. Peor aún, el bajo nivel técnico de sus funcionarios imposibilitó realizar actividades de supervisión y control adecuadas para el caso de las cooperativas de intermediación financiera.

De ahí que las cooperativas de ahorro y crédito se acostumbraron a «un excesivo grado de indulgencia reguladora»² y funcionaron sin sujetarse a las normas prudenciales de las superintendencias bancarias y afuera de la red de protección financiera estatal (es decir, sin poder acudir a la Banca Cen-

tral como prestamista de última instancia). Nunca existió, además, mayor coordinación entre las instituciones de promoción y desarrollo cooperativo y las superintendencias bancarias.

En los últimos años, los esfuerzos gubernamentales se han dirigido hacia el fortalecimiento institucional de las superintendencias bancarias y de la incorporación de las cooperativas de ahorro y crédito a su vigilancia, ya que -por lo general- las cooperativas de ahorro y crédito controlan pequeñas cuotas del mercado financiero nacional y, por tanto, no se justificaría crear estructuras de supervisión separadas y *ad hoc*, pues los costos de gestión serían demasiados altos.

Esa decisión ha provocado diferentes reacciones entre las organizaciones involucradas. Aquellas que se oponen argumentan lo siguiente:

- a) las cooperativas son organismos administrados por sus socios- propietarios, por lo tanto, no deberían existir problemas de asimetría de información³;
- b) las superintendencias bancarias no disponen de la capacidad institucional para supervisarlas pues son numerosas; y,
- c) puesto que la mayor parte de las instituciones son pequeñas, las cooperativas de ahorro y crédito no constituyen un riesgo para el sistema financiero en general.

Han sido sobre todo los organismos de integración del sector de ahorro y crédito (las federaciones), los que se han mostrado reticentes a aceptar un marco institucional diferente a lo establecido en las leyes cooperativas, en particular, en lo que concierne a la supervisión externa de carácter bancario, por el temor de ser desplazadas. En efecto, «... en muchos países, las burocracias arraigadas en estas instituciones han sido uno de los obstáculos a la reforma del sector de las cooperativas de ahorro y crédito»⁴.

(2) Poyo, Jeffrey. «Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito», en Westley, Glenn y Brian Branch (edit.), Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo – Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Washington D.C., 2000, pp. 159-185.

(3) En algunos países se establece, al respecto, una distinción entre las cooperativas que operan solamente con los socios y aquellas que operan con el público en general. Es sobre todo en estas últimas donde podría darse ese tipo de problema.

(4) Poyo, 2000: 163.

Por el contrario, quienes apoyan una intervención de las superintendencias bancarias señalan el hecho que las cooperativas de ahorro y crédito operan con sectores sociales de escasos recursos que carecen tanto de información sobre el desempeño de la organización como de la capacidad para velar por una correcta gestión; por ende, necesitan de funcionarios que posean conocimientos técnicos especializados y una comprensión de las peculiaridades institucionales para que supervisen la correcta aplicación de normas prudenciales y mantengan una adecuada disciplina financiera, pues –al fin y al cabo- los servicios y productos que ofrecen las cooperativas de ahorro y crédito son similares a los de otras instituciones financieras y con un perfil de riesgo similar. Además, la supervisión externa redundaría en su beneficio ya que les proporcionaría una ventaja competitiva, pues los depositantes tendrían mayor confianza; y, finalmente, se podría controlar el conflicto de intereses entre «deudores netos» y «acreedores netos»⁵.

Los promotores de dicha opción consideran -sin embargo- que, dada la diferente estructura de propiedad y de gobierno que tienen las cooperativas, sería oportuno diseñar regulaciones prudenciales que tomaran en cuenta esas peculiaridades y contribuyeran a reforzar su forma de gestión. Para lo cual, parecería más pertinente crear, al interior de las superintendencias bancarias, intendencias o departamentos especializados en cooperativas de ahorro y crédito.

3. Posibles sistemas de regulación y supervisión

Como se indicó, las cooperativas de ahorro y crédito han ocupado desde su conformación un lugar específico y singular en los mercados financieros latinoamericanos. Sin embargo, los modelos de regulación y supervisión que adoptan las autoridades monetarias de cada país pueden incidir a futuro en un rediseño de su papel.

(5) El sistema de gobernabilidad institucional de las cooperativas puede generar contradicciones en los objetivos y conveniencias de sus propietarios. Las organizaciones dominadas en los niveles directivos por representantes de los grupos de ‘deudores netos’ se inclinarán a instrumentar políticas de crédito flexibles con tasas de interés y costos de transacción bajos, lo que puede afectar adversamente la viabilidad financiera de la institución y volverla poco atractiva para los ahorristas (acreedores). Por el contrario, la presencia de los ‘ahorristas netos’ en los cuerpos directivos llevará más bien a la cooperativa hacia la adopción de una adecuada y prudencial administración financiera, que privilegie los intereses de los depositantes y asegure una larga estabilidad de la organización.

Las opciones planteadas al respecto van desde impulsar (mediante fusiones) la conformación de pocas grandes instituciones que ofrezcan una amplia gama de productos y servicios en competencia directa con los bancos comerciales, hasta mantener una gran cantidad de organizaciones muy pequeñas que oferten productos y servicios limitados y relacionados con segmentos muy definidos del mercado financiero⁶.

La elección que se haga, en cuanto al modelo básico de regulación para el sistema cooperativo de ahorro y crédito, determinará también el tipo de supervisión que debería instrumentarse.

Con la *regulación* se establece el tipo de institución y los parámetros dentro de los cuales debe funcionar así como los productos y servicios que pueden ofrecerse; la supervisión, a su vez, tiene por objetivo garantizar que la institución opere dentro de los parámetros establecidos. En este último caso, pueden existir dos opciones distintas: en la primera, el Estado administra directamente el sistema de supervisión a través de diferentes instancias; en la segunda, las autoridades gubernamentales colaboran con representantes del sector cooperativo de ahorro y crédito para producir un sistema delegado⁷.

En presencia de pocas grandes organizaciones que compiten en el mercado sería más probable que la supervisión sea realizada por la misma entidad que la efectúa a la banca comercial. Por el contrario, si el número de cooperativas pequeñas es alto, será imposible que una sola institución pueda efectuar un control eficaz; se requerirá entonces de mecanismos paralelos de supervisión auxiliar o delegada y de autorregulación.

Obviamente, es potestad de cada Estado establecer cuál o cuáles opciones adoptar para la regulación y supervisión de las instituciones financieras que operan en su territorio.

(6) Peck Christen, Robert. «Comentario y perspectiva», en Westley, Glenn y Brian Branch (edit.), Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo – Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Washington D.C., 2000, p. 302.

(7) Pabst, Helmut. «Supervisión delegada en un sistema completo de disciplina financiera», en Westley, Glenn y Brian Branch (edit.), Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo – Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Washington D.C., 2000, p. 223.

A continuación se presenta de manera esquemática los diferentes componentes y opciones de un sistema de disciplina financiera.

Sistema de disciplina financiera

Elemento	Institución responsable
<i>Regulación</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Legislación Cooperativa • Normativa Financiera 	Organismo de promoción cooperativa Banco Central y/o Superintendencia
<i>Supervisión Directa</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión general • Supervisión especializada 	Organismo de promoción cooperativa Banco Central y/o Superintendencia
<i>Supervisión Auxiliar</i>	Superintendencia/ Federación
<i>Supervisión Delegada</i>	Entidad privada
<i>Supervisión Híbrida</i>	Superintendencia / Entidad privada
<i>Medidas de Auto-Responsabilidad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de auto-regulación 	Sector cooperativo
<i>Auditoria Financiera Externa</i>	Audidores externos
<i>Supervisión Interna</i>	Comité de vigilancia / auditor interno

Fuente: Elaboración propia, en base a: Pabst, 2000.225 y Jofré, 2002.2.

3.1 El modelo de supervisión directa

Este modelo se caracteriza por la escasa o nula coordinación entre las instancias gubernamentales que ejercen la labor de supervisión y los representantes cooperativistas.

La supervisión directa es realizada por la superintendencia bancaria, exclusivamente por medio de su propio personal, o por otro ente estatal especializado; los procedimientos comprenden tanto la supervisión *in situ* (on-site) como la supervisión a distancia (off-site). La primera consta de

inspecciones regulares (la periodicidad de las visitas puede variar en función del volumen de operaciones de la cooperativa⁸) y de visitas de seguimiento. La segunda se efectúa mediante la revisión de los reportes mensuales de los indicadores claves y de las remisiones periódicas de datos suplementarios y estados financieros⁹.

Este sistema de supervisión es adecuado si existen dos condiciones fundamentales: cuando el número de cooperativas sea suficientemente pequeño para permitir que la superintendencia desempeñe adecuadamente su control y vigilancia con el presupuesto, personal e infraestructura organizativa disponible o que le permitirían las cuotas que recibiría por la labor de supervisión realizada; y, cuando no existan al interior del sector de ahorro y crédito organizaciones suficientemente confiables y capacitadas para implementar mecanismos de autorregulación.

3.1.1 La supervisión auxiliar: una variante de la supervisión directa

Si las instancias gubernamentales no están en grado de realizar solas una supervisión directa (por ejemplo, por exceso en el número de cooperativas) y existen organismos del sector (como, por ejemplo, la federación nacional o las uniones regionales de cooperativas de ahorro y crédito) dispuestos a hacerlo, entonces se puede instrumentar un sistema de supervisión auxiliar.

Sin embargo, puesto que dicho sistema incorpora algunos riesgos, pues al tratarse de una entidad del mismo sector pudieran darse conflictos de interés entre la doble función de fomento, por un lado, y de control, por el otro, la supervisión auxiliar complementa pero no reemplaza las tareas básicas de las superintendencias. En efecto, la institución estatal conserva todas sus prerrogativas (las facultades y funciones del modelo de supervisión directa), es decir, es el principal responsable del control, mantiene la potestad de la supervisión a distancia (off-site) y de intervención y debe velar por la calidad del trabajo realizado por el supervisor auxiliar.

(8) En el caso de pequeñas cooperativas se podrían realizar de forma aleatoria.

(9) Jofré, Nelson. Modelos de supervisión para cooperativas de ahorro y crédito. Ponencia presentada al Seminario «La economía solidaria», Bogotá-Colombia, 18 y 19 de julio de 2002, p.4.

Las labores encargadas se refieren básicamente a las visitas *in situ*, con la finalidad de alcanzar una cobertura total de las organizaciones (dada su dispersión geográfica). Además, las superintendencias podrían encomendar las funciones de control relativas a la administración y gestión cooperativa.

3.2 El modelo de supervisión delegada

En este caso, es el legislador quien define la delegación de funciones a un ente privado, relacionado o no con el sector. La supervisión delegada implica que todas las funciones de fiscalización sean trasladadas, incluidas la supervisión *in situ* y a distancia, la facultad de intervención y la aplicación de sanciones.

Para el efecto, las cooperativas de ahorro y crédito pueden ser asignadas a distintos supervisores en función de diferentes criterios; uno de ellos sería, por ejemplo, el de tener la calificación de abiertas al público en general (captan de terceros) o cerradas (captan sólo de socios); otro podría depender del alcance de sus actividades financieras (las grandes y medianas, por un lado; y, las pequeñas, por el otro). Esa situación daría lugar a una **supervisión híbrida**, en la que dos entidades compartirían, en total independencia, las actividades de fiscalización.

3.3 Medidas de auto-responsabilidad

Además de los modelos de supervisión señalados, existen otras medidas de auto-responsabilidad que coadyuvan a la realización de un sistema de disciplina financiera como, por ejemplo, los «mecanismos de autorregulación». Dichos mecanismos se refieren a la posibilidad de que el sector cooperativo de ahorro y crédito emita sus propias regulaciones en presencia de cierto vacío normativo o de falta de integralidad de las normas existentes. Es decir, las cooperativas pueden sujetarse voluntariamente a normas de conducta profesional y ética, adoptar procedimientos de control preventivo y otras normas prudenciales o procedimientos correctivos. «Todas estas normas y procedimientos tienen el propósito de lograr una mayor eficacia operativa y reforzar la confianza del público en general»¹⁰.

(10) Pabst, 2000: 224-5.

Sin embargo, para tener éxito, los mecanismos de auto-regulación deben ser acompañados de otros dispositivos como el fondo de estabilización, el seguro de depósitos y las auditorías externas.

Dichos dispositivos pueden ser implementados por la misma federación o por una organización relacionada con el sector pero totalmente autónoma, de manera tal que se garantice una gestión imparcial y «la independencia esencial de criterio»¹¹.

La creación de un fondo de estabilización permite resguardar el prestigio de todo el sistema de cooperativas de ahorro y crédito frente a posibles problemas de solvencia por parte de alguna de sus instituciones, protegiendo al mismo tiempo los intereses de los socios. En efecto, con los recursos del fondo se puede reestablecer la solidez económica de la organización en dificultad, induciéndola -al mismo tiempo- a adoptar normas prudenciales de disciplina financiera.

No obstante, la utilización del fondo de estabilización debería restringirse a resolver problemas estructurales de las cooperativas mientras que los de liquidez cotidiana requerirían de una caja central que captara los excesos de recursos de las organizaciones superavitarias y los canalizara hacia aquellas con déficit de liquidez en el corto plazo.

Las auditorías financieras externas son de responsabilidad de entidades especializadas; por ejemplo, en el caso de una supervisión delegada podría ser el mismo organismo encargado de ejercerla quien realice las auditorías de operaciones y de gestión.

Los mecanismos de supervisión delegada y de autorregulación garantizan la aplicación de los tres principios básicos de un sistema cooperativo: auto-servicio, auto administración y auto-control.

3.4 Las herramientas de un sistema de supervisión financiera

La principal herramienta de la que disponen las instituciones llamadas a realizar la supervisión financiera es el cuerpo de leyes que regula la constitu-

(11) Pabst, 2000.226.

ción y funcionamiento de las entidades objeto de fiscalización. Poseen, además, un conjunto de normas prudenciales y contables inspiradas en estándares internacionales («25 Principios de una Supervisión Eficaz» del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea), y programas específicos de auditoría.

El propósito de las normas prudenciales es limitar los riesgos implícitos en las actividades financieras al imponer criterios mínimos que aseguren su correcta ejecución. De ahí la importancia de delegar al organismo supervisor la facultad de emitir regulaciones para controlar, entre otros, los riesgos relativos a la suficiencia de capital¹², las provisiones por pérdida de préstamos, concentración de activos y liquidez; y, además, de elaborar las normas generales para la presentación de los estados financieros y otra información suplementaria, así como de determinar los principios en los que debería basarse la contabilidad y establecer los criterios para la valoración de activos, pasivos y constitución de provisiones de riesgo¹³.

4. El caso ecuatoriano

4.1 Caracterización del sector cooperativo de ahorro y crédito

El sector cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano no es homogéneo, pues existen unas pocas grandes cooperativas y muchas relativamente pequeñas; de ellas, algunas conformadas al interior de instituciones públicas y empresas privadas, otras con base comunitaria y localizadas principalmente en áreas rurales. Son sobre todo éstas últimas que llenan el vacío existente en materia de servicios crediticios para las poblaciones de más escasos recursos, pues sus estructuras de bajos costos (y en muchos casos informales) les permiten otorgar préstamos a tasas de interés relativamente bajas y romper con las formas tradicionales de usura existentes a nivel local.

(12) La principal preocupación de las autoridades de supervisión radica justamente en encontrar mecanismos que permitan garantizar una «suficiencia de capital». En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito el problema radica en el tratamiento que hay que dar a las aportaciones, pues en la práctica resultan ser «un depósito de compensación para los préstamos (pues, por lo general, el monto del crédito concedido tiene una relación más o menos fija con el valor de las aportaciones del socio), en lugar de una inversión en capital propio». De ahí que, al no constituir una fuente permanente de fondos (pueden retirarse cuando el socio sale de la cooperativa o ser objeto de redescuento en caso de morosidad), no son una protección eficaz para los socios en caso de crisis sistémica de la institución.

(13) Diario Hoy, Herramienta de Supervisión Financiera, 2002, pp. 1-2, en http://www.ssf.gob.sv/frm_publicaciones/pub_herra_super.htm.

Las pequeñas cooperativas de ahorro y crédito constituyen un sistema eficiente de financiamiento que ofrece servicios diversificados a pequeños productores urbano-marginales y a la población campesina; esas actividades han permitido «experimentar un sistemático crecimiento en casi todos sus indicadores financieros, mostrándose como referentes válidos en tiempos de crisis y [sobre todo] para el desarrollo de mercados financieros rurales»¹⁴.

Las razones de su éxito se pueden resumir en tres aspectos: a) costos de operación más convenientes y trámites ágiles y oportunos; b) la confianza de que gozan entre miles de pequeños ahorristas y microempresarios; y, c) no se han excedido en inversiones en activos fijos como hicieron algunos bancos privados, los que se ganaron «una imagen de gigantismo y sofisticación a costa de desequilibrar sus finanzas»¹⁵.

Además, el hecho que se organicen en pequeñas localidades y sean administradas por gente del lugar, que se conoce entre sí, favorece un control directo de la comunidad sobre los potenciales deudores y los directivos de la cooperativa, lo que genera un mayor nivel de confianza; existe también un elevado sentido de pertenencia a la organización y de solidaridad que favorece su efectividad en el desempeño. Su gestión transparente y su capacidad de adaptarse a eventuales cambios del entorno garantiza su permanencia.

4.1.1 Relevancia financiera y social del sector

El mayor aporte social de las cooperativas de ahorro y crédito está relacionado con la implementación de programas de micro-crédito.

Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), «...las microempresas en América Latina generan, aproximadamente, el 50% del empleo y el 20% del Producto Interno Bruto» (el 40% si se consideran también las pequeñas empresas)¹⁶.

(14) Maya, 2000.

(15) Borja, Raúl. Síntesis y relatoria del Seminario – Taller «El micro-crédito en el Ecuador: lecciones aprendidas». Comisión Interministerial de Empleo – Comité Técnico Asesor, Quito – Ecuador, 2002, p. 72.

(16) Superintendencia de Bancos, 2000.1.

En el caso específico del Ecuador hay que señalar que, en los últimos años y en presencia de altos niveles de desempleo (alrededor del 14%) los sectores de escasos recursos económicos han optado por realizar pequeños proyectos productivos como respuesta a la necesidad de generar ingresos para el sustento familiar. En ese contexto, las cooperativas de ahorro y crédito se han venido afianzando como la mejor opción para las micro-finanzas¹⁷, ya que éstas no tienen mayor acogida en los bancos privados tradicionales.

Como se indicó, gran parte de las cooperativas de ahorro y crédito aglutinan a grupos sociales de ingresos medios-bajos y bajos; por ejemplo, en el año 2000, alrededor del 55% de los socios de las 23 cooperativas de ahorro y crédito del Proyecto WOCCU - Ecuador (que representaban aproximadamente el 80% del total de activos del sistema cooperativo ecuatoriano) tenían ingresos familiares menores a U\$S 3.000 anuales¹⁸. El componente de género (alrededor del 44% de los socios eran mujeres) marcaba una pauta muy importante para el sector.

