

el crédito solidario en el siglo XXI

Aarón Gleizer¹

Antecedentes y situación actual

En un trabajo elaborado a fines de 1980 describíamos a grandes rasgos la historia de las cooperativas de crédito en nuestro país, desde el surgimiento de las primeras entidades a comienzos del siglo XX².

Destacábamos allí como hechos salientes del extenso período abarcado, la fundación, en 1958, del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos^{3,4}; la posterior creación por el IMFC de siete centenares de cooperativas de crédito integradas en un movimiento democrático y autorregulado, que cubría con agilidad y eficiencia los requerimientos financieros de centenares de pequeñas y medianas empresas y sectores afines, hasta llegar a la dura lucha y tenaz resistencia opuesta por los cooperadores ante los brutales ataques perpetrados por las dictaduras de Juan Carlos Onganía, en 1966, y de Jorge Rafael Videla en 1976⁵.

Al tiempo de redactar aquel artículo había concluido apenas el proceso de fusión y simultánea transformación en bancos cooperativos de las por entonces cajas de crédito cooperativas, impulsado por la Ley 21.526 (norma fáctica de la autoría de José Alfredo Martínez de Hoz, que con algunas modificaciones continúa vigente en la actualidad).

Como resultado del referido proceso de transformación, tres centenares de cajas de crédito cooperativas se transformaron en 77 bancos cooperativos, que vinieron a sumarse a ocho entidades similares preexistentes, en tanto que más de un centenar de cajas optó por mantener su clase.

(1) Asesor Normativo del IMFC.

(2)Cfr. GLEIZER, Aarón, "La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 4/1981, pág. 429.

(3)Cfr. PLOTINSKY, Daniel, "El Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos: un proyecto de sistema financiero alternativo en la República Argentina (1958-1966)", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 182/2007, pág. 522.

(4)Cfr. PLOTINSKY, Daniel, "La construcción de una identidad en el cooperativismo de crédito argentino: el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 186/2008, pág. 260.

(5)Cfr. GLEIZER, "La experiencia".

Ante las adversas condiciones económicas y sociales que prevalecieron en las décadas siguientes, las cajas de crédito que habían optado por permanecer como tales fueron desapareciendo gradualmente. En la actualidad subsisten dos entidades, que a fines de enero de 2009 registraban un total de depósitos de 123 millones de pesos, lo que representa aproximadamente el 0,005 por ciento del total de depósitos del sistema financiero⁶.

Por su parte, los 85 bancos cooperativos debieron soportar las mismas adversidades, incluyendo la crisis de la década del ochenta impulsada por la escalada de tasas libres, la crisis del denominado “efecto tequila” (1994) y numerosas crisis intermedias⁷, hasta llegar a la debacle económica, política y social que a fines del año 2001 arrasó con la convertibilidad monetaria y cuyas secuelas de destrucción económica y exclusión social amenazaron gravemente la subsistencia misma de la sociedad⁸.

Como resultado de las complejas situaciones atravesadas, subsiste en la actualidad un único banco cooperativo, que exhibe gran solidez en sus indicadores económicos y puede mostrar al mismo tiempo una intachable conducta y compromiso institucional, con cabal cumplimiento de los principios cooperativos. Nos referimos al Banco Credicoop Cooperativo Limitado, que con sus 244 casas en pleno funcionamiento y en continua expansión, constituye un firme continuador de la tradición que supieron insuflarle los pioneros fundadores de las cooperativas de crédito y cajas de crédito cooperativas.

En cuanto a los 84 bancos cooperativos restantes, cabe señalar que los bancos adheridos al IMFC fueron progresivamente absorbidos por el Banco Credicoop, pasando los asociados de estas entidades a revistar como asociados de la entidad absorbente.

En términos generales, podemos afirmar que los restantes bancos cooperativos (no asociados al IMFC) no quisieron, no supieron o no pudieron superar las dificultades presentadas por un contexto hostil y fueron desapareciendo por completo, en algunos casos previa transformación en sociedades anónimas, admitida por la Ley 24.485.

También desapareció la entidad que agrupaba a estos bancos; esto es, la

(6) Cfr. www.bcra.gov.ar, Información estadística.

(7) Cfr. VUOTTO, Mirta, *La banca cooperativa argentina durante la década de 1990*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Buenos Aires, 2004.

(8) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Por una salida solidaria de la crisis financiera”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 143/2002, pág. 474.

Federación de Bancos Cooperativos de la República Argentina (Febancop), como así también el banco mayorista o de segundo piso constituido por aquéllos.

La supervivencia en soledad y el grado de desarrollo alcanzados por el Banco Credicoop demuestran la vigencia del paradigma que postula la combinación de la eficiencia social empresaria con el respeto irrestricto de los principios cooperativos^{9 10 11 12}.