En ese mismo año, casi el 40% del monto de créditos otorgados por las cooperativas era canalizado hacia la microempresa y la cartera mostraba una morosidad mejor controlada¹⁹ que el resto de las instituciones financieras nacionales que acababan de enfrentar una profunda crisis²⁰.

(17) Cuando se habla de micro-finanzas se hace referencia a la oferta de servicios crediticios que cumple con determinadas características en cuanto a: cliente (informalidad del productor), transacción (pequeño alcance) y actividad a financiar (empresa familiar; escasa o nula información contable y falta de sustento legal).

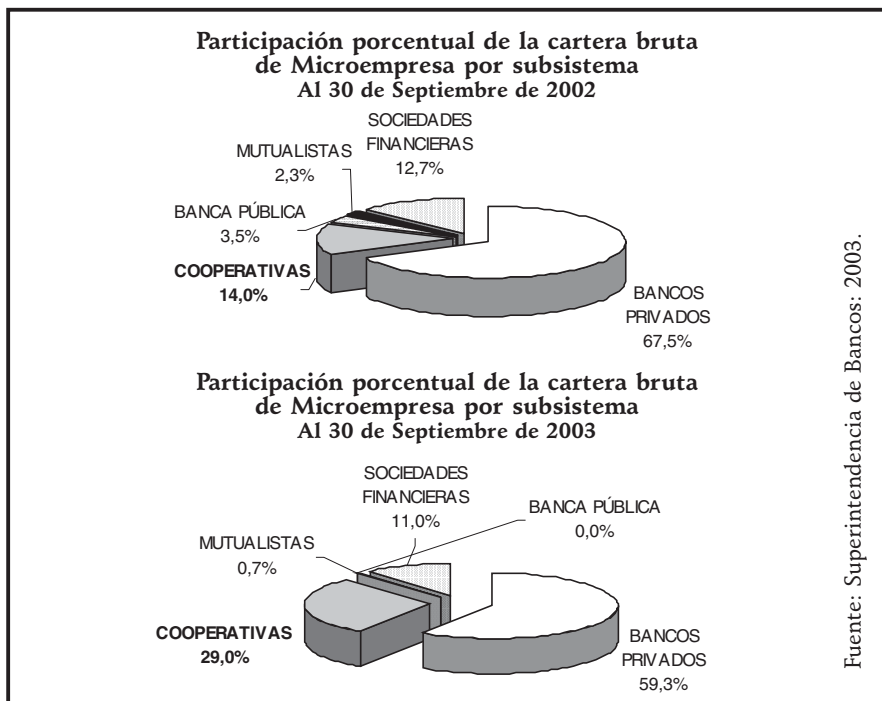
(18) De un estudio realizado en marzo del 2001, por WOCCU – Ecuador, en 14 cooperativas de ahorro y crédito representativas, resultaba que el promedio de los ingresos familiares anuales de los socios era de U\$S 4.155. (Izurieta Moreno, César. «Las cooperativas de ahorro y crédito en el mercado financiero ecuatoriano», en Borda Dionisio (comp.), en Microfinanzas: nuevas tecnologías crediticias en América Latina, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)-Banco Central del Paraguay, 2002, pp. 143 y 151.

(19) Uno de los factores claves de éxito en la actividad financiera siempre ha sido considerado la diversificación del riesgo; en micro-finanzas existe dicha diversificación y permite llegar con el servicio de crédito a un mayor número de personas y sustentar a más actividades económicas. La variedad de destino del crédito, ya sea para comercio, producción en pequeña escala, agricultura o transporte, es garantía fundamental de desconcentración del crédito y de los riesgos.

(20) En 1999, 15 de los 38 bancos operativos fueron intervenidos; de esos 15, 4 fueron asumidos por el Estado y siguieron funcionando, los demás quebraron. Durante la crisis bancaria, ninguna cooperativa cerró sus puertas. (Izurieta Moreno. 2002: 141-142).

Según una encuesta nacional realizada por el mismo WOCCU en septiembre del 2001, alrededor del 65% de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito tenían como actividad productiva principal la microempresa (producción, comercio y servicios), localizada en un 45% en el área rural y en un 55% en la urbana²¹. A partir de esas consideraciones, algunas cooperativas de ahorro y crédito (contando con el apoyo y asesoría técnica de organismos internacionales) han venido desarrollando en los últimos años un grupo de productos crediticios básicos en beneficio de sus socios microempresarios, lo que ha contribuido a incrementar su desempeño en el sistema financiero nacional.

En efecto, como se puede constatar de los gráficos siguientes, entre septiembre del 2002 y septiembre del 2003, la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en la cartera para microempresa pasó del 14 al 29%. Cabe destacar que esos porcentajes sólo se refieren a unas pocas cooperativas (8 para el 2002 y 18 para el 2003), aunque entre las más grandes, de las 380 que se considera existen en el país.



(21) Bautista, 2002.

Las cooperativas de ahorro y crédito se constituyen entonces en un adecuado mecanismo para contribuir al bienestar de los socios, de su comunidad y del país en general. Es por esa razón que la mayor parte de las instituciones públicas y ONGs que promueven y/o implementan programas de micro-crédito tienen a las cooperativas de ahorro y crédito como su principal y privilegiado aliado estratégico y agente financiero. Es ese el caso de la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), SWIS-CONTACT, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), entre otras.

A pesar de eso, en Ecuador las cooperativas de ahorro y crédito no cuentan hasta ahora con un marco jurídico único e integrado que garantice su desarrollo armónico, la inserción en el mercado financiero nacional a paridad de condiciones y un desempeño estable y sólido, aspecto objeto de análisis en el acápite siguiente.

4.2 Panorama evolutivo de las regulaciones y de los mecanismos de supervisión

A lo largo de estos últimos veinte años, en materia de regulación y supervisión las cooperativas de ahorro y crédito han pasado por varias etapas correspondientes a los diferentes intentos gubernamentales de ordenar a un sector considerado anómalo pero con evidente impacto social positivo. Los aspectos sobresalientes de dichas etapas se resumen a continuación.

4.2.1 Promulgación de la primera y segunda Ley de Cooperativas y sus respectivos Reglamentos

En 1937 se expide la primera Ley de Cooperativas (Decreto Supremo n. 16 del 30 de noviembre de 1937, Registro Oficial n. 31 del 1ro. de diciembre de 1937) y algunos meses más tarde su Reglamento General (Decreto Supremo n. 34 del 9 de febrero de 1938, Registro Oficial n. 120 del 21 de marzo de 1938).

Con dicha normativa se legitimó y se dio sustento formal al cooperativismo; sin embargo, será solamente a partir de la década de los sesenta que el Estado impulsará un mayor crecimiento del sector mediante la creación de instituciones de fomento y apoyo. En efecto, en 1961 se crea la Dirección Nacional de Cooperativas como entidad especializada del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (en 1979 dicho ministerio cambiará de deno-

minación y se transformará en Ministerio de Bienestar Social), para ejecutar las políticas de promoción y supervisión de dicho sector.

Con la segunda Ley de Cooperativas de 1966 (DS-1031, RO 123: 20 sep.1966), todavía vigente, se atribuyen a dicho organismo (Art.94) actividades relacionadas con la aprobación, registro y fiscalización de las organizaciones cooperativas. En el respectivo Reglamento General (DS-6842, RO123: 20 sep. 1966) se añaden las funciones de promover la integración del movimiento, realizar cursos de educación cooperativa y programas de difusión del sistema.

Sin embargo, al no contar la Dirección Nacional de Cooperativas con personal técnico calificado, dado el bajo nivel de las remuneraciones de sus funcionarios, no pudo cumplir eficaz y eficientemente con su mandato y conducir adecuadamente al movimiento cooperativo nacional; además, su escaso presupuesto económico y de personal le impidió extender su radio de acción a todas las áreas del país (la sede central se estableció en Quito) y se convirtió «en una oficina de trámites de estatutos que termina con un registro numérico y ciertas labores de fiscalización mínima y deficiente, sin mayores posibilidades» (Ortiz Villacís, 1975:105).

Inicialmente, su potestad abarcaba a toda clase de cooperativas²², inclusive a las de ahorro y crédito que por su bajo perfil financiero y su labor casi desapercibida no se convertían todavía en el centro de atención de las instancias gubernamentales llamadas a ejercer el poder de regulación y supervisión crediticia.

4.2.2 Disgregación del sector de ahorro y crédito en dos subgrupos y creación de un sistema dual de supervisión

A partir de 1983, y con Regulación de la Junta Monetaria (n. 120-83 del 9 de septiembre)²³, se incluyeron a las cooperativas de ahorro y crédito que tenían oficinas abiertas al público en general²⁴, en el sistema de control y

(22) A partir de 1973 las cooperativas de producción agraria y colonización pasaron a depender del Departamento de Organizaciones Campesinas del Ministerio de Agricultura (segunda Ley de Reforma Agraria); a finales del 2002 fueron nuevamente integradas a la Dirección Nacional de Cooperativas.

(23) Esta normativa se basa en la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público de marzo de 1983 (reformatoria del Art. 17 de la entonces vigente Ley General de Bancos), según la cual la Superintendencia de Bancos está autorizada a controlar y vigilar las entidades que dentro del giro ordinario de sus negocios realizan operaciones de intermediación financiera.

vigilancia que ejerce la Superintendencia de Bancos²⁵, al definir las actividades que efectuaban como de «mandato e intermediación financiera»²⁶.

Las razones que justificaron dicha intervención estuvieron relacionadas con el rápido crecimiento registrado por ese tipo de organizaciones durante la década de los setenta (en términos de volumen de operación, socios afiliados y capital suscrito) y su expansión geográfica en casi todo el territorio nacional, pues a dicho crecimiento no había correspondido una proporcional adecuación de la capacidad de control estatal (es decir, de la Dirección Nacional de Cooperativas), circunstancia que había conllevado a muchas distorsiones con respecto a los principios y normas que inspiraron su constitución.

Varias cooperativas no reportaban su real situación a la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social; algunas habían dejado de funcionar o se encontraban en proceso de liquidación desde años sin que se dieran las acciones pertinentes para esos casos, con evidente perjuicio de sus afiliados; otras carecían de personal calificado, especialmente para asumir funciones gerenciales y contables; unas cuantas operaban indistintamente con socios y no socios aunque sus estatutos no lo autorizaran; finalmente, había organizaciones que estaban funcionando sin tener la respectiva autorización legal. Cabe señalar, además, que no existía un sistema de crédito unificado sino que variaba en cada organización en función de los acuerdos con los socios o «su conveniencia del momento»²⁷.

(24) Según los estatutos de las cooperativas, se consideraban «abiertas» aquellas organizaciones a las cuales podía ingresar cualquier persona sin que existiera un vínculo común preestablecido; y «cerradas» las que se constituían al interior de una entidad (oficina, gremio, empresa, etc.); en este segundo caso, la condición fundamental para poder ingresar a la cooperativa era pertenecer a dicha entidad (vínculo común).

(25) Según el Art. 42 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la Superintendencia de Bancos «tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros y todas aquellas que se encuentran determinadas en la Constitución y en la Ley».

(26) «El mandato e intermediación financiera de las cooperativas son aquellas operaciones mediante las cuales se recibe el dinero de sus asociados o se dispone de otros activos financieros como mercadería para colocarla en favor de sus cooperados, a través de letras de cambio, pagarés y otros documentos y títulos crediticios, obteniendo, a cambio de ello, ingresos ya en forma de comisión, prima, interés o remanentes; así mismo la captación de ahorros y depósitos de los cooperados, para invertirlos en proyectos propios o ajenos». (Superintendencia de Bancos y Seguros. Memoria Institucional, Quito-Ecuador, 1985, p.481).

La finalidad de reforzar el control ejercido sobre las cooperativas de ahorro y crédito derivaba, por lo tanto, de la necesidad de precautelar los intereses de los socios y de la colectividad en general, consolidando la confianza depositada en dicho sistema.

Sin embargo, la decisión adoptada por la Junta Monetaria fue considerada inconstitucional por el sector cooperativo de ahorro y crédito y sus organismos representativos pues se afirmaba que, al mezclar sus organizaciones con otras entidades financieras, se desconocía la existencia del «sector comunitario de autogestión», consagrado en el Art. 61, literal 3 de la Constitución de 1978 como uno de los cuatro sectores básicos de la economía ecuatoriana. Pero, en junio de 1985, el Tribunal de Garantías Constitucionales rechazó las impugnaciones formuladas en tal sentido. De ahí que, con la Regulación n. 266-85 del 3 de julio de 1985, la Junta Monetaria concede al Superintendente de Bancos la facultad privativa de calificar a las cooperativas sujetas a su vigilancia y control; con ese fin, se crea la Dirección General de Cooperativas de Ahorro y Crédito como unidad adscrita a la Superintendencia de Bancos (Resolución del Superintendente de Bancos n. 85-1495-ADM del 19 de septiembre de 1985).

Pese a los ulteriores cuestionamientos formulados por varias organizaciones y por la Federación que las agrupa (FECOAC)²⁸, en el sentido que el sistema cooperativo de ahorro y crédito debía sujetarse solamente a lo establecido en la Ley de Cooperativas y en su Reglamento General, con la expedición del Decreto Ejecutivo n. 1845 del 12 de mayo de 1986 y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del 12 de mayo de 1994, se ratificó la conveniencia y legitimidad del control de la Superintendencia de Bancos.

De esa manera, se consagró la separación del sector en dos agrupaciones: las cooperativas cerradas quedaron bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas, adscrita al Ministerio de Bienestar Social, mientras

(27) Pese a las desviaciones señaladas, el sistema cooperativo de ahorro y crédito gozaba de una favorable aceptación por parte del público, por los servicios crediticios y sociales (adicionales) que ofrecía (comisariatos, almacenes de insumos agrícolas, etc.) y a un costo más atractivo.

(28) El afán de FECOAC era evitar la institucionalización de un sistema dual de supervisión y control estatal que, a su parecer, podía constituirse en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector.

que las abiertas²⁹ (es decir, las más grandes) pasaron a ser fiscalizadas por un organismo indudablemente más técnico y capacitado con la finalidad de garantizar una mejor gestión financiera del ahorro de los socios. En la práctica, mientras unas organizaciones siguieron siendo conducidas por criterios obsoletos y hasta politizados, otras se sujetaron a la aplicación de normas que, por ser propias de sociedades de capital, no tomaban en consideración sus peculiaridades.

4.2.3 *Nuevos reajustes*

A pesar que la definición de «intermediación financiera con el público» suscitó polémicas por su falta de claridad, pues las cooperativas por su naturaleza debían operar solamente con los socios (salvo las excepciones previstas en el Reglamento General de aplicación de la Ley de Cooperativas), la división a la que conllevó en el sector de ahorro y crédito fue ratificada con el Decreto n. 1227 del 19 de marzo de 1998 de expedición del Reglamento de Constitución, Organización, Funcionamiento y Liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito sujetas al Control de la Superintendencia de Bancos.

En efecto, en dicho reglamento, al amparo del Art. 216 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, se ratificó la posibilidad que esas organizaciones operaran con terceros (Art. 47), desvirtuando así su carácter de empresas autogestionarias y convirtiéndolas en la práctica (a opinión de personas relacionadas con el sector) en sociedades anónimas aunque bajo el membrete de cooperativas. Además, se eliminó toda referencia a la Ley de Cooperativas y a su Reglamento para ese tipo de organizaciones financieras y se reafirmó la facultad privativa de la Superintendencia de Bancos de controlarlas, eliminando así cualquier posibilidad de que fuera el mismo movimiento que supervisara y autorregulara sus actividades³⁰. Se estableció también un monto mínimo de capital social para conformar cooperativas abiertas al público en general³¹, lo que suscitó nuevas y mayores polémicas³².

(29) De las 816 cooperativas de ahorro y crédito que existían en el país en 1986 (según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social), solamente 120 organizaciones (con aproximadamente 675 mil socios activos), unas vez analizadas y calificadas, fueron tomadas en consideración por sus actividades de «intermediación financieras con el público en general» y sujetadas al control de la Superintendencia de Bancos.

En vista de que existían un sinnúmero de cooperativas de ahorro y crédito abiertas que, sin estar bajo el control de la Superintendencia de Bancos, realizaban intermediación financiera³³, se determinó en dicho reglamento que en el plazo perentorio de un año, a partir de su publicación en el Registro Oficial (es decir, hasta el 24 de marzo de 1999), las organizaciones solicitaran su incorporación al control de esta institución, para lo cual debían -previamente- cumplir con las disposiciones previstas en el reglamento. En caso de no hacerlo, estaban obligadas a transformarse en cooperativas de ahorro y crédito cerradas (dejando de captar recursos del público) o a liquidarse.

Frente a esa situación, la Federación gestionó una prórroga del plazo fijado (hasta marzo del 2000), puesto que muchas cooperativas no reunían los niveles patrimoniales requeridos ni estaban propensas a fusionarse. Al mismo tiempo, propuso reformas a ese reglamento y a la Ley de Cooperativas con el propósito de unificar la normativa y por ende al sistema cooperativo de ahorro y crédito. Al respecto, con la participación de varios represen-

(30) La Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, mediante oficio n.0328 del 4 de febrero de 1987, había solicitado al Presidente del Congreso Nacional la constitución de una Superintendencia de Cooperativas, presentando para el efecto una serie de consideraciones de orden legal y doctrinario sobre el régimen cooperativista. El respectivo proyecto de ley que había sido aprobado por el Congreso fue, sucesivamente, vetado por el ejecutivo (agosto de 1988).

(31) Puesto que se fijaba un mínimo de 300.000 Unidades de Valor Constante, y si se considera que la última cotización establecida para 1 UVC fue de 2 dólares 6289 centavos, el capital social requerido era de 788.670 U\$S (desde enero del 2000, con el sistema de dolarización, ya no es posible realizar transacciones en UVC).

(32) «Este reglamento permite que, quince personas (número mínimo requerido) constituyan una cooperativa de ahorro y crédito, cumpliendo requisitos de capital inalcanzables para los grupos económicamente medios y bajos, que son los que buscan el cooperativismo como alternativa financiera...violando la ley que define a las cooperativas como empresas autogestionadas por sus socios, es decir se disfraza a una sociedad anónima bajo la denominación de cooperativa». (Naranjo Mena, Carlos. Economía solidaria y cooperativismo. Visión general del marco jurídico del cooperativismo ecuatoriano, Sistema Cooperativo Nacional, Quito-Ecuador, 1999, p. 41).

(33) Cabe señalar que de las 120 cooperativas de ahorro y crédito, que en 1992 pasaron bajo el control de la Superintendencia de Bancos, quedaban sólo 23 organizaciones; pues algunas fueron liquidadas por irregularidades y otras devueltas a la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social. En efecto, con la Resolución DGC-92-098 del 12 de junio de 1992 se dispuso que se mantenían bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos fundamentalmente aquellas cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público en general cuyos activos alcanzaran o superaran el equivalente de 20.000 Salarios Mínimos Vitales, entre otros parámetros (a la fecha de expedición de dicha resolución 1SMV = 60.000 sucres y 1U\$S = 30.000 sucres; por lo tanto, el total de activos expresado en dólares debía ser de por lo menos 600.000 U\$S).

tantes del sector cooperativo³⁴, funcionarios de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social y consultores externos, se elaboró un Proyecto de Ley que fue presentado a las autoridades competentes a fines de 1998, cuyo objetivo principal era el de «subsana al sector» e introducir normas preventivas que reforzaran a las organizaciones y permitieran ser administradas en términos más empresariales para competir en el mercado³⁵.