Si quisiéramos sintetizar las razones que explican el extraordinario desarrollo institucional y operativo del Banco Credicoop, verificada precisamente durante las tres décadas más oscuras que registra nuestra historia económica y social, podríamos señalar:

1. La firme adhesión a los principios cooperativos, transmitida por los pioneros del movimiento a las generaciones siguientes y rigurosamente respetada por ellas.
2. La visión estratégica de la dirección institucional, que igualmente inspirada en la fidelidad a los principios cooperativos, sobre todo el de integración cooperativa, supo adoptar decisiones acertadas en circunstancias críticas; por ejemplo, la decisión de inscribirse en el registro de entidades del Banco Central, adoptada inmediatamente después de producido el golpe de Estado del año 1966; y sobre todo, la decisión de fusionar y transformar en bancos cooperativos a las cajas de crédito cooperativas, frente a la opción de hierro impuesta en 1977 por la Ley de Entidades Financieras de la dictadura.
3. La consecuente adhesión institucional y operativa demostrada por centenares de miles de asociados, que alcanzó ribetes emocionantes en circunstancias críticas; por ejemplo, la desbordante afluencia de cheques depositados por los asociados en la sesión de la cámara compensadora de valores celebrada el 19 de marzo de 1979, día de constitución formal del Banco Credicoop.
4. La adopción y continuada aplicación de un original y ejemplar modelo de gestión cooperativa¹³.

(9)Cfr. HELLER, Carlos, "Un banco nacional y solidario es posible", Informe a la Asamblea General del Banco Credicoop Coop. Ltda., Buenos Aires, 1997.

(10) Cfr. HELLER, Carlos, "Una Banca Cooperativa fuerte, eficiente y democrática como alternativa a la concentración. Informe a la Asamblea General del Banco Credicoop Coop. Ltda., Bs. Aires, 27.10.1998, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 116/1999, pág. 6.

(11)Cfr. HELLER, Carlos, "La Banca Cooperativa ante la concentración financiera y la globalización", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 120/1999, pág. 294.

(12)Cfr. HELLER, Carlos, "Un sistema financiero en sintonía con nuestro modelo de país", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 148/2003, pág. 320.

(13)Cfr. PETRIELLA, Angel, *Cooperativismo. Ayer, hoy y siempre*, ed. Idelcoop, Buenos Aires, 2008.

A la luz de estos antecedentes, resulta explicable que el Banco Credicoop haya podido superar con dignidad los escollos que debió afrontar durante las tres primeras décadas de su existencia, hasta alcanzar en la actualidad un excelente grado de solidez que le permite ir aumentando su presencia en la sociedad argentina mediante la habilitación de un número creciente de casas, para la mejor atención de centenares de miles de asociados.

El Banco Credicoop ha demostrado en todo momento cumplir fielmente los principios cooperativos, especialmente el de integración cooperativa y el de compromiso con la comunidad.

A efectos de seguir consolidando su marcha, indisolublemente ligada, como toda entidad cooperativa, a la evolución social y económica de nuestro país, creemos que es necesario avanzar en el cumplimiento de los objetivos expuestos en la *Propuesta Cooperativa*, mejorando sustancialmente la matriz de distribución del ingreso para terminar con las inhumanas condiciones de marginación y exclusión social que afectan a millones de compatriotas¹⁴.

En el aspecto financiero específico, siguiendo los lineamientos de la *Propuesta del IMFC*, señalamos como objetivo sostener “la defensa de la moneda nacional, lo cual significa recuperar la soberanía monetaria y económica de nuestro país”¹⁵, y de este modo “utilizar las políticas monetarias para fomento del desarrollo productivo y social”¹⁶.

Sostiene la *Propuesta* que “debe sancionarse una nueva Ley de Entidades Financieras”, ya que gran parte de los problemas estructurales que afronta el sistema derivan de la filosofía que lo regula, cuyo pilar central es la actual Ley 21.526, heredada de la dictadura, que deja las operaciones del sistema al arbitrio de los bancos¹⁷.

La derogación de esta ley constituye un requisito ineludible para cambiar la filosofía de libre mercado que impera en la actualidad, y que es en gran parte responsable de las deformaciones estructurales, la volatilidad de las tasas de interés y el bajo nivel de financiamiento a las PyMEs. La concentración del crédito consolida y profundiza la concentración de la economía¹⁸.

(14)Cfr. *Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva*, ed. IMFC, Buenos Aires, mayo de 2008.

(15)(16)(17)ibid.

(18) ibid

Continúa expresando la *Propuesta* que se requiere una ley que interprete al servicio financiero como un servicio público, por su alto interés para la comunidad y por su carácter estratégico, por su impacto en la producción y en la economía en general. Se requiere “un sistema financiero regulado, no solo por normas prudenciales -para asegurar la solidez y salud del sistema, como sucede actualmente-, sino con reglas que tengan en cuenta los intereses sociales y del desarrollo económico del país”¹⁹.

En lo referente a expansión del crédito, expresa la *Propuesta* que “uno de los desafíos más importantes es lograr la cobertura universal para toda la población, y ampliar también el alcance geográfico de los servicios financieros. Debe construirse un mercado amplio de crédito bancario. Para superar el nivel extremadamente bajo de financiación de la economía se requiere un entorno macroeconómico sólido y tasas de interés activas, compatibles con la capacidad de pago de los agentes económicos. Asimismo, deben desarrollarse las fuentes de recursos mediante la creación de instrumentos de ahorro a largo plazo, que sostengan la necesaria extensión temporal de los préstamos productivos y de vivienda. Estos objetivos están ligados a la necesidad de democratizar el crédito, puesto que las carteras de préstamos bancarios reflejan, con la excepción de muy pocos bancos, una alta concentración por deudor”²⁰.

En materia de asistencia crediticia a las pequeñas y medianas empresas, señala la *Propuesta* que “las normas de regulación bancaria deben contemplar adecuadamente los bajos niveles de riesgo crediticio”²¹ de estas empresas, “así como las ventajas que para los bancos representa mantener una adecuada atomización de las carteras de préstamos. Ello debe expresarse, particularmente, en las exigencias de capital que deben afrontar las entidades financieras. Esta es una reivindicación importante para el movimiento cooperativo de crédito. A la vez, deben diseñarse y profundizarse medidas concretas para fomentar el crédito a las PyMEs. Por ejemplo, los mecanismos de subsidio de tasas, que han demostrado ser eficientes y deben ser ampliados en su alcance, con una adecuada diferenciación regional. Hay que ir más allá y establecer tasas de referencia, tanto para operaciones de préstamos como de depósitos y encajes. Se requieren además regulaciones diferenciales según la zona geográfica y las características de los usuarios atendidos (PyMEs, empresas de la economía social), Una adecuada regulación del segmento de préstamos al consumo permitirá liberar recursos para el sector de las pequeñas y medianas empresas”²².

En cuanto a la banca pública, según la *Propuesta* “hay que preservar la propiedad pública de los bancos oficiales e impedir cualquier forma de

(19)(20)(21) (22) Ibid.

privatización, incluida la incorporación de capital privado minoritario. Para evitar el financiamiento a las empresas extranjeras y a las grandes empresas nacionales debe fijarse un monto máximo a los préstamos. Las entidades públicas deben tener funciones exclusivas, donde se excluya la competencia de la banca privada²³.

En materia de banca cooperativa, expresa la *Propuesta* que “deben reconocerse las características de solidaridad y servicio no lucrativo que le son inherentes. En especial, por su naturaleza de entidades minoristas y de servicio público, y por su función de apoyo a las PyMEs. Se requieren regulaciones que alienten el desarrollo de los bancos cooperativos²⁴.”

Por su especificidad, postergamos para el capítulo siguiente de la *Propuesta* el tratamiento de las cajas de crédito cooperativas, donde el tema es abordado en profundidad.

En cuanto al origen de los capitales, sostiene la *Propuesta* que “debe revertirse la extranjerización y concentración bancaria, a través de la aplicación de la legislación antimonopolista y las regulaciones bancarias, y prohibir el ingreso de nuevos bancos extranjeros²⁵.”

Concluye este capítulo de la *Propuesta* expresando que “todas estas herramientas permitirán de manera combinada redireccionar el ahorro y el préstamo para obtener el máximo de eficiencia social. El desafío pendiente es que el Estado, junto con la sociedad, gestionen la problemática financiera de manera democrática, de tal forma que el sistema bancario sea un pilar que contribuya al desarrollo económico y a mejorar la equidad de la sociedad”²⁶.

Es menester señalar que las postulaciones contenidas en la *Propuesta* para construir un país con más democracia y equidad distributiva del IMFC constituyen un desarrollo cualitativo superior de las formulaciones expuestas en las sucesivas ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación^{27 28 29}.

(23)(24)(25) Ibid.

(26)Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1983), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Buenos Aires, 1983, pág. 26.

(27)Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1989), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Buenos Aires, 1989, pág. 8.

(28)Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, ed. Coninagro y Cooperar, Buenos Aires, 2004.

(29)Cfr. GARCIA, Alfredo T., “Soluciones integrales”, en periódico *Acción*, N° 1028, segunda quincena de junio de 2009, pág. 12.

Por su parte, el recientemente electo Diputado Nacional Carlos Heller ha expuesto los lineamientos de su programa de acción en materia financiera y en tal sentido manifestó encontrarse elaborando varios proyectos, “entre ellos una ley para el crédito productivo y cobertura universal de servicios financieros, que es una ley para el sistema financiero pero pensada desde el interés de los usuarios, y que se propone, entre otros, la construcción de un amplio mercado de préstamo bancario, centrado en el financiamiento productivo y el hipotecario para la vivienda, democratizando el crédito, para que llegue a todos los que lo necesitan”³⁰.

Se procura que el proyecto logre también “una cobertura universal para toda la población argentina, que alcance a los hogares, puesto que menos de la mitad de la población está bancarizada, y a todas las regiones, para que llegue a las localidades más pequeñas”³¹.

Así, se promueve “una ley de crédito productivo que se propone (lograr) la implementación de aquellos cambios que permitan al sistema financiero contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país, para que los bancos respondan a parámetros de eficiencia social como la orientación del crédito a actividades específicas y a las pymes, determinadas regulaciones en las tasas de interés y la provisión de una cobertura universal de servicios bancarios”³².

Esta propuesta es acompañada, entre otras, “por un proyecto de ley para las pymes, que debería incorporar también a las microempresas, para que encare en forma amplia los cambios que conduzcan al crecimiento y al desarrollo de la actividad económica del sector, que apliquen la diferenciación y la integridad, para que las pymes tengan un tratamiento adecuado a su esencia en los diversos aspectos que hacen a su actividad. Allí aparecen proposiciones para que las pymes sean atendidas por un organismo con rango de secretaría ministerial, la creación de un Instituto de Capacitación y Fomento para identificar y tender a resolver los desafíos que enfrentan las mipymes y fomentar el compe mipyme. Se plantea también proponer una regulación tributaria específica e integral para el sector, una ventanilla única de atención de los diversos trámites y una defensoría específica para las mipymes, entre otros aspectos”³³.