Por su parte, la Intendencia Nacional de Cooperativas de la Superintendencia de Bancos³⁶, en vista de la necesidad de que toda entidad de intermediación financiera fuera supervisada por organismos públicos especializados en materia, suscribió -a principios de 1999- un convenio de cooperación técnica no reembolsable (N. ATN/MT-5878-EC) con el Banco Interamericano de Desarrollo para llevar a efecto un programa de mejoramiento y modernización del marco legal regulador, de control y vigilancia del sistema de cooperativas de ahorro y crédito.

(34) FECOAC y exponentes de las organizaciones que conformaban el Sistema Cooperativo Integrado, así como representantes de las federaciones de cooperativas de transporte (FEDETAXIS y FENACOTIP).

(35) Los aspectos sobresalientes de dicho proyecto legislativo eran los siguientes: a) creación de un nuevo organismo de fomento y desarrollo cooperativo: la Junta Cooperativa Nacional que sustituiría el anterior Consejo Cooperativo Nacional, ente desacreditado por su inoperancia (pues, «ha estado integrado por delegados sin representatividad ni conocimiento del cooperativismo, salvo escasas excepciones», Naranjo, 1999:28); b) ratificación de la Dirección General de Cooperativas (ex Dirección Nacional de Cooperativas, totalmente reestructurada y tecnificada) del Ministerio de Bienestar Social como el único organismo de supervisión y control de las sociedades cooperativas; y establecimiento de requisitos académicos y de un concurso de merecimiento y oposición para la selección del director ejecutivo del mencionado organismo (de esa manera, se intentaba superar la interferencia política hasta ahora registrada en su designación, la inestabilidad del cargo y la falta de experiencia y profesionalismo); c) puntualización de las causales del régimen de regularización de una cooperativa con el afán de evitar las arbitrariedades que había generado la aplicación «subjetiva» de las normas relacionadas con la figura jurídica de la intervención (ver: Naranjo, 1999:32); d) rigurosidad en los procesos de auditoría y seguimiento a todas las cooperativas; e) reivindicación de la administración directa del fondo para educación cooperativa (que según afirmaba uno de los ex Directores de Cooperativas se había convertido en el «botín político de los diferentes directores de turno que lo manejaron a su arbitrio»); las cooperativas aportan anualmente a dicho fondo con el 5% de sus excedentes; f) variabilidad en el monto de capital requerido para conformar una sociedad cooperativa (se establecerá en el Reglamento General de acuerdo a la actividad socioeconómica de la organización).

(36) En ese período la Dirección General de Cooperativas de Ahorro y Crédito se transformó en Intendencia Nacional de Cooperativas. Actualmente, las cooperativas de ahorro y crédito están -orgánicamente- bajo la Dirección de Instituciones Financieras de Microempresa y Vivienda.

Mediante reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y la incorporación de un título con disposiciones especiales para ese sector, se pretendió conciliar «la naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito con sus características de empresas de intermediación financiera, orientadas especialmente a los sectores populares», y también unificar la legislación relativa al control de estas cooperativas que, en los últimos años, había sido objeto de confusiones, divergencias y serios cuestionamientos (BID-Superintendencia de Bancos, 2000.2).

El modelo propuesto debía, entre otros, dar por terminada la diferenciación entre cooperativas «abiertas» y «cerradas»; establecer categorías o niveles diferenciados de control de acuerdo al patrimonio disponible, a partir de un monto mínimo considerado viable; y, definir esquemas de vigilancia apropiados para cada nivel. Sin embargo, eso requería de una mayor concertación entre organismos cooperativos, sus instancias representativas y el Estado (FECOAC, 1999:14-15).

Para la elaboración del nuevo texto legislativo, se conformó un Comité de Coordinación del Proyecto integrado por un grupo de consultores y representantes de organismos de apoyo como el World Council of Credit Unions (WOCCU), la Confederación de Cooperativas de Alemania Federal (DGRV-CONCAF), la FECOAC y la Asociación de Cooperativas Controladas por la Superintendencia de Bancos (ACSB).

La propuesta inicial fue discutida por cooperativas e instituciones del sector, lo que permitió recoger sugerencias y arribar a una nueva propuesta de normativa.

4.2.4 Principales aspectos del nuevo marco legal para las cooperativas de ahorro y crédito: un intento fallido de regresar a un solo esquema regulador

Con la expedición, en diciembre del 2001, del Reglamento n. 2132 (publicado en el Registro Oficial n.467)³⁷ se ratificó más bien la distinción entre cooperativas que realizan o no intermediación financiera con el pú-

(37) Sustitutivo del Reglamento expedido mediante Decreto Ejecutivo 1227 del 19 de marzo de 1998, promulgado en el Registro Oficial N. 282 del 24 de marzo del mismo año.

blico³⁸, y se estableció que sólo las primeras serían «controladas y vigiladas por la Superintendencia de Bancos» (Art. 3), pues las segundas «se regirían por la Ley de Cooperativas y serían supervisadas por la Dirección Nacional de Cooperativas» (Art. 2).

Se determinó, además, lo siguiente:

- a) Para conformar una cooperativa se requería de por lo menos 50 personas naturales o jurídicas privadas de cualquier clase;
- b) El monto mínimo de capital social pagado debía ser de U\$S 200.000;
- c) Las cooperativas de ahorro y crédito que no estuvieran sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia debían: 1) dentro del plazo de los noventa días posteriores a la vigencia de la ley, expresar su deseo de operar o no al amparo del nuevo marco legal; 2) dentro del plazo de seis meses, presentar un plan para reajustar sus estructuras y operaciones a dicha normativa; 3) dentro del plazo de cuatro años (es decir, diciembre del 2005) cumplir con las disposiciones legales; y, 4) hasta su incorporación al control y vigilancia de la Superintendencia, no podrían operar con terceros;
- d) A las cooperativas ya controladas por la Superintendencia les correspondía -a su vez- adecuar, en el plazo de dos años, su patrimonio técnico al nivel requerido (punto b).

Las anteriores exigencias suscitaban controversias al interior del sector de ahorro y crédito y en su organismo federativo, pues la mayor parte de las cooperativas no podían cumplir con los requisitos mínimos de capital social y, por lo tanto, estaban condenadas a fusionarse o a desaparecer. Además, el hecho de sujetarse al control de la Superintendencia de Bancos implicaba que las organizaciones pagaran cuotas a dicha institución, realizaran auditorías internas y externas y constituyeran un encaje como lo hacen los bancos. Obviamente, para las cooperativas rurales esos requerimientos resultaban perjudiciales, pues eran sumamente onerosos, e imposibles de cumplir dados los escasos recursos disponibles.

(38) Art. 2: «se entiende que realizan intermediación financiera con el público las cooperativas de ahorro y crédito que captan recursos ... sea de sus socios o de terceros o de ambos...». Y viceversa se consideran excluidas de dicha normativa, por no realizar intermediación financiera, «aquellas cooperativas que efectúen operaciones en forma exclusiva con sus socios, siempre y cuando el requisito para adquirir esa calidad sea el tener una relación laboral de dependencia con un patrono común».

Para los funcionarios de la Superintendencia de Bancos y las instituciones que colaboraron en la formulación del texto normativo, las medidas adoptadas buscaban supervisar y controlar el sistema cooperativo y favorecer su fortalecimiento y dinamismo, al unificar a esas instituciones bajo un sólo esquema regulador. Para muchas de las organizaciones afectadas se estaba -más bien- desconociendo la función social que desempeñan y se buscaba «poner en jaque» a dicho sector aunque había demostrado su fortaleza al mantenerse en pie a pesar del descalabro financiero por el cual atravesó el país (Larco A., 2002:6). También se afirmaba: «Es innegable la necesidad de un mayor y mejor control, especialmente al cooperativismo de ahorro y crédito, ... pero, igualmente, es innegable que el control debe efectuarse dentro del marco filosófico y legal de las organizaciones cooperativas ... conciliar la teoría con la doctrina, esto es ... establecer reglas de juego y mecanismos de control adecuados que no atenten contra el espíritu solidario que anima a quienes depositan su confianza en el cooperativismo» (Naranjo, 1999:42).

Para superar esa situación, se llegó a una modificación parcial del Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 2132, flexibilizando los montos mínimos requeridos para conformar entidades de esa naturaleza; en particular, se estableció que las cooperativas que operen de forma exclusiva con sus socios (al existir una relación laboral de dependencia de un patrono común) o posean un capital social inferior a U\$S 200.000 o activos menores de un millón de dólares, sean excluidas del control de la Superintendencia de Bancos y regresen a la supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social (Decreto Ejecutivo 3050 del 29 de agosto del 2002, publicado en el Registro Oficial N. 656 del 5 de septiembre del mismo año). «La vitalidad de dichas estructuras financieras (pequeñas y del sector rural) será determinada entonces, sobre todo, por la voluntad y fidelidad de sus socios y la calidad de sus dirigentes» (Tonello, 2002:17).

5. Algunas reflexiones finales

Los eventos descritos permiten apreciar como por casi 20 años ha existido para el sector de ahorro y crédito nacional un marco normativo contradictorio y dual que ha dado lugar a un sistema de supervisión híbrido: las cooperativas de ahorro y crédito de mayor importancia económica están controladas por la superintendencia bancaria, mientras que las organizaciones medianas y pequeñas siguen bajo la vigilancia (más formal de que facto) de una

entidad pública que ha sido objeto de innumerables críticas por su ineficiencia y falta de propuestas y proyectos concretos en favor del movimiento cooperativo nacional. Además, su politización ha determinado inestabilidad en los cargos directivos de la institución (pues en 20 años han alternado 45 directores nacionales!!) y se ha prestado para que funcionarios inescrupulosos abusen de su posición, en la realización de determinadas prácticas y procedimientos administrativos, en desmedro de las organizaciones cooperativas.

Aunque, a partir de 1999, se ha iniciado un proceso de saneamiento interno de la Dirección Nacional de Cooperativas, con sustitución del personal de planta, su renovación institucional requiere todavía de tiempo, recursos y personal capacitado, y sobre todo de voluntad política, para que pueda asumir los nuevos retos que se plantean para el movimiento en general y sobre todo para el sector de ahorro y crédito.

Aunque existe consenso generalizado sobre la necesidad de regular y supervisar dicho sector, por la actividad de intermediación financiera que realiza y que presenta riesgos implícitos, la razón del desacuerdo se centra en el esquema a aplicarse.

Un marco regulatorio y de supervisión para las cooperativas de ahorro y crédito debe tomar en consideración no solamente su función económica sino también la social, favoreciendo su consolidación y la continuidad en el tiempo de la prestación de servicios. No hay que olvidar que estas instituciones nacieron ante la carencia mostrada por el sistema financiero formal en atender los requerimientos de determinados segmentos de la población (los más pobres); por lo tanto, se debe potenciar y no perder el aporte que dichos organismos están brindando.

La situación híbrida que existe actualmente, en vez de beneficiar al sector, ha afectado su imagen y creado una serie de divisiones a su interior. «El sector se presenta fraccionado, con diferentes tendencias, con enfoques encontrados. Esta dispersión le hace perder imagen y la presencia de diversas propuestas de desarrollo le siguen atomizando ante la opinión pública» (FECOAC, 2003: 33).

Un reflejo de esos problemas es la situación por la que atraviesa la Federación (FECOAC es el organismo matriz y acaba de celebrar su 40 años de fundación) que, según se afirma, actualmente «no tiene ninguna representatividad a nivel de la Superintendencia de Bancos y Seguros y su imagen tiene cada vez

menor peso en el ámbito de las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas», pues dichas entidades cuentan con un nuevo organismo líder, la Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito Supervisadas, que está ganado espacio y acogida sobre la base de un nuevo esquema de actividades técnicas calificadas.

Sin embargo, las actuales autoridades de la Federación están intentando crear un espacio de acercamiento entre las partes, «buscando puntos de mutuo interés y el desarrollo de programas conjuntos» (FECOAC, 2003:33); al respecto y con ese objetivo, el pasado mes de septiembre se ha realizado la Primera Convención Financiera Cooperativa del Ecuador y para diciembre se ha convocado al Primer Congreso Cooperativo; lo que se pretende es «buscar el reaglutinamiento del sector cooperativo de ahorro y crédito en sus diversas expresiones, como un verdadero sector de la economía solidaria» (FECOAC, 2003:33).

A nivel de fiscalización, se trata entonces de encontrar una solución que garantice un control especializado para las cooperativas no supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros ya que dicha institución no cuenta con una infraestructura física y organizacional para emprender un proceso de supervisión directa de todas las organizaciones del sector.

Existen actualmente propuestas para la aplicación de una supervisión auxiliar (contemplada en el Art. 4 del Decreto 2132) y, también, se está buscando instrumentar mecanismos de auto-responsabilidad³⁹.

Al respecto, cabe señalar que hay una serie de estructuras e instituciones especializadas que pudieran asumir el papel de agentes auxiliares o de empresas de apoyo para la auto-regulación. Por ejemplo, las corporaciones que conformaban el Sistema Cooperativo Integrado de Servicios Especializados, ofrecen capacitación y asesoría en aspectos financieros, contables y de tecnología informática (CEDECOOP, AUDICOOP, SYSTECOOP); y, finalmente, FINANCOOP, desempeña -entre otras- las funciones de una Caja Central Cooperativa. Estas instituciones colaboran y operan actualmente con varias cooperativas de ahorro y crédito, tanto abiertas como cerradas (por ejemplo, más del 50% de las cooperativas asesorada por AUDICOOP son de las fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos).

(39) La posibilidad de una supervisión delegada es todavía remota, pues existe reticencia por parte de la Superintendencia de Bancos en transferir las funciones de sanción.

Por otra parte, la Red Financiera Rural, organización que agrupa a 32 instituciones de micro-finanzas rurales y urbano marginales (sobre todo, cooperativas de ahorro y crédito y ONG), está actualmente llevando adelante un proyecto para la instrumentación de mecanismos de auto-regulación aplicables a las organizaciones miembros y a otras que los deseen (y que cumplan con ciertas obligaciones y requerimientos), con el propósito de fortalecerlas y dar sostenibilidad al trabajo financiero, alternativo, que realizan.

En efecto, ese marco auto-regulatorio permitirá establecer parámetros, indicadores, reglamentaciones y políticas comunes de funcionamiento. La unificación de criterios facilitará el análisis individual y consolidado de las instituciones y posibilitará dar seguimiento oportuno a su desempeño mediante auditorías especializadas.

Para concluir, es fundamental, en cualquier diseño de marco regulatorio y supervisión, que las propias instituciones cooperativas involucradas participen en su elaboración, para garantizar, de esa manera, que se llegue a un consenso y se den los resultados esperados. Se requiere, además, de una mayor concertación entre las instancias gubernamentales y las del sector que asegure una homogeneidad de criterios y de metodologías en la aplicación de las posibles formas de supervisión y se evite así crear ulteriores divisiones y desmembramientos.

Sin embargo, el problema principal es la persistencia de una falta crónica de información estadística, tanto de carácter general como económico-financiera, relacionada con las cooperativas de ahorro y crédito que no se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, lo que impide llevar adelante una estrategia coherente y adecuada. Aunque, entre marzo y julio del 2002, se ha realizado un censo nacional de cooperativas, todavía no se dispone de datos completos y definitivos⁴⁰. El primer paso debería ser entonces el de transparentar dicha realidad para su mejor comprensión y para establecer un modelo de supervisión apropiado y conveniente a sus características y necesidades.

(40) Se habla de 383 cooperativas de ahorro y crédito, establecidas en todas las provincias del país, que agruparían a un total de casi 600.000 socios; sin embargo, según otras estimaciones el total sería de 1,5 millones de personas.

Las cooperativas de crédito en España. Problemática

*Isabel Gemma Fajardo García**

El objeto de la presente ponencia es ofrecer una visión general y por tanto aproximada del sector del crédito cooperativo en España, destacando sus características y sus principales problemas y retos en la actualidad.

Características del crédito cooperativo español

a) Las cooperativas de crédito españolas se integran en el sistema financiero siendo el sector de menor importancia económica tras los bancos y cajas de ahorros

El sistema financiero español se integra por tres subsectores: el Mercado Bancario, el Mercado de Valores y el Mercado de los Seguros Privados. Las entidades financieras que intervienen en el mercado bancario español son las entidades de crédito, que pueden adoptar exclusivamente la forma jurídica de sociedad anónima (banco), fundación-empresa (cajas de ahorro) y cooperativa (cooperativas de crédito). Todas ellas se encuentran bajo la supervisión del Banco de España.

Las cooperativas de crédito como todo el sistema financiero español ha sufrido en los últimos años una rápida evolución. En los años 80 se produce en todos los países la desregulación y la apertura de los mercados a la competencia, pero en un contexto donde se mantiene una doble compartimentación: entre los tres subsectores y entre los distintos Estados. Actualmente asistimos a una integración progresiva de los tres subsectores y a una globalización, a nivel regional (UE) y a nivel internacional (OMC) en los servicios financieros. Asistimos a una apertura por parte del legislador, del mercado financiero a la competencia internacional. La Ley 3/1994 de 14 de abril que adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de la Unión Europea declara libre en España la apertura de sucursales de entidades de crédito de otros países y regula el procedimiento para que las entidades de crédito españolas puedan operar a través

(*) Prof. Titular Derecho Mercantil. Universidad de Valencia.

de sucursales en los restantes países de la Unión Europea. Nuestros gobernantes no han incluido el sector financiero en la lista de sectores reservados al ratificar el Tratado de Marrakech creador de la OMC, por lo que se abre nuestro mercado financiero a la competencia internacional.

Como decimos, en el sistema bancario español las cooperativas de crédito son el sector con menor peso económico. Tomando como referencia los datos ofrecidos por la Memoria Anual de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito a 31 de diciembre de 2000, existen 89 cooperativas de crédito que dan trabajo a 14.466 trabajadores y tienen una cuota de mercado en créditos del 4,8% y del 6,2% en depósitos; frente a las cajas de ahorros, que con 47 entidades y 102.989 puestos de trabajo, tienen una cuota respectiva del 43,2% y del 50,8% y los bancos que con 139 entidades y 122.861 trabajadores, tienen una cuota de mercado del 52% y 43%. De esas 89 cooperativas de crédito, 82 son cajas rurales, 3 cajas populares y 4 cajas profesionales.

Como vemos, en el sistema bancario español, los bancos constituyen el principal subsector, pero en los últimos años las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito han crecido más comparativamente. Siguiendo con la misma fuente se observa un claro incremento del potencial de las entidades de crédito de la economía social (cajas de ahorro y cooperativas de crédito) frente a los bancos. Así, tomando como referencia el peso relativo de la institución (porcentaje sobre balance consolidado) las cooperativas han pasado de un 3,4 en 1996 a un 4,1 en 2002, las cajas de ahorro, en igual periodo han evolucionado de un 34,7 a un 41,3; mientras que los bancos han disminuido de un 61,9% a un 54,6%. Esta tendencia también es observable desde otros parámetros como puede ser número de empleados u oficinas.

Este crecimiento de las entidades de crédito de la economía social se produce en la actividad bancaria tradicional. Pero actualmente, el negocio bancario tiende hacia su tecnificación, la oferta de nuevos productos, nuevos cauces de distribución (banca por internet) y en este segmento, la banca privada ha tomado la delantera.

El menor peso del sector del crédito cooperativo español no se aprecia sólo frente al resto de entidades de crédito españolas, sino también frente al resto de cooperativas de crédito europeas. Según la Asociación Europea de

Bancos Cooperativos¹, existen en la Unión Económica y Monetaria Europea (a 31 de diciembre de 1999) 4.529 cooperativas de crédito, que atienden a 38 millones de socios y 104 millones de clientes. Emplean a 527.219 personas y cuentan con una cuota media de mercado del 17% de los depósitos, frente al 6,2 que representan las cooperativas de crédito en España.

b) Las cooperativas de crédito españolas son de reducido tamaño y carecen de una organización cooperativa vertical

Las cooperativas de crédito españolas son de reducido tamaño. Atendiendo a los datos que nos ofrece la Memoria de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito de 2002, de las 84 cooperativas existentes, solamente 9 entidades superan los 100 millones de euros de recursos propios, siendo la que más la Caja Laboral de Guipúzcoa con 918, la Intermediterránea de Almería con 633 y la Caja Rural Mediterránea de Valencia con 256. Destacando además que estas dos últimas son el resultado de una pluralidad de entidades que se han fusionado en los últimos años. Si atendemos al número de socios, sólo 7 entidades superan los 50.000 socios, siendo la más numerosa la CR Intermediterránea con 256.000 socios, seguida por la Mediterránea con 136.000.

Por otra parte, a pesar de esa reducida dimensión, en España no ha existido tradicionalmente una estructura operativa en torno a la que organizar las cooperativas locales quizás por el fracaso de iniciativas pasadas. En opinión de González Rodríguez², el gran desarrollo experimentado en los últimos años por la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito y por el Banco Cooperativo Español ha subsanado dicha deficiencia, permitiendo vertebrar a las entidades locales en torno a instituciones nacionales.

Las cajas rurales sufrieron una importante crisis a partir del año 1983. Para la doctrina que se ha ocupado del tema, la crisis se debió fundamental-

(1) Citado por PALOMO ZURDO, R. «Posición competitiva y proyección social de las cooperativas de crédito en el contexto europeo» en Las empresas de participación en Europa: el reto del siglo XXI. En homenaje al Prof. Dr. Carlos García-Gutiérrez Fernández. Ed. Escuela de Estudios Cooperativos. Universidad Complutense de Madrid, 2002 p. 300.

(2) González Rodríguez, J. I. «Análisis comparativo del régimen jurídico y de la actividad bancaria de las Cooperativas de Crédito en la Unión Europea» en Ciriec. Revista de Economía Nº 28 de Abril 1998 p. 122-123.

mente a una situación de falta de garantías con concentración excesiva de riesgos, a la concesión discrecional de los créditos y para actividades no agrícolas; a la escasa tecnificación directiva de las cajas, a su utilización como feudos políticos y sociales de determinados grupos y, en general, a su estancamiento operativo³.

Las vías utilizadas para sanear el sector fueron tres: la utilización del Fondo de Garantía de Depósitos; la concesión de créditos extraordinarios y el Convenio de Asociación entre el Banco de Crédito Agrícola y 69 cajas rurales⁴. Pero la creación de este grupo no tuvo mucho éxito y en 1988 comenzó un proceso de disensión y abandono del mismo por las distintas cajas rurales que concluirá en 1996. Las cajas que abandonan el convenio crean la Sociedad Civil de Estudios y Proyectos y en 1989 comienzan a utilizar como seña de identidad el nombre «Grupo Caja Rural» creando también la Asociación Española de Cajas Rurales como organización de carácter asociativo y alma del Grupo. De esta asociación surgirá en 1990 el Banco Cooperativo Español al que se incorporó como accionista el Deutsche Genossenschaftsbank (banco central de las cooperativas de crédito alemanas).

Hasta 1996 van a persistir por tanto dos sistemas de crédito cooperativo: las entidades adheridas al BCA con intervención pública y las integradas en el Grupo Caja Rural de carácter privado. A partir de ese momento se van a integrar todas las cajas rurales en el Grupo Caja Rural, incluso varias cooperativas de crédito se transforman en cajas rurales para integrarse en el mismo⁵. Al Grupo se incorpora también la RSI (Rural Servicios Informáticos) y el grupo RGA (Seguros). Según los datos que ofrece la Unión Nacio-

(3) Martín Mesa, A. La crisis de las cajas rurales españolas y el nuevo modelo del cooperativismo de crédito agrario. Ed. BCA, Universidad de Granada 1988.

(4) Este último permitía crear un grupo que absorbía el 80% de los depósitos del sector, y que tenía por objeto fundamentalmente el saneamiento del sector mediante la exigencia de auditorías, la intervención del Consejo de Administración del Banco de Crédito Agrícola en el nombramiento de los directores generales de las cajas asociadas, la constitución de un Fondo de Reserva para la previsión de riesgos de insolvencia, la obligación de depositar un 25% de tesorería en el BCA y la adopción de las medidas oportunas por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, el Banco de España y el Fondo de Garantía de Depósitos. Pese a todas estas medidas, muchas cajas rurales desaparecieron. De las 154 contabilizadas en 1984 se redujeron a 117 en 1987, en muchos casos fueron absorbidas por otras cajas rurales, bancos y cajas de ahorros y en otros fueron disueltas y liquidadas.

(5) Palomo Zurdo, R. Pasado, presente y futuro de la Banca Cooperativa en España. Ed. CIRIEC-España 2000 p. 105.

nal de Cooperativas de Crédito en su Memoria de 2002, de las 82 cajas rurales existentes en la actualidad, 75 están asociadas al Grupo Caja Rural.

Por último, y desde una perspectiva internacional merece destacarse la incorporación en 1998 del Banco Cooperativo Español al Grupo Bancario UNICO, formado por las entidades centrales de los siete más importantes grupos bancarios cooperativos europeos.

No obstante el progreso que representa este proceso de integración del sector, se observa un insuficiente desarrollo del Grupo Caja Rural que no colma las expectativas que generó en el momento de su constitución en 1989. La razón de ello según Palomo⁶ es la dificultad para encontrar fórmulas de control y participación plenamente convincentes para todas las entidades implicadas.

c) Las cooperativas de crédito españolas tienen un régimen jurídico y fiscal específico frente a las demás cooperativas y entidades de crédito

El marco jurídico de las cooperativas españolas viene influenciado por la Constitución de 1978 en dos sentidos, por una parte porque su Art. 129 exige a los poderes públicos que fomenten mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas y por otra parte, porque se reserva al Estado la regulación de las bases para la ordenación del crédito y la banca y se cede a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para regular las cooperativas, y entre ellas las cooperativas de crédito.

Como entidades de crédito, estas cooperativas se rigen por las mismas disposiciones que las demás entidades de crédito⁷. Como cooperativa, se rige por la Ley estatal 13/1989 de 26 de mayo de Cooperativas de crédito que fija las bases de la ordenación del crédito y la banca para estas entida-

(6) Palomo Zurdo, R. «Posición competitiva ...» op. cit. p. 301.

(7) El Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986 sobre establecimiento de bancos extranjeros en España; la Ley 26/1988, de 29 de julio de Disciplina e Intervención de las entidades de crédito, la Ley 3/1994, de 14 de abril que adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva CEE de Coordinación Bancaria; la Ley 13/1992 sobre recursos propios de Entidades Financieras; la Ley 19/1993 de 28 de diciembre que establece las medidas preventivas del blanqueo de capitales; la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España y el Real Decreto de 14 de julio de 1995 sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones.

des, y por la Ley de cooperativas estatal o autonómica que le corresponda según que su ámbito de actuación sea supra-autonómico o no.

Según la Ley 13/1989, las cooperativas de crédito son sociedades cuyo objeto social es servir a las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito. Entre estas podrán realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios permitidas a las otras entidades de crédito, con atención preferente a las necesidades financieras de sus socios. El conjunto de las operaciones activas con terceros no puede alcanzar el 50% de los recursos totales de la entidad. No se computan en ese porcentaje las operaciones realizadas con los socios de las cooperativas asociadas, los de colocación de los excesos de tesorería en el mercado interbancario ni la adquisición de valores y activos financieros de renta fija que pudieran adquirirse para la cobertura de los coeficientes legales o para la colocación de los excesos de tesorería.

La constitución de una cooperativa de crédito requiere autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda a solicitud de un grupo promotor del que deberán formar parte al menos, cinco personas jurídicas o ciento cincuenta personas físicas. Para constituir una cooperativa de crédito con la denominación de Caja rural, el grupo promotor deberá incluir al menos una Cooperativa Agrícola o cincuenta socios personas físicas titulares de explotaciones agrarias. Concedida la autorización debe inscribirse en el Registro correspondiente del Banco de España, en el Registro Mercantil y en el Registro de Cooperativas que corresponda, momento a partir del cual adquiere personalidad jurídica.

El capital social de las cooperativas de crédito está en función del ámbito territorial de actuación y del total de habitantes que residan en dicho ámbito, por esta razón las cooperativas de crédito no pueden operar fuera de su ámbito territorial sin modificar previamente sus estatutos. El capital se forma con las aportaciones de los socios, éstas no pueden ser inferiores a 60 euros de valor nominal. Un socio no puede tener más del 20% del capital social si se trata de una persona jurídica y del 2,5% si es persona física. Por otra parte, las personas jurídicas que no tengan la condición de cooperativa no pueden poseer más del 50% del capital.

Por último merece destacarse que en la Asamblea general, como regla general, cada socio tendrá un voto, pero si los estatutos lo establecen podrá

ser plural y proporcional a sus aportaciones en el capital, a la actividad desarrollada o al número de socios de las cooperativas asociadas. Esta norma –que contradice los principios cooperativos- tenía rango de norma básica del crédito según la propia Ley 13/1989. El Tribunal Constitucional tuvo que intervenir en su momento y en sentencia 155/1993, de 6 de mayo declaró que no constituía norma básica. Por lo tanto, las legislaciones cooperativas de las Comunidades Autónomas no estaban obligadas a incorporarla, pese a ello, muchas de estas leyes han incorporado ese criterio capitalista como una posibilidad a la hora de determinar el ejercicio del voto en las cooperativas de crédito.

El Real Decreto 84/1993 de 22 de enero aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 13/1989. Este Reglamento regula específicamente la creación de cooperativas de crédito; el régimen económico; los órganos sociales y dirección, y un último capítulo que bajo la denominación de «Otras disposiciones» se centra fundamentalmente en regular la escisión y fusión de cooperativas de crédito y su conversión en otra clase de cooperativas.

Por último tenemos que hacer referencia al régimen fiscal especial que tienen las cooperativas de crédito y que se regula en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre de Régimen fiscal de las cooperativas. Debe tenerse en cuenta que esta Ley no es aplicable a todo el territorio español, puesto que las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco tienen su propio régimen fiscal, incluso en materia cooperativa⁸. Las cooperativas de crédito son entidades protegidas fiscalmente, aunque su nivel de protección es menor que el de las demás cooperativas. Entre los beneficios fiscales que tienen podemos destacar:

- Exención en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en relación con los actos de constitución, ampliación de capital, fusión y escisión; constitución y cancelación de préstamos, adquisición de bienes y derechos que se integren en el Fondo de Educación y Promoción Cooperativa para el cumplimiento de sus fines.

(8) Las cooperativas de Navarra se rigen fiscalmente por la Ley Foral 9/1994, de 21 de junio; y las cooperativas vascas por la Norma Foral 2/1997 de 22 de mayo para las cooperativas del Territorio Histórico de Guipúzcoa; la Norma Foral 16/1997, de 9 de junio para las del Territorio Histórico de Alava y la Norma Foral 9/1997, de 14 de octubre, para las del Territorio Histórico de Bizkaia.

-
- En el Impuesto de Actividades Económicas gozan de una bonificación del 95% de la cuota y, en su caso, de los recargos, por toda la actividad económica de la cooperativa.
 - En el Impuesto de Sociedades, la base imponible correspondiente a los resultados cooperativos se gravará al tipo de 26%, y la correspondiente a los resultados extracooperativos, que deberán ser contabilizados separadamente, se gravará al tipo general del impuesto (35%).

d) Las cooperativas de crédito españolas están perdiendo las notas de especialización y territorialidad

El cooperativismo de crédito nace como respuesta a las necesidades de recursos financieros de colectivos desfavorecidos que no pueden acceder a los recursos de la gran banca. Son principalmente los agricultores y artesanos urbanos, los colectivos que inicialmente se agruparon para crear cooperativas de crédito. En el origen de las cooperativas en general y de las de crédito en particular nos encontramos con colectivos que tienen en común la misma profesión, posición social y entorno económico. Las cajas rurales españolas nacieron para atender las necesidades financieras de los agricultores, ganaderos, cooperativas agrarias y entorno rural, de una localidad, provincia o región.

Sin embargo, en los últimos años asistimos a una desespecialización que es evidente en las cajas rurales. En 1998 el 35% del crédito de estas entidades se destinaba a la financiación de la adquisición de viviendas frente a menos del 15% destinado a la agricultura. Desde entonces se ha producido un mayor crecimiento del crédito destinado a construcción, actividades inmobiliarias y servicios empresariales, frente a un descenso en el sector agropecuario y en el crédito al consumo. Las propias cajas rurales han dado la imagen de querer desprenderse en parte de su componente estrictamente agrario o rural para reforzar su condición de banca regional para las familias y pequeñas empresas, en consonancia con lo ocurrido en otros países europeos.

Entre las razones de esa desespecialización pueden señalarse, la recesión del sector agrario desde finales de los años 70, la competencia ejercida sobre ese segmento por las cajas de ahorros, que aprovechando la debilidad de las primeras, asumieron el papel de banca de proximidad en el medio rural y en los sectores urbanos más populares. Por ello, la liberalización del sector fue vista como una gran oportunidad más que como una amenaza,

que abría alternativas esperanzadoras para desarrollar un sistema de crédito cooperativo en España.

Se afirma que las cooperativas mantienen una especialización relativa en los sectores productivos tradicionales, porque son las que más destinan a la financiación de la agricultura y la ganadería en comparación con otras entidades, aunque su peso sea cada vez menor.

Por otra parte, la tradicional territorialidad de las cajas rurales que ha sido una de sus fortalezas, también se está diluyendo. Para la doctrina, esta nota no sólo no debe perderse sino que debe fomentarse, de manera que las cooperativas de crédito se instituyan en agentes del desarrollo regional, evitando los trasvases de recursos financieros hacia otras regiones y favoreciendo la financiación de la actividad local⁹

No puede afirmarse que esa nota haya dejado de caracterizar a las cajas rurales, pero es cierto que estas entidades en su mayoría se han expandido fuera de sus provincias, siguiendo principalmente criterios de vecindad, pero generando situaciones de competencia territorial con otras cajas rurales¹⁰. La Asociación Española de Cajas Rurales, pretendía basar el funcionamiento del Grupo Caja Rural en principios como el de territorialidad, y así se recogió en el Reglamento de la Asociación¹¹, El Tribunal Español de Defensa de la Competencia, en resolución de 13 de julio de 1998 declaró que el principio según el cual las Cajas incorporadas a la Asociación Española de Cajas Rurales se comprometían a respetar en su expansión la demarcación geográfica que constaba en los estatutos de las demás, era una práctica restrictiva de la competencia tipificada por el Art. 1. 1.c) Ley Defensa de la Compe-

(9) Carrasco Monteagudo, I. «Cooperativas de crédito, desarrollo y creación de empleo» en Ciriéc-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa n.º 32, Agosto 1999 p. 191.

(10) Palomo, R Y Matéu, J. L. «Verificación de la aplicación del criterio de territorialidad en las cajas rurales españolas» en Ciriéc. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa N.º 32, Agosto 1999 p. 161.

(11) «La vinculación a la región es uno de los valores fundamentales de una cooperativa de crédito. Por ello, la cooperativa de crédito respeta, por principio, los campos de actuación de las cooperativas de crédito vecinas. La limitación a un espacio económico abarcable se deriva de una estructura organizativa libremente elegida y de la dedicación de sus socios ... y se considera que la cooperativa de crédito es parte de la vida económica y social de su área de influencia».

tencia. El TDC determinó que la Asociación debía cesar en la aplicación de tal principio, además de imponerle una multa. La razón de esta decisión estriba en que el Tribunal consideró que el Grupo Caja Rural no constituía una empresa o unidad económica a los efectos de la aplicación del Derecho de la Competencia¹². Para que pueda hablarse de un grupo es necesario que exista una dirección económica unitaria, que exista una estrategia general del conjunto fijada por el número dirigente que articula la actividad de todas las cooperativas, y en el Grupo Caja Rural no existe ese grado de integración, por lo que los acuerdos entre sus miembros pueden llegar a considerarse restrictivos de la competencia, como ocurrió también con el acuerdo de cierre coordinado de oficinas no rentables realizado por dos cajas rurales con sede en el mismo territorio y que posteriormente se fusionaron (Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 15 de noviembre de 1999).

Principales problemas y retos de las cooperativas de crédito en España

Los principales problemas que tienen hoy en día las cooperativas de crédito españolas derivan fundamentalmente de su pequeño tamaño, de su escasa integración en unidades superiores y de la banalización de sus principios cooperativos. Por ello concluimos esta exposición apuntando que su principal reto en los próximos años reside en conseguir alcanzar mayores dimensiones y en fortalecer sus rasgos diferenciadores, en particular su naturaleza cooperativa y los valores y principios que le caracterizan.

a) Necesidad de alcanzar mayores dimensiones

Como hemos visto, el sector cooperativo del crédito es el de menor peso económico del sistema bancario español, a su vez, las cooperativas son de reducida dimensión, algunas son de ámbito exclusivamente local o comarcal; no desarrollan formas de intervencionalidad empresarial y el llamado Grupo Caja Rural que integra a la mayoría de las cajas rurales no constituye un verdadero grupo entendido como sociedades agrupadas bajo una dirección

(12) González Castilla, F. «Grupos paritarios de cooperativas de crédito y prácticas restrictivas de la competencia. A propósito del Grupo Caja Rural» en Ciriec-España. Revista Jurídica de la Economía Social y Cooperativa n° 11, Noviembre 2000. p. 45 ss. y PAZ ARIAS, J.M. «Algunos comentarios sobre la relación entre el derecho de defensa de la competencia y el derecho de cooperativas» en Ciriec-España. Revista Jurídica ... N° 10 de 1999 pp. 25-36.

económica común, sino que todas conservan su independencia no solo jurídica sino también económica, por lo que no es posible ni una estrategia común de expansión. En esas condiciones resulta muy difícil, y en ocasiones imposible, dotarse de los medios técnicos y organizativos necesarios para cumplir con sus fines y mantener su presencia en el mercado. Por ello es unánime el reconocimiento de la necesidad que tienen las cooperativas de crédito de incrementar su tamaño, y de hecho así se viene haciendo en los últimos años.