En síntesis, “avanzar con la mira puesta en ir logrando soluciones integrales resulta la forma más adecuada para propender a un crecimiento productivo con equidad social, que se logrará más eficientemente si se coloca el acento de los planes de desarrollo en las pymes y las empresas de la economía social y en un adecuado financiamiento”³⁴.

(30)(31)(32)(33)(34) Ibid.

El regreso de las cajas de crédito cooperativas

Hacia finales de la década del noventa del siglo pasado, cuando comenzaban a crujir los andamiajes de la convertibilidad monetaria, fue cobrando fuerza el reclamo para recrear a las cajas de crédito cooperativas, cuya fructífera actuación anterior permanecía vigente en el imaginario colectivo³⁵.

De tal modo, tras la presentación infructuosa del Proyecto de Ley de Cajas Locales del diputado Emilio Martínez Garbino mediante reforma de la Ley de Entidades Financieras³⁶, se registró la presentación de otro Proyecto del diputado Héctor Polino, que propugnaba la restitución de las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas³⁷.

Mientras mantenía vigencia la convertibilidad monetaria, este proyecto perdió estado parlamentario, al igual que su antecedente. Pero a partir del estallido de la colosal crisis económica, financiera, política, social y cultural que acabó estrepitosamente con la convertibilidad, renació el interés por el Proyecto Polino, que a fines del año 2002 fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación y al año siguiente convertido en Ley 25.782 por el Senado Nacional³⁸.

Esta ley presentaba ciertas rigideces que se vieron agravadas por las reglamentaciones adversas dictadas por el Banco Central^{39 40}, pero a partir del cambio de autoridades de esta institución se promovió la reforma del cuerpo legal, llegándose así a la sanción de la Ley 26.173⁴¹, reglamentada ulteriormente por el Banco Central.

En la elaboración del anteproyecto respectivo se tuvo en cuenta como antecedente la valiosa experiencia acumulada por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos durante las décadas del sesenta y del setenta del siglo pasado, como así también diversas experiencias de otros países, especialmente Italia, a través de asiduos contactos mantenidos con representantes de las

(35) Cfr. GLEIZER, "La experiencia".

(36) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Formas alternativas de financiación solidaria", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 112/1998, pág. 163.

(37) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Por una salida solidaria de la crisis financiera", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 143/2002, pág. 474.

(38) *Ibid.*

(39) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Comunicación 'A' 4183 del BCRA, Sección 1. (Autorización)", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 161/2005, pág. 128.

(40) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Comunicación 'A' 4183 del BCRA, Sección 2. (Capitales mínimos)", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 162/2005, pág. 212.

(41) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 172/2006, pág. 344.

cooperativas de crédito y bancos populares de ese país, y del respectivo ente monetario rector; esto es, el Banco de Italia.

La sanción y reglamentación de la Ley 26.173 conlleva el propósito de reparar los atropellos consumados contra las cooperativas por las dictaduras de Onganía y de Videla. Además de restablecer la facultad de las cajas de crédito cooperativas para abrir y mantener como depositarias cuentas a la vista contra las cuales pueden librarse letras de cambio transmisibles por endoso y cursables a través de las cámaras electrónicas (toda una novedad), se prevé, en el término de cinco años, la constitución de entidades cooperativas de segundo grado en las que deberán participar obligatoriamente las cajas de crédito primarias^{42 43}.

De este modo, se encuentra ya en vigencia el marco normativo indispensable para solicitar al Banco Central la habilitación de cajas de crédito cooperativas. Existe información sobre diversos grupos interesados en la constitución de entidades de este tipo, pero hasta el momento no se registra ninguna entidad autorizada, por lo cual cabe preguntarse acerca de las posibles causas de esta demora.

En primer término, las actuales condiciones económicas y sociales difieren sustancialmente de las existentes durante las décadas del sesenta y del setenta del siglo pasado, cuando se registró la mayor creación y crecimiento de las cooperativas de crédito, devenidas luego en cajas de crédito cooperativas.

En aquel momento, tenía vigencia en nuestro país el modelo de sustitución de importaciones, caracterizado por un grado de desarrollo relativamente importante del mercado interno, inserción económica internacional relativamente baja, alto grado de protección (virtualmente incondicional) para la producción nacional, alto grado de ocupación de los factores productivos e importante presencia de las empresas públicas. Todos estos factores han sufrido desde entonces cambios de gran profundidad.

La actual exigencia de capitales mínimos fluctúa aproximadamente entre \$1.000.000.- y \$ 5.000.000.-, y si bien se trata de magnitudes significativamente menores que las exigidas para las restantes entidades financieras, tampoco resulta fácilmente asequible para los grupos interesados, generalmente constituidos por pequeños y medianos empresarios y grupos afines, habitualmente limitados en sus posibilidades económicas.

(42) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Operatoria de las cajas de crédito cooperativas", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 184/2008, pág. 134.

(43) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Integración de las cajas de crédito cooperativas", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 186/2008, pág. 284.

Cabe destacar que en la recordada etapa anterior, las cooperativas de crédito se constituían con un patrimonio inicial reducido, que se incrementaba gradualmente con la operatoria hasta alcanzar magnitudes de significación.