Las posibilidades que ofrece nuestro marco jurídico son diversas, desde la constitución de cooperativas de segundo grado, posibilidad que no se emplea, la fusión o la creación de grupos empresariales, en particular, deberíamos hablar del fortalecimiento del Grupo Caja Rural.

Esta última opción es la que despierta más simpatías entre la doctrina, porque permite la subsistencia de las pequeñas cajas de ámbito local. En este caso, es importante que la entidad cabecera del grupo que puede ser una cooperativa (cooperativa de segundo grado) o una sociedad civil o mercantil, esté controlada mayoritariamente por las propias cooperativas locales o regionales, para evitar la mercantilización de la cooperativa como ha sucedido en Dinamarca, Suecia o Bélgica.

Mientras se avanza en la consolidación del Grupo Caja Rural, muchas cooperativas de crédito están siendo fusionadas. La fusión plantea el problema de que se pierda el arraigo territorial¹³, esto no es así, cuando las entidades que se fusionan conviven en la misma región –como está sucediendo- o cuando se toman medidas para aproximar la gestión cooperativa a los socios: eficaz política de información a los socios, asambleas preparatorias locales previas a las generales, estructurar la gestión cooperativa en secciones territoriales, etc. En muchos casos la fusión será la única vía posible para racionalizar una empresa y en ese caso, es preferible que la misma se produzca entre cooperativas de crédito. En nuestro país se han dado varios casos de absorción de cajas rurales por bancos y cesiones globales de activos y pasivos de cajas rurales a cajas de ahorros. El Reglamento que desarrolla la Ley de Cooperativas de Crédito permite (Art. 30) 1. la fusión entre cooperativas de crédito y «entre éstas y otras entidades de depósito

(13) Palomo, R. en «Posición competitiva... p. 305.

cuando las otras sociedades del sector cooperativo se inhiban del propósito fusionista en el plazo de tres meses una vez recibida la información pertinente del Consejo Rector de la cooperativa crediticia afectada....2. No se podrán realizar fusiones o escisiones que afecten a cooperativas de crédito fuera de los supuestos previstos en el número anterior, sin perjuicio de la posible cesión global de activo y pasivo de una entidad de dicha clase...».

Todas las técnicas de integración sirven en este caso, y las cooperativas de crédito deben saber usarlas. La intercooperación es un principio que debe caracterizar la actuación de las cooperativas y que favorece el desarrollo de otros valores como la solidaridad (ayuda mutua) y la difusión del movimiento cooperativo (expansión del cooperativismo). Por tanto –como dice Sanchis¹⁴ la cooperación y la integración cooperativa no sólo son una respuesta de adaptación al entorno sino que representan la culminación de un proceso de solidaridad de las cooperativas.

Es necesario que las cooperativas de crédito españolas aumenten su tamaño y establezcan relaciones de intercooperación con las demás cooperativas de crédito españolas (cajas rurales, populares y profesionales) y europeas.

b) Necesidad de fortalecer los rasgos diferenciadores reforzando los valores y principios cooperativos

La homogeneización y desespecialización que ha sufrido en los años 80-90 el sector bancario, ha contribuido a reducir las diferencias existentes entre los distintos tipos de instituciones financieras, y esa equiparación en cuanto a las posibilidades operativas hace tender hacia la aproximación de las distintas formas jurídicas.

Por otra parte, la dificultad de obtener recursos propios en forma de capital por parte de las cajas de ahorros (fundaciones) y cooperativas de crédito, ha incentivado un proceso de desvirtualización de sus respectivas estructuras que ha llegado, en algunos casos a la desmutualización y mercantilización de dichas entidades (Las Building Societies en Reino Unido y el Credit Agricole en Francia).

(14) Sanchis Palacio, J.R. El crédito cooperativo en España. Ed.Ciriec. 1997 p. 180-181.

La doctrina española se plantea si este proceso desmutualizador puede llegar a nuestras cooperativas de crédito. De momento, el fenómeno des-cooperativizador no ha llegado. Posiblemente por el reducido tamaño de las cooperativas o por la situación de holgura de sus recursos propios, superiores a los de bancos y cajas de ahorro por la progresiva capitalización de excedentes, circunstancia que no provoca la necesidad de captar capital en los mercados bursátiles.

No obstante, no estar en una situación de riesgo tan acusada como en otros países, la doctrina es consciente de que la supervivencia de las cooperativas de crédito pasa por revitalizar sus características cooperativas y reforzar el protagonismo de los socios destacando los valores de la democracia, justicia social y compromiso con el desarrollo de su entorno geográfico¹⁵.

Hay que motivar el ingreso como socio de los clientes, los estudios realizados demuestran que la desmotivación se debe a la falta de difusión entre los ciudadanos de sus rasgos societarios, y porque los clientes no perciben ventajas por el hecho de ser socios. También se reconoce que las propias cooperativas no informan adecuadamente a los clientes. En este sentido, destaca Palomo Zurdo¹⁶ que puede mejorarse la proyección social y la imagen de mercado de las cooperativas de crédito mediante la mayor difusión del destino de su Fondo de Educación y Promoción Cooperativa.

Inmaculada Carrasco¹⁷ destaca el compromiso que tienen las cooperativas de crédito de ser eficientes económica y socialmente, y para ello deben potenciar y garantizar el pleno desarrollo de sus principios cooperativos como vía para evitar posibles problemas de desmutualización, deben potenciar la intercooperación, redescubrir la ética de ser una institución cooperativa, deben promocionar la imagen y la diferencia cooperativa tanto dentro como fuera de la empresa.

(15) Soler, F. «La identidad cooperativa como garantía de futuro: Las cooperativas de crédito ante la trivialización de sus principios». *Revista Ciriec* Nº 40, 2002. p. 236. En el mismo sentido CARRASCO en «Cooperativas de crédito...» op. cit.

(16) Palomo, R en «Posición competitiva...» p. 304.

(17) Carrasco en «El crédito cooperativo español ante el problema de la desmutualización» en *Las empresas de participación en Europa: el reto del siglo XXI. En homenaje al Prof. Dr. Carlos García-Gutiérrez Fernández*. Ed. Escuela de Estudios Cooperativos. Universidad Complutense de Madrid, 2002 p. 179.

Pero la supervivencia de las cooperativas pasa también porque el legislador garantice un entorno jurídico y reglamentario que permita a las cooperativas de crédito adaptarse a las cambiantes condiciones de los mercados sin perder su independencia, éste ha sido el principal objetivo buscado con la aprobación por la Unión Europea del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea. Forma jurídica transnacional que permite tanto crear cooperativas transfronterizas como holdings cooperativos de ámbito europeo.

Origen, evolución y estado actual del Cooperativismo de Crédito en la Argentina. Un desafío asumido

*Alberto E. Rezzónico**

I. Síntesis de la comunicación

Las vicisitudes económicas por las que ha atravesado y atraviesa la Argentina, especialmente en sus políticas financieras y monetarias, han constituido para el sector de ahorro y crédito solidario un verdadero banco de pruebas. Sus éxitos y fracasos en escenarios tan cambiantes constituyen una experiencia susceptible de ser presentada para su consideración y análisis crítico a nivel académico, con el propósito de que surjan del mismo enseñanzas que puedan ser aprovechadas para el desarrollo futuro de la economía social.

La presente Comunicación pretende señalar los aspectos más significativos de esa experiencia, de la que se desprenden algunas conclusiones susceptibles de ser adelantadas, a saber:

- 1) Los sectores sociales afectados por la carencia de adecuado abastecimiento financiero han encontrado siempre en la forma de organización cooperativa una herramienta útil para autoproverse del servicio.

(*) Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Cooperativo correspondiente a la Carrera de Técnico en Cooperativas, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Presidente y docente del Instituto de la Cooperación, Fundación de educación, investigación y asistencia técnica (IDELCOOP).

-
- 2) En cada etapa histórica, las formas operativas desarrolladas por las cooperativas de ahorro y crédito se han ajustado a las necesidades y requerimientos de los sectores sociales que las conforman, innovando con creatividad las prácticas establecidas.
 - 3) Las dificultades que han debido superar se deben más a disposiciones restrictivas y a políticas discriminatorias que a carencia de recursos o capacidad de gestión.
 - 4) La actual situación financiera derivada de la salida del régimen de convertibilidad monetaria otorga a las cooperativas de ahorro y crédito una nueva posibilidad de demostrar la capacidad de la economía solidaria para resolver los problemas generados por la economía especulativa.

II. Primeras experiencias

En la Argentina, las primeras cooperativas de crédito fueron obra de inmigrantes europeos y vieron la luz a comienzos del siglo XX, dentro del marco previsto por el Código de Comercio reformado en 1889 (arts. 392, 393 y 394) y más tarde en el de la Ley 11.388, primera Ley de Cooperativas, sancionada en 1926. En su gran mayoría se desarrollaron como entidades de carácter cerrado, operando a escala generalmente reducida a través del otorgamiento de pequeños créditos a comerciantes y artesanos con recursos provenientes de sus propios fondos o de depósitos de ahorro impuestos por los mismos asociados. Algunas de ellas, a favor de la liberalidad de la legislación vigente, se desarrollaron con el carácter de Bancos, pero el deterioro institucional sufrido por éstos los sumió rápidamente en un proceso de deterioro que llevó finalmente a la liquidación de la mayor parte de ellos¹. Hasta la mitad del siglo pasado las cooperativas de ahorro y crédito tuvieron una evolución vegetativa; operaban dentro de márgenes limitados y fuera de las regulaciones bancarias y financieras iniciadas en 1935 con las leyes N° 12.155 (de creación del Banco Central de la República Argentina), y 12.156 (Primera Ley de Bancos), e ignoradas por las políticas oficiales

(1) «Los historiadores del cooperativismo argentino coinciden -aún con todas las salvedades del caso- en señalar al Banco Popular Argentino (fundado en 1887 por Sixto Quesada) como la primera entidad financiera con rasgos cooperativos; una experiencia que no obstante quedaría trunca con su posterior conversión en sociedad anónima simple» (conf. «La Historia de Todos. 30 Años de lucha inlaudicable» Ed. Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos», Bs.As., 1988).

referidas al ámbito financiero. Esa situación se prolongó durante el período abierto en 1946 con las reformas que establecieron el régimen de «nacionalización» o «centralización» de depósitos, durante el cual los Bancos operaron por cuenta y orden del Banco Central, y el proceso de sustitución de importaciones con la consiguiente expansión del mercado interno y la canalización de recursos provenientes del manejo, también centralizado, de las exportaciones, posibilitó que las empresas pequeñas y medianas tuvieran acceso suficiente al crédito bancario. Sin embargo, la insuficiencia de los canales de crédito establecidos comenzó a hacerse sentir a partir de los años 50, lo que despertó en los sectores afectados un nuevo interés por la práctica cooperativa y, como consecuencia de ello, provocó un nuevo impulso en su desarrollo que, no obstante, se mantuvo dentro de los marcos operativos tradicionales, limitando su radio de acción a determinadas ramas de actividad o colectividad extranjera y concentrándose geográficamente en la Capital Federal y zona de influencia.

III. Cambios operativos y formulación de un proyecto de desarrollo nacional. El Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

La interrupción del gobierno constitucional por el golpe militar de 1955, modificó sustancialmente el sistema monetario y financiero vigente hasta entonces. A partir de 1957 se clausuró el régimen de nacionalización o estatización de los depósitos bancarios mediante el dictado de nuevas disposiciones legales que modificaron el rol del Banco Central (Decreto-Ley 13.126/57), dispusieron la descentralización de los depósitos ((Decreto-Ley N° 13.125/57) y establecieron una nueva Ley de Bancos (Decreto-Ley N° 13.127/57). En el nuevo esquema, la actividad financiera era concebida como de naturaleza comercial y despojada de toda connotación que la vinculara a un servicio público, por lo que la asignación del crédito quedaba nuevamente librada al criterio lucrativo de los banqueros. Dicha circunstancia, sumada al proceso de desnacionalización de la banca, determinó que el acceso al crédito para el segmento de pequeños y medianos empresarios que habían crecido con el desarrollo del mercado interno y constituían un sector con intereses propios, contrapuestos, en muchos aspectos, a los de las grandes empresas nacionales o extranjeras,² se viera seriamente disminuido en el circuito formal, lo que dio

(2) La característica del desarrollo industrial operado hacia mediados del siglo pasado, es la presencia, junto a la gran empresa de capital transnacional, de un número considerable de pequeñas y medianas empresas en las que él o los propietarios trabajaban per-

lugar a la difusión del crédito extrabancario con aplicación de tasas de interés usurarias. En efecto, la característica del desarrollo industrial operado hacia mediados del siglo pasado fue la presencia, junto a la gran empresa de capital transnacional, de un número considerable de pequeñas y medianas empresas en las que él o los propietarios trabajaban personalmente y contaban con escaso número de obreros, tal como se muestra en el siguiente Cuadro:

CUADRO I	
Desarrollo Industrial hacia mediados del siglo pasado establecimientos industriales con 0 a 10 obreros	
Año	% del Total
1939	84,80
1946	85,00
1954	90,00

En tales circunstancias, los sectores afectados encontraron en la experiencia de las cooperativas de crédito -Cajas de Crédito Cooperativas- una herramienta de primera magnitud para su autodefensa, lo que dio nuevo y renovado impulso al desarrollo de éstas últimas. Las Cajas de Crédito -que en 1950 se habían agrupado formando la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito- comenzaron a desarrollar una operatoria financiera más ágil con la intención de incrementar sus disponibilidades para atender eficazmente las crecientes demandas de financiamiento. Recurrieron así a la captación de dineros de rápida movilidad mediante la implementación de Cuentas a la Vista, y dieron nacimiento, en 1958, al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (I.M.F.C.)³. La nueva entidad funcionaba como

sonalmente y contaban con escaso número de obreros. En 1939 el número de establecimientos sin obreros y hasta de 10 obreros, representaba el 84,8 % de los existentes, llegando al 85% en 1946 y al 90% en 1954. (conforme Schujman. León, «El Cooperativismo de Crédito y su aporte al desarrollo», pág. 56 nota 4, en «Cooperativismo», Ed. IDELCOOP, Rosario, 1979).

(3) En la Declaración constitutiva del I.M.F.C. se expresa: «1) El objetivo principal de este movimiento será: superar las deficiencias de la atención crediticia a las fuerzas productoras del país, ya sean agropecuarias, industriales o comerciales, mediante la creación del organismo que se propugna, que abarque en amplio sistema a todas las cooperativas existentes y contribuya a crear cooperativas de crédito allí donde no las hubiere; 2) Crear un organismo de segundo grado, sin que el mismo afecte en lo más mínimo la independencia de las cooperativas afiliadas ni trabe su libertad de acción; 3) El capital

banca central cooperativa; atendía la compensación intercooperativa de las «órdenes de pago» libradas contra las nuevas cuentas y regulaba al mismo tiempo la liquidez de estas últimas. Gracias a su gestión de promoción y apoyo, el número de Cooperativas o Cajas de Crédito creció exponencialmente como así también su distribución geográfica (ver Cuadro II).

CUADRO II					
Crecimiento de las Cajas de Crédito Cooperativas					
1958 - 1965					
año	cantidad	ubicación geográfica	% s/depósitos totales	% en + s/ 1er. Banco Privado	Posición en el Conjunto
1958	197	124 en Capital Federal y Gran Buenos Aires			
1965	974	Distribuidas en todo el país	10%	80%	3er. lugar +
+ Sólo precedidas por el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires.					

Las Cajas tenían un carácter netamente urbano y estaban conformadas mayoritariamente por pequeños comerciantes, pequeños industriales y artesanos. Entre sus socios había también profesionales, empleados, técnicos y trabajadores. Su principal modo de operar se basaba, como queda dicho,

de la cooperativa de segundo grado se constituirá con los aportes que efectuarán las cooperativas de primer grado, y su fondo de disponibilidades será: el capital propio y los depósitos que efectúen las cooperativas de primer grado; 4) La política crediticia a seguir dentro del sistema cooperativo organizado que se propugna, estará determinada por las asambleas de la cooperativa central o bien de su consejo de administración; 5) El ente a crearse, por sus características democráticas, dirigido por representantes de las actividades agropecuarias, industriales y comerciales, permitirá que las cooperativas sean oídas en su propia entidad financiera; 6) Contribuirá, además, al verdadero concepto del federalismo económico, y el crédito, a través de este nuevo organismo, tenderá a mantener una planificación del desarrollo industrial, agropecuario social y comercial de bases estables, teniendo en cuenta que deberá distribuirse, no en función de la utilidad que rinde al que lo otorga, ni a lo que personalmente se pretende, sino a lo que económicamente conviene» (conf. Petriella, Angel J., «Fusión y cambio organizacional en el cooperativismo de crédito», Ediciones Idelcoop, Rosario, 1984, págs. 61/62).

en el dinero de transacción impuesto en «cuentas a la vista» (homólogas a las «cuentas corrientes» bancarias) que utilizaban para su movilización la «orden de pago cooperativa». Este instrumento financiero, que no era equiparable legalmente al cheque, cumplió sin embargo y durante mucho tiempo, una función similar al mismo, originando una interesante problemática jurídica. Así, antes del año 1963 eran equiparables por la doctrina y la jurisprudencia a la letra de cambio si contenían la cláusula «a la orden», según resultaba de lo dispuesto por el Código de Comercio (Art. 740 y 741); en su defecto eran meros títulos impropios. Entre 1963 y 1966, tal equiparación exigía la concurrencia de los requisitos formales pautados por el Decreto-ley 5965/63 que reguló esta clase de instrumentos; caso contrario, se configuraba un mero instrumento atípico ajeno al derecho cambiario, insusceptible de protesto, acción ejecutiva o transmisibilidad por endoso⁴. No obstante estas dificultades legales y prácticas, en virtud de la confianza de los depositantes en las instituciones cooperativas y en su dirigencia -íntegramente conformada por vecinos y líderes locales- alcanzaron rápida difusión y popularidad, facilitada por un importante sistema de compensación (*clearing*) organizado por el I.M.F.C. Con estos fondos así captados se otorgaban préstamos dirigidos principalmente a la financiación del capital de trabajo y de las inversiones de comerciantes e industriales y, en menor medida, a la concesión de préstamos personales. Como se indica en el Cuadro II, en el momento de su máximo desarrollo, las Cajas de Crédito llegaron a captar, en conjunto, aproximadamente el 10% de los depósitos totales del sistema financiero; ostentaban, por el monto de sus depósitos, el tercer lugar luego del Banco de la Nación y del Banco de la Provincia de Buenos Aires⁵ y superaban al primero de los bancos privados, en ese rubro, en un 80%.

IV. La política anticooperativa. Resistencia y Reconquista

El movimiento cooperativo argentino demostró así su madurez, responsabilidad, capacidad de iniciativa y de organización para movilizar recursos disponibles y ponerlos al servicio de un proyecto de desarrollo nacional independiente. Estos méritos, sin embargo, constituyeron un factor

(4) Conf. Althaus, A.A. y otros «Letra de Cambio no a la Orden», en Cuadernos de Estudios Cooperativos, Editorial Instituto, Rosario, 1971, págs. 1/2.

(5) En esa época existían en el país 1727 casas bancarias (conf. Gorini, Floreal A., «Situación actual de las Cooperativas de Crédito», en Doctrina Jurídica, La Plata, 21 de julio de 1972, pág. 5.

de preocupación para los sectores económicos dominantes, quienes rápidamente advirtieron el potencial educativo de la experiencia solidaria, no sólo en la comprensión del funcionamiento de las entidades financieras -y su consiguiente desacralización- sino, principalmente, de la relación que el manejo del crédito tiene con el tipo de desarrollo económico buscado. La experiencia cooperativa sirvió para plantear, tanto en la teoría como en la práctica, la alternativa de un desarrollo económico democrático, independiente, participativo y distributivo, frente a la concepción concentradora, excluyente y dependiente de la economía liberal. De tal manera, el ataque frontal al movimiento cooperativo de crédito, que incluyó la acusación, con gran difusión pública, de evasión de divisas y el encarcelamiento de los dirigentes del I.M.F.C., -rápidamente desbaratada por la investigación judicial que dispuso su libertad sin afectación de su buen nombre y honor- y los intentos de originar desconfianza en las entidades del sector con el fin de que los mismos asociados fueran los gestores de sus caídas por retiro masivo de depósitos, generaron dificultades que sólo pudieron ser superadas por el alto grado de compromiso participativo y la confianza ganada por los dirigentes.⁶

(6) A comienzos de 1961 se evidenciaron los primeros síntomas de la acción antiooperativa que, representada por los sectores que aspiran al monopolio financiero, planteó en un congreso de bancos la necesidad de controlar y limitar la actividad de las Cajas de Crédito. Al año siguiente, el Banco Central dictó el primer cuerpo de normas para Entidades Financieras no Bancarias que comprendía a todas las existentes, cualquiera sea su naturaleza jurídica, las que imponían restricciones a las cooperativas de ahorro y crédito sin consideración de la naturaleza de entidades de servicio y sin fines de lucro de éstas. El I.M.F.C. obtuvo la suspensión transitoria de las mismas a las resultas de un nuevo estudio, e inició una campaña de esclarecimiento que concluyó en una asamblea nacional de cooperativas celebrada el 2 de junio de 1963 en la ciudad de Rosario, y obtuvo el apoyo explícito del Congreso Nacional Empresario realizado en la Capital Federal los días 20, 21 y 22 de junio del mismo año, y el del Gobierno Nacional, materializado en la concurrencia de los Sres. Presidente y Vicepresidente de la República al acto del Día Internacional de la Cooperación (19 de julio de 1963). Sorpresivamente, a pocos días de este acto, el Banco Central dio a conocer un cuerpo de normas para entidades financieras no bancarias, separando en su texto a las de naturaleza cooperativa a las que dedicó un capítulo especial, cuyo articulado decretaba la suspensión total para éstas últimas, de tener cuentas a la vista, fuente principal de sus recursos prestables. El I.M.F.C. decidió, entonces, presentar ante el Congreso de la Nación un proyecto de ley para regular el funcionamiento de las Cajas de Crédito Cooperativo, lo que materializó el día 23 de julio de 1965 luego de ser, el proyecto, extensamente debatido en asambleas cooperativas, y obtuvo la suspensión de las medidas restrictivas, las que fueron aplicadas poco después, en forma inconsulta y sin atender a los consensos político-sociales logrados sobre la cuestión tras arduos trabajos, por el gobierno militar que derrocó al gobierno constitucional del Dr. Arturo Illia en 1966. (conf. Gorini, Floreal, «Situación de las Cooperativas de Crédito», Rev. «Doctrina Jurídica», La Plata, 21 de Julio de 1972).

La regulación impuesta a las cooperativas de ahorro y crédito con el pretexto de encauzar su actividad, constituyó, en verdad, un ataque directo a las mismas, habida cuenta que

- a) Se impidió la circulación mediante transmisión por endoso y la compensación -por prohibición del funcionamiento de la Cámara Compensadora- de la orden de pago cooperativa.
- b) Se intimó al I.M.F.C. a la devolución de los fondos a las cooperativas y se prohibió la operatoria de dicha entidad en materia de créditos a cooperativas. La devolución de fondos, controlada por el Banco Central, se realizó en los plazos acordados al efecto, sin quebrantos, circunstancia inusual demostrativa de la honestidad y transparencia de la administración cooperativa.
- c) Completando el espíritu concentrador que inspiraba las medidas, se dispuso que las disponibilidades de las Cajas de Crédito fueran depositadas en Bancos.

Este golpe mortal al circuito financiero generado por las entidades de economía solidaria que había alcanzado una dimensión significativa y una prestación eficiente en pocos años, motivó que las Cajas de Crédito desarrollaran nuevas estrategias defensivas que, una vez más, demostraron su eficacia:

- a) Por un lado, los ocasionales dirigentes intensificaron su relación con los asociados multiplicando reuniones explicativas de las medidas de emergencia que hubo que tomar para detener el drenaje de fondos alentado por una propaganda intencionadamente hostil;⁷ procuraron mitigar, con aplicación de otras medidas, los efectos de la interrupción abrupta de la circulación de la orden de pago cooperativa (ahora denominada «letra de cambio cooperativa»), y desarrollaron a través de la organización de segundo grado, el I.M.F.C., nuevos servicios conjuntos, especialmente los de auditoría contable especializada y un sistema centralizado de cómputos para las registra-

(7) Las medidas de emergencia adoptadas incluyeron el congelamiento parcial y transitorio de fondos, decisión fundamentada jurídicamente en el vínculo asociativo. La operatoria se fue recomponiendo paulatinamente mediante un proceso de apertura de nuevas cuentas de las que participaron una parte importante de los mismos asociados-usuarios que tenían sus fondos parcialmente congelados, lo que demostró el alto grado de concientización y compromiso alcanzado por la masa societaria.

ciones contables, que mejoraron la eficacia administrativa y la seguridad operativa y contribuyeron a la reducción de costos.

- b) Por otro, intensificaron su tarea institucional estrechando vínculos con los sectores sociales y económicos afines, elevando estudios y peticiones y realizando movilizaciones multitudinarias, que incluyeron el envío masivo de telegramas a los organismos públicos, la publicación de solicitadas apoyadas y financiadas por millares de firmas y concentraciones masivas en actos públicos reivindicativos.

Esta estrategia, concluyó finalmente con la recuperación de la operatoria injustamente cercenada, restitución arrancada al propio gobierno militar que la impusiera, la que se produjo en el año 1972 mediante la sanción de la ley 20.040 que creó el fondo de garantías para depósitos en entidades financieras, entre las que se incluyó a las Cajas de Crédito (se reservó la designación de Cooperativas de Crédito para aquellas entidades que operaran con capital propio y no quedaban incluidas en el régimen financiero institucionalizado), y la ley 20.041 que devolvió a las Cajas la posibilidad de operar cuentas a la vista y la facultad de circulación por endoso de los valores emitidos contra aquellas (cheque cooperativo), cuya compensación se encomendó a partir de entonces al Banco de la Nación Argentina. Sin embargo, los perjuicios ocasionados fueron significativos. Un análisis paralelo entre la curva económica seguida por las Cajas de Crédito y la desarrollada por las entidades bancarias en el período 1966-1971, pone bien pronto en evidencia la tremenda magnitud de una política diferencial. En 1966 existían en el país 974 Cajas de Crédito que operaban con depósitos por un total de 60.000 millones de pesos moneda nacional, y 1727 casas Bancarias que lo hacían por un monto de 635.800 millones⁸. En 1971, el número de aquellas quedó reducido a 450 en tanto que el de casas bancarias aumentó a 2.320. Tal como se indica en el Cuadro III, en 1966 las cooperativas de crédito representaban el 10% de los depósitos de las entidades financieras de todo tipo; en 1972 habían descendido al 2,5 % y su capital, aún cuando representaba el 7% del capital del sistema financiero, sólo participaba en poco más del 2% de los depósitos y del 3% de los préstamos. Del tercer lugar que ocupaban, en conjunto, por el monto de sus depósitos en el sistema financiero, pasaron al séptimo, y de superar en el rubro al primer banco privado en un 80% pasaron a ser superadas en un 40%.⁹

(8) Las cifras se consignan al sólo efecto comparativo, ya que las sucesivas devaluaciones y cambios de moneda impiden cualquier otro tipo de valoración.

CUADRO III

Resultado de la política aplicada a las cooperativas 1966-1971

año	cantidad	% s/total de depósitos	diferencia con el 1er. Banco Privado
1966	974	10,00%	+ 80%
1971	450	2,50%	- 40%

En 1971, con el 7% del capital del sistema financiero, el sector cooperativo sólo participaba con un poco más del 2% de los depósitos y el 3% de los préstamos.

V. Bancos Cooperativos por fusión de Cajas de Crédito La integración como defensa constructiva y creativa

El reconocimiento de la importancia de las Cajas de Crédito Cooperativas, siguió siendo empero, transitorio, toda vez que un nuevo golpe de estado en el año 1976 y la instauración de la dictadura más sangrienta que hubo de sufrir el país, impuso¹⁰ una nueva reforma de la Ley de Entidades Financieras (Ley N° 21.526) definida por el entonces Ministro de Economía y representante directo de las grandes corporaciones como la ley más importante de las dictadas hasta ese momento y aún de las que se fueran a dictar en el futuro. La profecía se convirtió en realidad puesto que a más de veinte años de retorno al régimen democrático de gobierno, esa ley, con reformas parciales (leyes 24.144, 24.485 y 24.627) permanece vigente. La disposición legal, que acuerda a los Bancos Comerciales el derecho exclusivo a operar en cuentas corrientes,¹¹ facultó expresamente a estas últimas a transformarse

(9) Conf. Gorini, Floreal, op.cit.

(10) La imposición se evidenció en la ignorancia absoluta de la petición formulada por cerca de 7.000 entidades de bien público que expresaron su adhesión a las cooperativas de ahorro y crédito en solicitadas pagas publicadas en los principales diarios de la Capital y del interior y las más de 40.000 firmas de empresarios pequeños y medianos que en nombre propio y de sus obreros acompañaron la posición cooperativa en una solicitada publicada durante siete días consecutivos en un diario principal de la Capital a razón de cuatro páginas de firmas diarias, expresión pública que, no obstante, consiguió que no se les prohibiera en forma absoluta prestar servicios financieros a las cooperativas.

(11) La movilización popular protagonizada por las cajas de crédito -ver nota anterior- obtuvo que no se sancionara la exclusividad reservada a las sociedades anónimas para

en Bancos Comerciales manteniendo su naturaleza jurídica, previa adecuación a los requerimientos de capitales mínimos requeridos por las normativas del Banco Central, lo que planteó a las Cajas de Crédito una nueva disyuntiva: mantenerse como tales aceptando una operatoria restringida y perdiendo la posibilidad de captar dineros en cuentas a la vista, o aceptar el reto de su transformación en Bancos Comerciales a fin de poder seguir asistiendo adecuadamente a su base societaria. Optaron masivamente por esta segunda opción, lo que motivó se ingresara en una etapa acelerada de fusión de Cajas a fin de poder reunir los capitales mínimos exigidos para los Bancos Comerciales¹², los que variaban de acuerdo a la zona de radicación.

El IMFC alentó la fusión de las Cajas y la formación de un grupo de Bancos Cooperativos de carácter regional y diseñó un modelo estatutario tendiente a preservar el carácter democrático y participativo de la gestión, así como la plena inserción de las nuevas filiales en las comunidades locales¹³. Como resultado de todo este proceso, 273 de las 375 Cajas de Crédito existentes optaron por transformarse en Bancos Cooperativos. De ellas, 41 Cajas lo hicieron en forma individual y 232 fusionándose con otras, dando

operar en el sistema financiero que contenía el anteproyecto, lo que hubiera significado la desaparición lisa y llana de las cooperativas de crédito.

(12) «El corto lapso concedido por la ley para concretar el proceso transformación de clase (caja de crédito a banco cooperativo), con el consecuente requerimiento de sucesivas asambleas en las entidades destinadas a fusionarse, cambios de estatuto, reformas administrativas y de operatoria...,etc, obligó al movimiento a un nuevo y denodado esfuerzo, aunque de distinta naturaleza y carácter que los anteriores. El proceso de integración que en los movimientos cooperativos más desarrollados de Europa y América del Norte se cumple como un imperativo de la economía de escala, y como la única forma de competir en el terreno de las multinacionales, en décadas de trabajo paciente y ordenado, se tuvo que dar entre nosotros en una carrera acelerada, cuyo incumplimiento implicaba para la cooperativa el riesgo de privar a sus socios de sus servicios más esenciales» (conf. Schujman, op. cit. nota 2; Petriella, op. cit nota 3; Rezzónico, Alberto E. «La intermediación como rasgo distintivo y característica esencial del crédito cooperativo», Revista de Idelcoop, Rosario, v. 6, 1979, N° 3/4, págs. 343-355).

(13) Las características del modelo estatutario adoptado fueron: 1°) Se establecía un equilibrado sistema de distribución de poderes, sin afectar por ello la agilidad en la toma de decisiones; 2°) Las asambleas distritales de delegados elegían al cuerpo de delegados, según lo prescripto por el Art. 50 de la ley 20.337 (de Cooperativas). A su vez, el cuerpo de delegados designaba a los miembros del consejo de administración. Normalmente, los distritos correspondían a la jurisdicción de cada una de las cajas fusionadas, las que pasaron a ser filiales de los nuevos bancos; 3°) Los integrantes del consejo de administración, además de su responsabilidad general por la dirección del banco, tenían responsabilidades específicas por el manejo de determinada filial, donde se desempeñaban como consejeros administradores; 4°) En esta última función, el consejero administrador de cada filial estaba obligado a designar,

origen -entre 1978 y 1979- a un total de 77 bancos cooperativos que, sumados a los ocho preexistentes, llegaron a conformar un total de 85.¹⁴

VI. Las políticas de concentración bancaria. Otra vez la integración y la solidaridad

Estos bancos sufrieron también una progresiva depuración por efecto de las crisis financieras de comienzos de la década del 80 y del llamado «efecto tequila». ¹⁵ La ley 24.485 (1995) restableció de hecho la garantía de los depósitos y el papel de prestamista de última instancia del Banco Central (suprimido por ley 24.144 de 1992), posibilitó la transformación de los bancos cooperativos en sociedades anónimas y, de hecho, la forzó para quienes recurrieran a los redescuentos y adelantos extraordinarios del Banco Central, toda vez que para acceder al mismo exigió la prenda del capital social de control de la entidad recurrente, lo que por su naturaleza jurídica, no está al alcance de las cooperati-

de entre los asociados correspondientes al padrón de esa misma filial, cierto número de colaboradores para formar la comisión de asociados de filial, que en la práctica funciona como una especie de consejo local; 5°) En el aspecto operativo, tanto la captación de depósitos como la colocación de préstamos sólo podían canalizarse a través de las filiales. La casa central de cada banco no estaba facultada para atender operaciones de este tipo, estándolo reservadas únicamente las funciones de coordinación contable, administrativa e informática, la apoyatura técnica de las operaciones realizadas en las filiales y aquellas operaciones que por su naturaleza debían ejecutarse en forma centralizada (comercio exterior, corresponsalías); 6°) Los recursos captados por una filial sólo podían ser derivados hacia otra filial, después de cubiertos los requerimientos crediticios de la filial receptora. Petriella, op. cit., señala que los cuatro primeros puntos apuntan a asegurar la democracia institucional; los dos últimos procuran garantizar la democracia financiera. El modelo de estatuto descripto, ilustra acabadamente del esfuerzo creativo realizado para facilitar el proceso de fusión, fue adoptado por la inmensa mayoría de las cajas de crédito que eligieron el camino de la transformación de clase, y su filosofía esencial se ha venido cumpliendo más allá de los cambios necesarios al punto de haber facilitado la nueva ronda de fusiones provocada por la falencia de los bancos surgidos de este proceso inicial.

(14) Heller, Carlos, «Formación de bancos cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito: el caso de la Argentina».

(15) «La importancia de considerar la especificidad de la globalización financiera adquire actualidad a partir de la crisis desatada con la devaluación mejicana a fines de 1994 y del efecto generado en los mercados mundiales, principalmente en algunos países de América Latina. Vale considerar que la experiencia mejicana era señalada como el «modelo» a seguir y por eso la profundidad del rescate organizado por el FMI y el gobierno norteamericano. Sin embargo, las secuelas económicas y aún psicológicas se esparcieron poniendo en crisis los principios postulados de las políticas neoliberales de ajuste y reestructuración» (Gambina, Julio, «Globalización y los efectos en las cooperativas de ahorro y crédito». Ponencia presentada ante el Congreso de Cooperativas de Ahorro y Crédito, San José, Costa Rica, mimeo, s/f.).

vas.¹⁶ En la actualidad funcionan solamente dos bancos cooperativos: el Banco Credicoop Coop. Ltda. y el Banco Empresario de Tucumán Coop. Ltda.

A fin de evitar esa transformación, el Banco Credicoop Coop. Ltda., ha ido incorporando, por fusión o compra, a una importante cantidad de los bancos del sector que no han podido subsistir en forma independiente pero no admitieron renunciar a su naturaleza solidaria. La incorporación se efectuó sin perjudicar a los asociados de los bancos cesantes, quienes, por efecto del mecanismo participativo de administración han podido preservar, sin mengua alguna, sus vinculaciones locales. Este banco tiene actualmente 223 filiales dotadas de alta tecnología, apta para brindar una completa gama de servicios financieros a 500.000 asociados. Se lo considera el continuador operativo e institucional del millar de cooperativas de crédito existentes en 1966,¹⁷ razón por la cual la opinión del mismo puede ser considerada, hoy, reflejo genuino de los intereses de los sectores sociales que lo conforman. Los Cuadros que se agregan como anexos, tomados de informes suministrados por el mismo Banco a sus asociados, demuestran esa continuidad:

En la Asamblea informativa realizada el 8 de Febrero de 2002, por medio de su Gerente General, Sr. Carlos Heller, la entidad sostuvo, entre otras opiniones, las siguientes:

«El sector financiero en la Argentina se ha concentrado, desnacionalizado y transnacionalizado. Ha sido uno de los sectores más relevantes en las transformaciones estructurales que el modelo neoliberal impuso. Ha sido constructor del modelo y no víctima del mismo. Pero si la gente sólo lo repudia desde lo coyuntural, sin profundizar el debate sobre su rol estratégico, puede sin quererlo ser funcional a los intereses de la banca extranjera y coadyuvar a la eliminación de la banca

(16) 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 esa situación. Aún perdiendo estado parlamentario, el espíritu y la letra del proyecto resurgieron en la ley 25562, 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 Art. 35 bis de la ley de Entidades Financieras (Gleizer, A., «Reparación cooperativa» en Periódico «Acción», N° 855., primera quincena de abril de 2002, pág. 8)

(17) El Banco Credicoop Coop Ltda. se fundó en 1979 como resultado de la fusión de un grupo de 44 cajas de crédito cooperativas localizadas en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

nacional. Aquí nuevamente constatamos la noción de «peligro y oportunidad». Aquí es donde debemos enfatizar sobre el carácter de la oportunidad que se nos abre. El debate es necesario y es necesario que sea profundo y con contenido. Es necesario mostrar las diferencias sustantivas que tenemos. Es necesario apelar a la coherencia de nuestras posiciones históricas y hacer ver la diferencia a través de nuestros actos, tanto históricos como actuales». Recordando informes anteriores, señaló que el 12 de diciembre de 2001, se afirmaba que «la contracara de la concentración es la escasez de crédito disponible para las PyMES, (que se definen como) créditos y garantías inferiores al millón de pesos: se advierte...que reciben sólo el 14,6% de la financiación...Esta cifra debe contrastarse con su contribución al empleo en la industria, el comercio y los servicios (tomados en conjunto) superior al 70%. Pero existen marcadas diferencias entre entidades. Las sucursales de bancos extranjeros registran la menor proporción del crédito a PyMES en sus carteras mientras que la banca cooperativa -en realidad el Banco Credicoop- tiene una proporción muy superior al resto. Aún con la actual política económica y financiera seguimos siendo un banco distinto, orientado hacia las PyMES, las que se benefician con el 70% de los créditos de nuestra cartera...».