Alguna vez se dijo que las exigencias actuales en materia de capitales mínimos equivalen a “poner el carro delante de los caballos”⁴⁴.

Por otra parte, los interesados en constituir una caja de crédito cooperativa tienen la posibilidad de efectuar algunas comparaciones previas que los lleven a considerar desfavorablemente aquella iniciativa; por ejemplo, la comparación del costo marginal inherente a la habilitación de una nueva filial de un banco (y pensamos en un banco cooperativo) es notoriamente inferior a los costos que implica la habilitación y funcionamiento de una estructura autónoma integral, como lo es la caja de crédito cooperativa.

Otra alternativa a considerar, siempre a título comparativo, sería la de constituir una asociación mutua que preste, entre otros, el denominado servicio de ayuda económica. Aquí el trámite es infinitamente más sencillo y los costos son mínimos.

En el próximo capítulo analizaremos este tema y expondremos las reservas que nos suscita esta modalidad operativa.

Para concluir con el tema de las cajas de crédito cooperativas, podemos señalar que en su parte pertinente, la *Propuesta del IMFC* expresa que “debe fomentarse su creación, a través de regulaciones que mantengan su espíritu de entidades de la economía social y permitan su localización en las zonas con mayores necesidades de cobertura de servicios financieros, que son las localidades de menor población relativa”⁴⁵.

Asociaciones mutuales

Según informaciones del INAES (setiembre de 2007) existen en nuestro país 1005 asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica mutua⁴⁶. Los datos sobre préstamos y otras magnitudes correspondientes a estas entidades aparecen informados conjuntamente con las infor-

(44) Cfr. GLEIZER, “Comunicación ‘A’ 4183 del BCRA, Sección 2.....”.

(45) Cfr. IMFC, *Propuesta*

(46) Cfr. INAES, “Las cooperativas y mutuales en la República Argentina”, Buenos Aires, setiembre de 2007.

maciones sobre créditos otorgados por las cooperativas (bancos cooperativos, cajas de crédito cooperativas y cooperativas de operatoria exclusiva con fondos propios), resultando imposible discriminarlos entre sí.

En el cómputo conjunto, el sector registra para el ejercicio económico 2005, activos totales por 13.267 millones de pesos y pasivos totales por 9.778 millones de pesos⁴⁷.

El servicio de ayuda económica prestado por las asociaciones mutuales creció fuertemente a partir de las restricciones operativas impuestas en 1966 a las cooperativas de crédito.

La prestación de este servicio encuentra su fundamento en el art. 4º de la Ley 20.321, según el cual “son prestaciones mutuales aquellas que, mediante la contribución o ahorro de sus asociados o cualquier otro recurso lícito, tienen por objeto la satisfacción de necesidades de los socios ya sea mediante préstamos, como así también cualquiera otra que tenga por objeto alcanzarles bienestar material y espiritual. Los ahorros de los asociados pueden gozar de un beneficio que estimule la capacidad ahorrativa de los mismos”.

Oportunamente, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto PEN N° 1367/93, otorgando expresamente al Banco Central facultades de fiscalización genéricamente establecidas en la Ley N° 21.526⁴⁸.

A través de la Comunicación “A” 2257 (04.10.1994), el Banco Central hizo saber que resolvió “considerar que las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica, realizan operaciones de intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros cuando reciban fondos de terceros no provenientes de sus socios activos (considerando que son tales los que participan plenamente de la actividad de estas asociaciones con todos los derechos y obligaciones que estipulan los respectivos reglamentos)” (Comun. cit., punto 1.1.), o cuando “los fondos aportados por sus socios activos para la prestación del servicio no sean uniformes ni habituales, es decir que no provengan de una porción de la cuota social mensual o como porcentaje de sus ingresos periódicos” (Ibid., punto 1.2.), cuando “demandan fondos de terceros o de socios adherentes u otros de categoría similar que no sean socios activos” (Ibid., punto 1.3.), o cuando acuerdan retribuir, bajo cualquier denominación, los fondos que reciban para prestar el servicio y/o que estos puedan o deban ser reintegrados a los aportantes” (Ibid., punto 1.4.)⁴⁹.

(47) Ibid.

(48) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Por una salida solidaria de la crisis financiera”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 143/2002, pág. 474.

(49) Ibid.

Según el segundo párrafo del punto 2. de esa Comunicación, “cuando la prestación de ayuda económica por parte de las asociaciones mutuales configure una intermediación habitual de la oferta y demanda de recursos financieros, resultan de aplicación los artículos 1º, 3º y 38 de la Ley 21.526 de Entidades Financieras y las sanciones por su incumplimiento previstas en su artículo 41 (texto según Ley 24.144)”, vigente en aquel entonces⁵⁰.

La referencia al art. 3º de la Ley N° 21.526 es contradictoria. Según este último “las disposiciones de la presente ley podrán aplicarse a personas y entidades públicas y privadas no comprendidas expresamente en ella” (es decir, que no son entidades financieras por no realizar intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros según lo prevé el art. 1º del mismo cuerpo legal) “cuando a juicio del Banco Centrallo aconsejen el volumen de sus operaciones y razones de política monetaria y crediticia”⁵¹.

Si se compartiera el criterio expuesto en el punto 1. de la Comunicación “A” 2257, de que las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros, deberíamos concluir que ellas son entidades financieras (únicas que pueden realizar esa intermediación), y que por lo tanto constituirían una clase de entidad financiera implícitamente comprendida en el segundo párrafo del art. 2º de la Ley N° 21.526, según el cual “la enumeración que precede” (bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito) “no es excluyente de otras clases de entidades que por realizar las actividades previstas en el artículo 1º” (precisamente la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros) “se encuentren comprendidas en esta ley”⁵².

Por otra parte, cabe señalar que la Comunicación “A” 2805 (17.11.1998), caracterizada como “texto ordenado a la fecha de las normas dictadas por esta Institución, que son de aplicación en el tema de la referencia” definió que “el servicio de ayuda económica que prestan las asociaciones mutuales constituye intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros” (punto 1.)⁵³.

Si recordamos que la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros, que según el art. 1º de la Ley N° 21.526 determina el ámbito de aplicación de la misma a las personas o entidades privadas o públicas que la realicen, sólo puede ser desarrollada por entidades encuadradas dentro de alguna

(50) (51) (52) (53) Ibid.

de las clases explícita o implícitamente mencionadas, con carácter enunciativo y no taxativo, por el art. 2º de la misma ley, podríamos inferir que según el criterio de los funcionarios del Banco Central, las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica son entidades financieras (únicas que pueden realizar intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros), y que, como estas asociaciones no aparecen expresamente mencionadas en la enumeración del citado art. 2º, debe inferirse que están comprendidas dentro del alcance extensivo del segundo párrafo del mismo artículo, cuando señala que “la enumeración que precede no es excluyente de otras clases de entidades que por realizar las actividades previstas en el artículo 1º, se encuentran comprendidas en esta ley”⁵⁴.

Tanto el Decreto citado, como las comunicaciones “A” 2257, “A” 2387 y “A” 2805, se encuentran suspendidos en su vigencia debido a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad con pedido aceptado de no innovar, referido a la competencia regulatoria del Banco Central en la materia, confirmado en el año 2001 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque sin pronunciarse sobre el fondo de la cuestión⁵⁵.

En tales circunstancias sobrevino la crisis financiera de fines de 2001 y surgió el reclamo de las asociaciones mutuales para obtener una compensación del Estado por la pesificación asimétrica de activos y pasivos, en forma similar a la reconocida a las entidades financieras por el tercer párrafo del art. 6º de la Ley N° 25.561⁵⁶.

A su vez, el art. 8º del Decreto PEN N° 905/2002 facultó al Ministerio de Economía “a establecer el tratamiento a otorgar a los asociados en entidades mutuales de ayuda económica para personas físicas asociadas que queden comprendidas en la Ley de Entidades Financieras y bajo supervisión del Banco Central de la República Argentina, según el procedimiento que éste fije en la reglamentación”⁵⁷.

Posteriormente, mediante Comunicación “A” 3673, el Banco Central impuso a las entidades, como condición para reconocerles aquella compensación, su transformación forzosa en bancos comerciales o en compañías financieras, con abandono de su naturaleza jurídica y con otras varias exigencias, entre ellas la integración de un capital mínimo de quince u ocho millones de pesos, respectivamente⁵⁸.

En síntesis, podemos afirmar que las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica mutual vienen atravesando una

(54) (55) Ibid.

(56) Cfr. VALLADARES, Luis, “La pesificación asimétrica en las mutuales y cooperativas”, en www.consejo.org.ar (ver Comisión de Actuación Profesional en entidades sin fines de lucro).

(57) Cfr. GLEIZER, “Por una salida solidaria”.

(58) Ibid.

situación incierta, porque no ha habido hasta el momento un pronunciamiento judicial definitivo sobre la actividad que desarrollan, para determinar si ella configura intermediación financiera en los términos de la Ley 21.526, sujeta por ende a regulación y fiscalización por el Banco Central.

Por otra parte, la efectiva vigencia de determinados requerimientos informativos emanados de la Administración Federal de Ingresos Públicos (Resolución 2525 AFIP) ha quedado en suspenso al haber prosperado recursos de amparo interpuestos por organizaciones representativas de estas entidades.

En tanto no se encuentren definidas estas situaciones, las asociaciones mutuales permanecerán al margen de las obligaciones informativas vigentes para las entidades financieras en materia fiscal y en lo relativo al control de activos provenientes de actividades ilícitas.

Estimamos que este estado de cosas deberá ser resuelto definitivamente a través de la incorporación orgánica de estas entidades al régimen de la Ley de Entidades Financieras, mediante la instauración de un marco normativo que respete debidamente su naturaleza institucional y jurídica, o bien a través de un régimen normativo autónomo, dotado de un estándar cualitativo similar al del Banco Central, que respete igualmente esa naturaleza.

En esta segunda opción, se ha llegado a proponer la creación de una Superintendencia de Cooperativas y Mutuales de Crédito, “órgano que debería ser rigurosamente técnico, especializado e independiente y podría estar integrado por el INAES, el Ministerio de Economía (y Producción), el Ministerio de Desarrollo Social, el BCRA y las federaciones que agrupan a las distintas cooperativas y mutuales de crédito”⁵⁹.