Estas particularidades del sistema financiero -agravadas por el profundo colapso producido por la abrupta salida del sistema de convertibilidad y la sanción de leyes que declararon la «emergencia económica»; la alta tasa de evasión de capitales que demuestran la desconfianza del sector privado en la evolución futura del país tanto como la claudicación de su rol de dirección de los procesos económicos (ver Cuadro IV), y la pauperización de una porción cada vez mayor de la población (conforme Cuadro V), constituyen el centro de las dificultades económicas a vencer, objetivo que no podrá ser obtenido con reformas coyunturales, sino que requerirán, como señala Heller, un profundo debate sobre la orientación económica general.

CUADRO IV

Fuga de Capitales	
Saldo positivo inversiones netas y endeudamiento sector privado período 1992 - 2000:	66.000 millones
Fuga de divisas sector privado en el mismo período:	68.000 millones
Saldo Negativo:	2.000 millones
Fuente: Diario <i>Página /12</i> de la ciudad de Buenos Aires.	

En ese contexto, las exigencias del Fondo Monetario Internacional para que la Argentina aplique una nueva reforma bancaria que profundice el camino seguido hasta el presente, parecen desconocer que el sistema tuvo una marcada concentración en los últimos 25 años, ya que de más de 700 entidades financieras que existían en 1977, en la actualidad operan menos de 100, con menor número de bancos oficiales. El nivel de créditos al sector privado representa en Argentina el 8% del Producto Bruto Interno (PBI), muy por debajo de otros países. Antes de la crisis desatada por el retiro de fondos de los bancos que determinó la imposición de la retención forzosa de los depósitos en el sistema (el llamado «corralito» bancario) el crédito al sector privado era del 23% del PBI, porcentaje que era aún muy bajo si se lo compara, por ejemplo, con España (95%), la zona del Euro (108 %) o Chile (60%).¹⁸ La recuperación económica sin crédito se dio, según el economista del Banco Credicoop Leonardo Bleger, por mejor flujo de caja de las empresas, no obstante lo cual existen límites a la recuperación sin financiamiento, y la inversión es uno de ellos.¹⁹ La difícil situación argentina reconoce, según analistas internacionales no comprometidos con el «*stablishment*» tanto nacional como internacional, tres grandes áreas de responsabilidades: a) la obsesión argentina por los aspectos financieros de la economía; b) la ignorancia de la sociedad civil; y c) el desmantelamiento de la pequeña y mediana empresa.²⁰ El primer señalamiento no es expresión de un fenómeno exclusivo de nuestro país, sino consecuencia de uno de los rasgos más notorio del proceso de globalización.²¹

INTENSIDAD DE LA POBREZA, POR REGIONES

Fuente: Consultora Exis, Indec, EPH del mes de mayo de 2003

Posición (hab)	Distrito/Región	Pobreza%	Población
1	GBA 2	71,3	4.628.031
2	Nordeste	70,2	3.361.892
3	Noroeste	66,9	4.457.398
4	Cuyo	58,4	2.565.579
5	Pampeana	52,8	12.647.970
6	GBA 1	48,0	4.056.922
7	Patagonia	40,7	1.737.383
8	Capital	21,7	2.768.772

Densidad: 7 habitantes pobres por kilómetro cuadrado.

En los partidos del Gran Buenos Aires: 1.350 habitantes pobres por Km2.

Implica una concentración de la pobreza 190 veces mayor que la media nacional.

En Capital Federal residen 2.925 ciudadanos pobres por Km2.

En el GBA 2, el 71,3% de sus habitantes son pobres y el 38,3% indigentes.

VII. El desafío de reconstruir la Nación

Las cooperativas de ahorro y crédito, ya sea que adopten o no la forma de bancos privados, por el hecho de ser controladas por los propios usuarios, garantizan el redireccionamiento del crédito a la producción y no hacia operaciones especulativas, especialmente en beneficio de las empresas de pequeña y mediana dimensión, y de las economías regionales; constituyen por ello un reaseguro contra las distorsiones más flagrantes que las concepciones y las prácticas liberalizadoras imperantes han introducido en este campo. A esa ventaja natural, debe agregarse ahora la de constituir una herramienta para supe-

(18) conf. Bleger, Leonardo en Diario «El Día» de La Plata, 29 de septiembre de 2003. pág. 7

(19) ídem

(20) Conf. Zamagni, Stefano, Lo peor de la crisis está por venir», reportaje de Hugo Alconada Mon en Diario La Nación, Bs.As., Sección 2, pág. 7: «... Como consecuencia, aquí hay muchas personas muy preparadas en ingeniería financiera, pero demasiado pocos expertos en economía real, por ejemplo, para diseñar una política de desarrollo industrial, de competitividad o de innovación y los que se dicen expertos, tienen muy poco de expertos»; «...los intelectuales argentinos -economistas, sociólogos y politólogos- no quieren hablar con la sociedad civil. No están interesados en las asociaciones, las iglesias, las organizaciones no gubernamentales o sin fines de lucro, las cooperativas o los grupos informales. Esto es importante porque la raíz última de la crisis argentina es la falta de una sociedad civil. Aquí (todo) se reduce a unos pocos círculos privados que se reúnen a discutir. Pero una verdadera sociedad civil se define a través de la esfera pública...Aquí falta el contrabalance del poder político (y es notoria)...la inexistencia de la pequeña y mediana empresa. No digo que las grandes empresas no sean necesarias, sólo que no son suficientes. Las PyMEs son la verdadera columna de la economía de un país. Sin embargo, aquí, desde fines de los años 70 y en particular en los años 90 con la convertibilidad, no se hizo nada para mejorar la productividad de las PyMEs. Por el contrario, las destruyeron. El resultado es que hoy, en la crisis, las grandes empresas se van, porque son como tiendas del desierto. Por eso es que lo peor de la crisis está por venir» (El Prof. Zamagni es catedrático de Economía del Sector Público de la Universidad de Bolonia; Vicedirector del centro académico de la John Hopkins University de la misma ciudad y miembro de la Pontificia Academia de Ciencias Sociales).

(21) «El nuevo sistema financiero internacional privado se ha convertido en una Caja de Pandora que con preocupante frecuencia adquiere características procíclicas y antisistémicas, pues los tipos de cambio están a merced de las apuestas de especuladores armados de gigantescas masas de dinero y una variedad de instrumentos financieros de creciente complejidad, que gracias a los nuevos sistemas informáticos pueden transarse y transferirse en fracciones de segundo a casi cualquier parte del mundo, durante las 24 horas del día» (Rev. Pensamiento Iberoamericano, N° 27, enero-junio de 1995, pág. 8, número especial dedicado a «El Sistema Financiero. Globalización e inestabilidad», cit. por Gambina, Julio, op. cita. pág. 6, nota 6). Paradigmático como expresión de la posición conocida como «fundamentalismo de mercado», Garrigues Walker, Antonio, «La ingeniería financiera y su autonomía respecto de la producción» en Banca y Producción, Asociación de Bancos de la Rep. Argentina (Adeba, Bs. As. 1995, págs. 147 y sigts. El Dr. Garrigues Walker, además de Presidente y Asesor de varias empresas -Rolex, Ford, IBM, Colgate, etc.- es miembro de la Comisión Trilateral.

rar la desconfianza generalizada en el sistema bancario privado lucrativo, generada por su comportamiento ante la crisis que determinó la indisponibilidad de los fondos de particulares depositados en ellos.²² «Para poder sostener la recuperación -sostenía, refiriéndose a la Argentina, el premio Nobel de Economía 2001 Joseph Stiglitz- se tiene que aumentar el crédito, bien creando nuevas instituciones financieras o ampliando las que ya hay. En este sentido, las cooperativas de crédito pueden resultar especialmente importantes, si tenemos en cuenta la aparente falta de confianza en el sector bancario más tradicional».²³ Una concepción solidaria de la prestación financiera demanda la reforma sustancial de la filosofía lucrativa que informa el actual sistema diseñado por la ley 21.526, y requiere un apartamiento de las orientaciones impuestas por el FMI. En tal sentido, tanto el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos²⁴ como el Banco Credicoop Coop. Ltda.²⁵ han diseñado y propuesto estrategias al efecto, y reiterando una práctica aquilatada por sus luchas pasadas, iniciado un movimiento de discusión pública de sus propuestas.

El Proyecto de revitalización de las Cajas de Crédito Cooperativas del Diputado Polino, (ver Anexo I), su antecedente sobre creación de Cajas Locales del Diputado Martínez Garbino, y otros proyectos más generales²⁶ actualmen-

(22) En reciente Asamblea Informativa del Banco Credicoop Coop. Ltda, su Gerente General informó que el Banco fue el único de todos los privados que integran el sistema, que no debió recurrir al redescuento oficial para superar la corrida bancaria. En efecto, el stock de asistencia del Banco Central al conjunto del sistema financiero ascendía, en ese momento a 23.800 millones de pesos. El saldo del Banco Credicoop es cero; es decir, no utilizó asistencia del Banco Central en ningún momento de la crisis. Téngase en cuenta que las filiales locales de bancos extranjeros habían desarrollado amplias campañas de captación de depósitos sobre la base de la responsabilidad patrimonial consolidada y el respaldo de sus casas matrices que, llegado el momento de responder ante sus clientes locales, no lo hicieron.

(23) Diario El País, España, edición del día viernes 20 de Septiembre de 2002.

(24) conf. «Propuesta del IMFC para enfrentar la emergencia». En materia de financiación solidaria 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» (conf. Gleizer, Aarón, «Por una salida solidaria de la crisis financiera», en Rev. de Idelcoop, N° 143, pág. 474).

(25) «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, pág. 108, 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». Gleizer, A., op. cit.

(26) v.gr. Proyecto de la Senadora Graciela Y. Bar, que obtuvo media sanción del Senado, y sin citar antecedente reproduce casi textualmente el Proyecto Polino, aunque omitiendo

te en consideración en el Honorable Congreso Nacional, apuntan también en esa dirección y permiten mantener una esperanzada -aunque prudente- expectativa sobre el futuro del cooperativismo de ahorro y crédito en la Argentina, que, como se señala en el subtítulo de esta ponencia, ha asumido cabalmente su compromiso y demostrado, por más de un siglo, la solidez de su doctrina, su compromiso con el desarrollo nacional y su eficiencia operativa.

ANEXO I

Exp. 1025-D-02
PROYECTO DE LEY
CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS

ARTICULO 1.- Sustitúyese el art. 4º de la ley 21.526 (texto según ley 24.144 con las modificaciones introducidas por leyes 24.485 y 24.627) por el siguiente:

Artículo 4º.- 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, dictan-

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 Oscar Lamberto de creación de Bancos Solidarios como nueva clase de entidades financieras, sobre la base de un proyecto que el mismo autor elevara como Diputado Nacional. Según anota Gleizer, 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 21.526 y sus modificatorias, un texto según el cual «los bancos solidarios también podrán constituirse bajo la forma de cooperativas», así como los beneficios tributarios que por el proyecto se otorgan a estos bancos, y a quienes constituyan u operen con ellos, aún los constituidos en forma de sociedad anónima; el Proyecto de ley de Cajas Populares promovido por la repartición encargada del fomento y contralor de las cooperativas, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), a partir del añejo Proyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas elaborado por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos en 1964, al que se hiciera mención en el texto de esta ponencia (ver Anexo II).

do normas específicas para las cajas de crédito. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas.

ARTICULO 2.- Sustitúyese el artículo 26 de la ley 21.526 por el siguiente:

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, destinado 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 liquidables;
- 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 social 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 a sus asociados sobre su estado de situación patrimonial y capacidad de cumplimiento 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 20.337.

ARTICULO 3.- 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.

ARTICULO 4.- Las cajas de crédito hoy existentes deberán adecuar su operatoria a la de la presente ley dentro de los noventa días de su entrada en vigencia.

ARTICULO 5.- El Poder Ejecutivo procederá a publicar el texto ordenando de la Ley 21.526 y sus modificaciones dentro del término de noventa (90) días contados desde la fecha de publicación de esta ley.

ARTICULO 6.- De forma.

Dr. Héctor T. Polino

Diputado Nacional

ANEXO II

Se transcriben párrafos del trabajo del **Dr. Aarón Gleizer**, «**Para una salida solidaria de la crisis financiera**», publicado en Revista del Instituto de la Cooperación (IDELCOOP), N° 143, citado en el cuerpo de la presente Comunicación.

«...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 el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) a partir del proyecto de ley de Cajas de Crédito Cooperativas elaborado por el IMFC en 1964.»

«...Como idea central, el Proyecto reivindica la naturaleza solidaria de los servicios prestados por cooperativas 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 esta 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.»

«El Proyecto del INAES prevé en el artículo 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.»

«El artículo 2º 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 Nº 20.337 (de cooperativas) y sus modificaciones o de la Ley Nº 20.321 (de mutuales) y sus modificaciones, según corresponda, en tanto no sean modificadas por la presente. No le son aplicables las normas de la Ley Nº 21.526 (de entidades financieras) y sus modificatorias, o las que las sustituyan o reemplacen en el futuro». Consecuentemente, prevé el artículo 3º 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»; «... el primer borrador elaborado por el IMFC preveía el funcionamiento de las entidades en casa única...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 (artículo 4º) dejando expedito el camino para un sucursalismo propio de entes lucrativos, muy negativo en el campo de la Economía Social».

«...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» (artículo 5º).

«...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 y órgano de fiscalización y en todos los casos con auditoría externa...(artículo 8º).

«En cuando a las facultades operativas, prescribe el artículo 9º que «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 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.»

«...Podrán asociarse a entidades de segundo grado...» (artículo 10º)

«...deberán mantener sus reservas de efectivo mínimo en bancos oficiales,, o en bancos cooperativos o en las entidades de segundo grado a las que estuvieren 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 INAES deberá autorizar el depósito de la reservas mencionadas en este artículo, en un banco comercial privado que cuente con sucursales en dicha localidad» (artículo 11).

«...Las cajas populares y las entidades de segundo grado comprendidas en esta Ley, deberán observar íntegramente las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el lavado de activos provenientes de operaciones ilícitas» (artículo 12).

«...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 liquidez de las cajas populares asociadas, con las limitaciones que fije la reglamentación» (artículo 13).

«...como complemento de la fiscalización privada...las entidades de segundo grado supervisarán especialmente el funcionamiento de las cajas populares que estuvieran asociadas a ellas, debiendo informar al INAES en la forma y periodicidad que establezca la reglamentación» (artículo 14).

Las legislaciones cooperativas ante la globalización financiera, con énfasis en las legislaciones relativas a las cooperativas de ahorro y préstamo*

*Hagen Henry***

I. Introducción

El Servicio de Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene una experiencia de más de ochenta años en asistir los integrantes de la OIT en el desarrollo de sus sistemas cooperativos y en elaborar o revisar sus legislaciones cooperativas. La OIT es la única organización internacional encargada de tratar la legislación cooperativa en general¹. Con su programa COOPREFORM² participó durante los años noventa del siglo pasado en la gran ola de reformas de los sectores cooperativos. Por eso, el Servicio de Cooperativas de la OIT saluda la iniciativa de la Red Universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo de haber incluido el tema de la legislación cooperativa en el programa de este encuentro y, especialmente, la legislación relativa a las cooperativas de ahorro y préstamo.

Los miembros individuales de los bancos cooperativos - yo utilizo la palabra en su sentido amplio, es decir incluyendo cooperativas de ahorro y préstamo, bancos cooperativos, credit unions etc. - forman casi la tercera parte de la membresía total de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que agrupa a casi 800 millones de personas.³

(*) El presente trabajo se publica según la versión escrita facilitada por el autor, levemente corregida para su adecuación idiomática por el Editor, respetando el contenido.

(*) Consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

(1) La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), lo es en cuanto a las cooperativas agrarias.

(2) Programa específico lanzado en el año 1993, auspiciado por el Programa de Desarrollo Cooperativo en Areas Rurales OIT-DANIDA (Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional). Este programa asiste a los Estados miembros de la OIT en la revisión de sus políticas y legislaciones cooperativas. N. del E.

Cerca del 20 % del total de los ahorros en la Unión Europea se captan por cooperativas⁴. Esto equivale, aproximadamente, a los porcentajes de activos manejados por cada uno de los mil bancos más grandes del mundo. Del porcentaje captado por las cooperativas, 98% pertenece al grupo de los 30 mayores bancos⁵. Estas cifras indican la importancia económica del sector, pero, al mismo tiempo, demuestran también una fuerte concentración en algunas instituciones, ubicadas en los países industrializados.

De todos modos, este sector del mundo cooperativo merece nuestra atención con respecto a su regulación por la legislación cooperativa. Aunque la legislación cooperativa no sea un elemento suficiente, es un elemento imprescindible en la constitución de cualquier sistema cooperativo⁶.

A continuación voy a tratar tres cuestiones vinculadas con: a) la globalización financiera, b) las reformas de las legislaciones cooperativas y c) los remedios contra la pérdida de la identidad cooperativa causada por las legislaciones sobre la materia.

II. La globalización financiera

Dentro del marco de la globalización económica que, a su vez, forma parte de la globalización de la vida político-social en general⁷, la globalización financiera es - por su naturaleza - la más avanzada y la más completa.

Entre los medios de producción - tecnología, mano de obra y capital - el capital es lo que más fácil se traslada de un lugar a otro, a través del mundo

(3) Martine Vezina y Daniel Côté, «Perfil Internacional de los bancos cooperativos: un panorama notable», en Revista de la Cooperación Internacional 2000, Vol. 32, n° 3, 33'40 (37: 299 millones).

(4) G. Ravoet, «The Challenge Facing European Co-operative Banks», en The World of Cooperative Enterprise, 1994, 65-73 (65).