Cooperativas de crédito (de operatoria exclusiva con fondos propios)

Según información del INAES (setiembre de 2007) existen en nuestro país 864 cooperativas de crédito⁶⁰. Teniendo en cuenta la metodología utilizada en ese cómputo, inferimos que esa cifra incluye un banco cooperativo y dos cajas

(59) Cfr. FORMICA, Heriberto M., “Cooperativas de crédito e intermediación financiera”. Trabajo presentado en las Terceras Jornadas de Actuación Profesional en Cooperativas, organizadas por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (Buenos Aires, 26 y 27 de marzo de 2009), www.facpce.org.ar.

(60) Cfr. INAES, “Las cooperativas y mutuales”.

de crédito cooperativas, correspondiendo el resto a cooperativas de operatoria exclusiva con fondos propios.

En lo referente al volumen operativo, reiteramos lo expresado en el capítulo anterior, en cuanto los datos sobre préstamos y otras magnitudes correspondientes a estas entidades aparecen informados conjuntamente con las informaciones sobre créditos otorgados por los bancos cooperativos, cajas de crédito cooperativas y asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica mutual, resultando por ende imposible discriminarlos entre sí.

Cabe señalar que las posibilidades operativas de las cooperativas de crédito son bastante limitadas por la imposibilidad de recibir depósitos u otros fondos bajo cualquier denominación, por lo cual la posibilidad de fondear los préstamos u otras formas de financiación queda limitada a la disponibilidad de fondos propios (patrimonio social) no inmovilizados, eventualmente reforzados mediante la emisión de los títulos cooperativos de capitalización, previstos por la Resolución 349/95 y complementarias del INAES.

Al igual que las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica mutual, las cooperativas de crédito permanecen al margen de las obligaciones informativas vigentes para las entidades financieras en materia fiscal y en lo relativo al control de activos provenientes de actividades ilícitas.

Microcréditos

El concepto “microcréditos” abarca un amplio espectro de operaciones cubierto por un extenso conjunto de entidades financieras (algunas de ellas especializadas en el tema) y otras no financieras⁶¹, que cubren un universo cualitativa y cuantitativamente muy amplio. Su origen es atribuido a la iniciativa del bengalí Muhammad Yunus, creador del Grameen Bank, también conocido como “banco de los pobres”.

En el año 2006 se sancionó la Ley 26.117, conocida también como Ley de Microcrédito, que habilitó un marco normativo para el funcionamiento de un sistema de microcréditos, dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Nación⁶², que ha lanzado iniciativas tales como el Banco Popular de la Buena Fe⁶³.

(61) Cfr. PLATTEAU, Stefan, RIBBINK, Gerrit y ELISSETCHE, Osvaldo, “Microfinanzas en Argentina. Situación y oportunidades de desarrollo, ed. FACET BV, Roma, 2006.

(62) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Ley de microcrédito”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 174/2006, pág. 498.

(63) Cfr. www.desarrollosocial.gov.ar, Información, Microcréditos.

La Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito informa que la Ley 26.117 obtuvo la adhesión de 21 legislaturas provinciales y que se conformaron 20 consorcios de gestión local; que se logró la ampliación y consolidación de la operatoria de las redes nacionales de microcrédito y que la gestión individual de cada organización se consolidó a través de un modelo de gestión asociada⁶⁴.

Por su parte, los esquemas de gestión asociada y redes articulan su actividad con más de 1.200 organizaciones ejecutoras, “las que proveen de microcrédito a los emprendedores de la economía social en casi todo el país”.⁶⁵

Además, la inversión del Programa Nacional de Microcrédito alcanzó a la fecha los 170 millones de pesos, abarca el involucramiento de casi 5.000 asesores de crédito y el apoyo a través de microcréditos, organización y capacitación brindados a más de 60.000 prestatarios, con el otorgamiento de más de 87.000 créditos⁶⁶.

En cuanto a los microcréditos dentro del sistema financiero institucionalizado, de acuerdo con las normas del Banco Central solo será exigible que el legajo cuente con los datos que permitan la identificación del cliente, en los denominados préstamos de monto reducido otorgados a personas físicas no vinculadas con la entidad financiera, sin que en ningún momento, en los préstamos de hasta 36 meses de plazo, el capital adeudado supere el monto que resulta de aplicar el sistema francés de amortización, considerando en todos los casos una cuota mensual que no podrá exceder los \$ 300 o su equivalente en otras monedas, y las restantes condiciones que se pacten libremente⁶⁷.

Según la información disponible, dentro del sistema bancario el otorgamiento de microcréditos es asumido por diversas clases de entidades, incluyendo bancos públicos y bancos privados del sector lucrativo^{68 69}.

Anteproyecto de Ley de Cajas Populares (INAES)

En tanto el Proyecto Polino procuraba restablecer, durante el transcurso del año 2002 y dentro del marco aún hostil de la Ley de Entidades Financieras, las facultades operativas arrebatadas a las cajas de crédito cooperativas, surgió

(64) Cfr. Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito, Programa Nacional de Microcrédito “Padre Carlos Cajade”, Jornada Nacional de Microcrédito, 7 de mayo de 2009, Buenos Aires.

(65) (66) Ibid.

(67) Cfr. BCRA, www.bcra.gov.ar, Normas sobre gestión crediticia, punto 1.1.3.3.