(5) Vezina/Côté, op. cit. 36 s.

(6) Nadine Blackburn, «Desarrollo de nuevas herramientas para asegurar la continuidad de las entidades cooperativas financieras», en Revista de la Cooperación Internacional, 1999, vol. n° 32, 39-42 (39). Henry Hagen, «Aktuelne tendencije u uporednom zadruznom pravu (Zakon o zadrugama, aktuelne tendencije, idealni sadržaji) (Original: Cooperative Legislation. Current Trends. Ideal Contents), en Pravo. Teorija y praska (Novi Sad) 8/2002, 48 ff (fn. 3-7).

(7) Tan Kin Lian, «The Unique Cooperative response to Globalisation», en Review of International Cooperation, 2002, vol. 95, n° 1, 14-19 (14); Schwettmann, Jürgen, «Cooperatives and Globalisation. An ILO Perspective», en Review of International Cooperation, 2002, vol. 95, n° 1, 26-30 (26 s.)

entero. En nuestra época, nuevas tecnologías permiten la casi simultaneidad de tales transacciones. Esto es así, sobre todo a medida de que las barreras reglamentarias nacionales desaparecen. La integración de los mercados financieros a nivel global es la consecuencia de esa desregulación, que es, a su vez, una condición del desarrollo de nuevas formas de producción. El centro de gravedad de la economía ya no es la producción de bienes, ni tampoco la producción de servicios. La producción guía, hoy en día, es la producción de información y, aún más importante, la producción de saber.

Esta producción se distingue de la producción de bienes o servicios por dos características:

1. necesita grandes cantidades de capital y
2. no necesita que sean reunidos, al mismo tiempo y en el mismo lugar, los medios de producción, lo que sí es una condición necesaria para las producciones clásicas.

Por definición, las cooperativas se concentran en sus socios, carecen de una capitalización suficiente y radican en su contexto local. Se ubican, pues, en el punto opuesto de las condiciones que posibilitan la producción de información y de saber.

¿Quiere esto decir que las cooperativas no son capaces de sobrevivir en una economía global? Al examinar la evolución de las legislaciones cooperativas desde casi tres décadas a esta parte, se tiene que concluir que esto es, precisamente, lo que piensan los legisladores.

III. Las reformas de las legislaciones cooperativas: Método y contenido

Los cambios políticos simbolizados por la caída del Muro de Berlín conllevaron la universalización de la tendencia hacia un modelo legislativo único que, además, es muy parecido al modelo de la legislación relativa a las sociedades anónimas o por acciones. Por eso, cabe destacar una triple armonización de las legislaciones cooperativas:

- una armonización de las legislaciones a los niveles regional y mundial
- una armonización de las leyes nacionales especiales relativas a los diferentes tipos de cooperativas y

-
- una aproximación de las legislaciones cooperativas a la legislación relativa a las sociedades anónimas o por acciones.

Se trata de procesos recíprocos, sucesivos y/o simultáneos. Tienen causas explícitas o implícitas y, en general, afectan la identidad de las cooperativas de manera negativa.

La armonización de las legislaciones cooperativas a los niveles regional y mundial

Se están produciendo una serie de armonizaciones a niveles regional y mundial. Algunos ejemplos:

- la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina .
- la Ley Marco reglamentaria de las cooperativas y sus uniones, de la Comunidad de los Estados Independientes de Europa central y oriental.
- un Proyecto de Ley uniforme de la Organización para la Armonización, en Africa, del Derecho Económico (OHADA).
- el Reglamento de la Unión Europea relativo a las cooperativas.
- la ley modelo del World Council of Credit Unions (WOCCU).

Dadas las estrechas vinculaciones que se dan en el marco de la cooperación internacional, no se trata en realidad de una armonización, sino de la proliferación de la influencia de las legislaciones cooperativas de los países industrializados occidentales en el resto del mundo, es decir, se trata de una estandarización. La causa inmediata de esta evolución es un compromiso falso entre la necesidad de abrir las economías nacionales por medio de la desregulación, por un lado, y el reconocimiento de la importancia creciente del derecho como elemento de un desarrollo ecológico, económico, social y políticamente sostenible, por otro. Los actores globales ven la diversidad jurídica como un pasivo financiero.

Además, los legisladores no aprovechan de los márgenes de interpretación que les ofrece a ellos el derecho público internacional cooperativo⁸.

(8) en base a:

- la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la identidad cooperativa de 1995 (en *International Cooperative Review*, 1995, Vol. 88, n° 4, 85 f.).
- la Recomendación n° 123 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, ILC 90-

Temo que la reciente Recomendación no. 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas refuerce aún más este falso compromiso. Su penúltimo punto⁹ dice: «La cooperación internacional debería ser facilitada mediante: ...d) el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando proceda y sea posible...»

Pero la causa más profunda de esta evolución es una confusión de los diferentes sistemas jurídicos con el derecho occidental, lo que produce efectos positivos y negativos. De los negativos menciono dos:

1. La abolición de las diferencias entre las legislaciones nacionales afecta gravemente a organizaciones como las cooperativas, cuya fuerza es su capacidad de responder directamente a las necesidades de sus miembros que, en la gran mayoría de los casos y por definición, siguen siendo necesidades locales.
2. Seguimos viviendo en un mundo multicultural. En un mundo multicultural la práctica jurídica diversa no puede compensar las deficiencias de una legislación basada en una sola cultura. A menudo, esta práctica desfigura la legislación cooperativa.

La armonización de las leyes nacionales especiales relativas a los diferentes tipos de cooperativas

En su sentido amplio, es decir, incluyendo, además de la ley cooperativa, los estatutos, los actos administrativos y judiciales relativos de manera directa a las cooperativas, y toda otra norma o acto administrativo o judicial del sistema jurídico de un país que influya, de manera indirecta, la vida de las cooperativas, las legislaciones nacionales demuestran una gran diversidad. Hay sistemas con una sola ley. Hay sistemas con una sola ley que incluye capítulos que regulan ciertas actividades cooperativas en particular. Hay sistemas con una ley marco y leyes especiales por tipo de actividad. Hay sistemas con una multitud de leyes especiales¹⁰

PR23-285 (en Doc., June 20, 2002), y United Nations, «Guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of Co-operatives», UN doc. A/RES/54/123/, and doc. A/RES/56/114 (A/56/73-E/2001/68; Res/56).

(9) punto 18, d)

(10) Países con una sola ley, que rige todo tipo de cooperativas (algunas leyes con capítulos específicos relativos a las cooperativas de ahorro y préstamo. En estos países se aplica además la legislación relativa a la actividad de que se trate): Alemania (Ley de 11

En gran número de países las legislaciones fiscales, laborales y/o la legislación relativa a una actividad económica específica, modifican la legislación cooperativa.

La tendencia en las reformas legislativas recientes es hacia una sola ley general que comprenda todos los tipos de cooperativas porque se cree que

- una sola ley garantiza mejor la autonomía de las cooperativas, puesto que el grado de detalle en esa ley es menor que el que resulta de la existencia de muchas leyes
- un bajo nivel de detalle disminuye la burocracia
- una sola ley evita la fragmentación del movimiento cooperativo (una política, un registro, una administración). Existe el riesgo de que una multitud de leyes, con su cúmulo de normas, conduzca a lo que Reyes Lavega y Gutiérrez llaman una «desconexión, (una) carencia de... unidad conceptual, (un)...vacío e incoherencias»¹¹.
- una sola ley genera seguridad jurídica para quienes tratan con las cooperativas. La seguridad jurídica se relaciona más con los aspectos

de mayo de 1889); Antigua and Barbuda (Ley nº 2 de 1997); Argentina (Ley 20.337 del 15 de mayo de 1973); Austria (Ley del 22 de marzo de 1867); Bélgica (derecho mercantil y derecho civil); Brasil (Ley 5.764/71); Burkina Faso (Ley 014/99/AN del 15 de abril de 1999); Camerun (Ley 92/006 del 14 de agosto de 1992); Comunidad de los Países Independientes (Ley Marco de 1997); Etiopía (Ley 147/1998); Filipinas (Ley 6938 de 1990); Finlandia (Ley de 2002); Grecia (Ley 1667 del 5 de diciembre de 1986, salvo cooperativas agrarias y cooperativas de vivienda); Holanda (varias leyes, pero aplicables a toda clase de cooperativa); Hungría (Ley 1 de 1992); Irlanda (Industrial and Provident Societies Act de 1893); India (Multi-State Cooperative Societies Act, 2002, no.39 of 2002); Luxemburgo; Madagascar (Ley 99-004 del 25 de marzo de 1999); Mongolia (Ley de 1996); Namibia (Ley 1467 del 20 de diciembre de 1996); Nepal (Ley de 1992); Noruega (propuesta de una ley cooperativa 2003, las cooperativas de vivienda y de seguro mutuo tienen su propia legislación); Paraguay (Ley 438/94 del 21 de octubre de 1994); Suecia (Ley del 11 de junio de 1987); Tanzania (The Cooperative Societies Rules de 1991).

2. Países con leyes especiales relativas a las cooperativas de abono y crédito: Canadá; España (Ley 13/1989 del 26 de mayo, Cooperativas de crédito); Francia (Ley 82409 del 17 de mayo de 1982); Italia (Bancos populares, Ley 105 del 10 de febrero de 1948 y Cajas rurales y artesanas, Ley de 1937); Japón; México; Portugal (Código cooperativo de 1996 y Decreto-ley relativo a las cooperativas de crédito 24/1991 del 11 de enero de 1991); Puerto Rico (Ley 255, 28.10.2002); Reino Unido (Credit Unions Act 1979); Uruguay (Ley 13.988 del 19 de junio de 1971 y Decreto-ley 15.322).

(11) Reyes Lavega, Sergio Gutiérrez, Danilo, «Situación de la legislación cooperativa uruguaya», en Cracogna/Krueger/Bogado/Reyes/Lavega/Gutiérrez, «Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur», Buenos Aires, Itercoop Editora Cooperativa Ltda., 2003, 115'121 (119).

estructurales y de responsabilidad, sobre todo financiera, que con el tipo específico de actividad de una cooperativa .

La aproximación de las legislaciones cooperativas a la legislación relativa a las sociedades anónimas o por acciones

Sin duda, en el contexto de economías globalizadas, empresas guías globales y procesos de legislación globalizadores, una mejor capitalización de los bancos cooperativos es clave para el desarrollo de los mismos¹². En general, se considera que la legislación cooperativa es un «impedimento» para la formación de capital¹³. Por eso, desde los principios de los años setenta del siglo pasado¹⁴ se han introducido cambios en las legislaciones cooperativas con el objetivo de eliminar estos «impedimentos».

Como veremos, muchos de esos cambios introducidos para que las cooperativas puedan competir con otras formas de organizaciones económicas, diluyen la identidad cooperativa. Por ejemplo, las medidas legislativas que posibilitan:

- una profesionalización de la gerencia. En un contexto económico cada vez más competitivo sólo un gerente profesional, pagado, puede administrar la cooperativa de manera adecuada. Pero, con frecuencia, estos gerentes son formados fuera del sistema cooperativo y por ende no son preparados para respetar los valores y principios cooperativos.
- la integración de no socios como miembros del comité de vigilancia y/ o del consejo de administración.
- la tolerancia de socios no usuarios, de usuarios no socios y de inversores no socios, a veces con el derecho de voto en la asamblea general y/ o el derecho de ser elegido miembro del consejo de administración.
- la eliminación, o al menos una interpretación muy amplia del requisito del «common bond», del «lazo común»¹⁵.

(12) v. Claude Béland, «Informe de la Banca Cooperativa», en Revista de la Cooperación Internacional, 1997, Vo. 30, nº 3, 65-67 (67).

(13) Laura Gómez Urquijo y Marta de los Ríos Añón, «La sobrevivencia del modelo cooperativo en un contexto de competencia», en Revista de la Cooperación Internacional 1999, Vol. 32, nº 1, 55-66. Béland, op. cit., 67.

(14) desde la revisión de la ley cooperativa alemana en 1973

-
- la obligación de constituir y mantener un capital mínimo fijo .
 - la diferenciación entre varias clases de socios y/o de partes sociales.
 - la ponderación de los votos según el monto de capital invertido.
 - la emisión de instrumentos financieros negociables, incluso en la bolsa, para socios y no socios.
 - la definición de las partes sociales como capital y no como una deuda de la cooperativa.
 - actividades sin restricciones geográficas u otras, por ejemplo, en cuanto a las actividades bancarias¹⁶ lo que permite a las cooperativas diversificar sus productos y servicios.
 - fusiones y concentraciones.

Todo esto ha permitido a las cooperativas:

- crecer económicamente.
- aumentar el capital por fusiones. Se observa que la disminución del número de cooperativas es concomitante con un crecimiento del número de socios¹⁷.
- reducir costos.
- crear economías de escala.
- acumular reservas, requisito fundamental para los bancos cooperativos.
- reducir la diferencia entre el total de los ahorros captados y el total de los préstamos.
- aumentar los beneficios.
- reducir el porcentaje de los préstamos no reembolsados porque la membresía es más diversificada.

Pero, por otro lado, la ventaja comparada de las cooperativas relacionada con una membresía restringida o definida por un «lazo común», o relacionada con un número restringido de productos y servicios, disminuye. Es más costoso conocer la creditibilidad de una membresía numerosa. El nú-

(15) v. Donald McKillop, Charles Ferguson and Gary O' Rourke, «A Typology for Credit Unions» en «Review of International Cooperation» 1997, Vol. 90, n° 1, 39-47.

(16) v. Christian Wild, «Credit Unions in den USA - ein historischer und aktueller Vergleich mit deutschen Genossenschaftsbanken», en Genossenschaften in Europa - damals - heute - morgen, Hrsg. Historischer Verein bayerischer Genossenschaften e.V., München: Bayerischer Raiffeisen- und Volksbanken-Verlag 2000, 264 - 290 (267 s.)

(17) Wild, op. cit., 45

mero de préstamos no reembolsados crece.¹⁸ Las fusiones permiten a las cooperativas modernizar sus medios de producción, sobre todo en el área de la tecnología de información. Cooperativas más grandes pueden aprovechar de la liberalización en cuanto a los productos que les es permitido ofrecer. Nuevas tecnologías (tele-banking etc.) hacen de muchos servicios bancarios clásicos servicios inútiles. Los socios (y no socios) requieren nuevos servicios, sobre todo relacionados con inversiones. Estos servicios son más complejos que los servicios tradicionales. Esto requiere una gerencia profesionalizada y, al revés, atrae a más socios y/o usuarios no socios.

La combinación de una profesionalización de la gerencia y del crecimiento de la membresía dificulta mucho la realización del principio cooperativo de democracia. Las inversiones realizadas por no socios y/o la emisión de valores, incluso valores negociables en la bolsa, significan la anonimidad de los detenedores del capital, algo que milita en contra de la identidad cooperativa.

IV. Remedios contra la pérdida de la identidad cooperativa causada por las legislaciones cooperativas.

En primer lugar hay que reconocer que las características de la capitalización de las cooperativas no constituyen una debilidad, sino que forman parte de su naturaleza. La falta de relación entre el capital invertido y los derechos societarios no es una deficiencia. Sin estas características no existiría la «raison d'être» de las cooperativas. Comparar a las cooperativas, en este sentido, con las sociedades capitalistas, no tiene sentido. La alternativa no es economía o democracia: la solución es economía y democracia. Es decir, en vez de tratar de imitar a las sociedades capitalistas sin jamás poder lograrlo, las cooperativas deben - facilitado por una legislación adecuada - aprovechar de sus ventajas comparadas y actuar también cuando y donde las sociedades capitalistas no pueden actuar. Por ejemplo:

- en vez de tratar de captar el capital al nivel regional y mundial, captarlo al nivel local.
- en vez de fusionar, integrar vertical y horizontalmente.
- en vez de concentrar capital, cooperar con el objetivo de constituir el capital necesario.

(18) McKillop et al., op. cit., 45.

-
- en vez de tener demasiadas transacciones con no socios, reducir estas transacciones al mínimo necesario para no perder las ventajas comparadas de los «low transaction costs».
 - en vez de reclamar privilegios fiscales y otros, renunciar a todo tipo de privilegio para aumentar la competitividad de las cooperativas.
 - en vez de crecer individualmente, formar alianzas estratégicas al nivel nacional y a través las fronteras nacionales.
 - en vez de atraer capital externo, mejorar el financiamiento interno, por ejemplo.
 - al captar los ahorros de los socios por aportaciones voluntarias en condiciones favorables .
 - al reinvertir una parte del excedente distribuido.
 - al emitir debentures.
 - al suscribir contribuciones con interés fijo por plazos anuales.
 - al disociar, en general, la variación del número de socios del capital (capital mínimo fijo, períodos mínimos de membresía, períodos de aviso para el retiro de las partes sociales etc.).
 - en vez de captar capital por captarlo, captar capital cuando sea necesario para promover a los socios.
 - en vez de captar más capital, mejorar la situación de los socios por medidas típicamente cooperativas (establecer y mejorar el balance social, informar, formar, educar a los socios, promover la participación de los socios, humanizar las condiciones de trabajo y las relaciones entre la cooperativa y sus socios, asegurar la situación de trabajo y la situación financiera de los socios (mediante seguros, por ejemplo)¹⁹.
 - en vez de solamente profesionalizar la gerencia, profesionalizar también el consejo de administración.
 - mejorar el sistema de autocontrol, sobre todo al introducir un sistema obligatorio de auditoria interna y externa, específicamente cooperativa.

V. Conclusión

Sobre todo, el énfasis que ponen en la promoción de los socios demuestra que las cooperativas no son incapaces de sobrevivir en un contexto económico global, incluso en su aspecto más avanzado, que es la producción de saber. El saber nace y crece dentro de las personas humanas y se traslada

(19) v. Tan Kin Lian, op. cit., 15

entre ellas. Organizaciones económicas, como las cooperativas, cuyos principios requieren la promoción de sus miembros por su información, formación y educación, y cuyos miembros participan en todas las fases de su actividad y en los resultados, seguirán siendo atractivas.

Hay que convencer a los legisladores de que tienen que reestablecer y mantener la identidad cooperativa para no poner en peligro esta forma de organización en un momento de la historia en donde la gente busca siempre más alternativas al isomorfismo co-causado por las legislaciones cooperativas. La gente no quiere vivir la anonimidad del capital que facilita la insuficiencia de información y la no información.

Uno de los grandes desafíos en esta búsqueda, es que el proceso de legislación clásico ya no existe. Las leyes se hacen y se deshacen por instituciones regionales e internacionales. La legitimación democrática de estas instituciones es débil. Además, los legisladores se enfrentan a actores globales - asociaciones no gubernamentales y empresas transnacionales - cuya legitimación democrática también es débil y a las cuales las legislaciones nacionales afectan poco, pero que determinan cada vez más el contenido de la legislación.

Pero, otra legislación, más cerca de los valores y principios cooperativos, es posible. La India, con su Multi-State Cooperative Act de 2002; Noruega con su proyecto legislativo de 2003 y México con su nueva ley cooperativa, que aún debe ser aprobada por el Senado, lo demuestran.