(68) “Microcréditos: la gran apuesta a futuro del Banco Provincia”, en periódico *Página 12*, Suplemento, 25 de mayo de 2009.

(69) Cfr. “Crecen con fuerza los pequeños emprendimientos”, en periódico *Clarín*, 25 de abril de 2009, pág. 49.

otra alternativa promovida por la entonces Presidenta del INAES Elvira Castro, que logró algún apoyo en el seno del Ministerio de Economía de la Nación, donde se inició un expediente al respecto.

El anteproyecto partía del añejo Proyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas elaborado por el IMFC en 1964, y procuraba igualmente dar respuesta al reclamo popular de restablecer la operatoria de las cooperativas de crédito, solucionando al mismo tiempo el prolongado conflicto que venía manteniendo el INAES, como sucesor mediato del Instituto Nacional de Acción Mutua, con el Banco Central, en torno de la operatoria y fiscalización de las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica.

Como idea central, el anteproyecto reivindicaba la naturaleza solidaria de los servicios prestados por cooperativas y mutuales, sosteniendo que los actos cooperativos o mutuales que realicen las entidades con sus asociados no configuran intermediación habitual entre la oferta y la demanda lucrativa de recursos financieros. Partiendo de esa premisa y con la valiosa experiencia de cooperativas de crédito que bajo diversas denominaciones funcionan en los Estados Unidos, Canadá y Alemania, el INAES diseñaba para estas entidades un régimen autónomo de regulación y fiscalización, situado fuera de la órbita del Banco Central⁷⁰.

Encontrábamos así una regulación ambivalente, aplicable tanto a las cooperativas de crédito cuyo resurgimiento se procuraba 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 anteproyecto⁷¹.

A fines del año 2002 el INAES promovió la realización de un Seminario Internacional para cooperativas de ahorro y crédito, que contó con la participación de representantes de cooperativas de EEUU, Canadá y otros países.

Entre otras experiencias comentadas en el Seminario se destacó la exposición del representante del World Council of Credit Unions (WOCCU) (Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito), donde se advierte una fuerte influencia de las cooperativas estadounidenses, en tanto las cooperativas de crédito europeas tienen principal incidencia y participación en la Alianza Cooperativa Internacional, a través de su Comité Bancario.

(70) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Por una salida solidaria de la crisis financiera", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 143/2002, pág. 474.

(71) *Ibid.*

Las cooperativas integrantes del sistema WOCCU reciben en los EEUU el nombre de “credit unions” (uniones de crédito) como complemento de las “trade unions” (uniones de comercio), denominación esta última que identifica a los sindicatos laborales en el derecho anglosajón. En los restantes países, las entidades integrantes de este sistema son conocidas como cooperativas de ahorro y crédito (o de ahorro y préstamo).

Las cooperativas de ahorro y crédito integradas en el sistema WOCCU aplican un sistema de ratios financieros conocido como SISTEMA PERLAS, que presenta las siguientes características:

1. Es una herramienta de administración ejecutiva.
2. Posee ratios y fórmulas de evaluación estandarizados.
3. Logra clasificaciones objetivas y comparativas.
4. Facilita el control supervisorio⁷².

Ulteriormente, el cambio de autoridades nacionales y sus efectos inmediatos y mediatos implicaron el abandono de aquel proyecto, concentrando la atención (sobre todo la del Banco Central) en la ulterior sanción y reglamentación de la Ley 26.173.

Conclusiones

La histórica lucha de las cooperativas de crédito nucleadas en torno del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, liderada por este último, permitió resistir con relativo éxito el embate de los últimos dos dictaduras que asolaron a nuestro país, y encuentra un digno reflejo y continuación en la presencia creciente y vigorosa del Banco Credicoop.

Por otra parte, la sanción y reglamentación de la Ley 26.173 configura un intento de reparación de los atropellos consumados por aquellas dictaduras contra el movimiento cooperativo de crédito, pero la verdadera eficacia de este instrumento aparece mediatizada debido a la drástica modificación de las condiciones económicas y sociales en general, impuesta por y a partir de aquellas dictaduras.

Entendemos que la consolidación y crecimiento del sistema financiero demanda introducir una sustancial modificación de la Ley de Entidades Financieras heredada de la dictadura, estableciendo el carácter de servicio público

(72) Cfr. FORMICA, “Cooperativas de crédito”.

invertido por la actividad financiera, con particular reconocimiento de la naturaleza y función de servicio social solidario cumplido por las entidades financieras cooperativas, tal como lo postula la Propuesta del IMFC⁷³.

En este aspecto, el recientemente electo Diputado Nacional Carlos Heller ha expuesto los lineamientos de su programa de acción en materia financiera y en tal sentido manifestó encontrarse elaborando un Proyecto de Ley de Crédito Productivo y Cobertura Universal de servicios financieros.

Se trata de una nueva Ley de Entidades Financieras que derogue la Ley 21.526 de la dictadura y que interprete al sistema financiero como un servicio público, concebido desde el interés de los usuarios y no el de las entidades financieras, a fin de contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país, para que los bancos respondan a parámetros de eficiencia social, tales como la orientación del crédito hacia actividades específicas y las pymes, estableciendo determinadas regulaciones en las tasas de interés y la provisión de una cobertura universal de servicios bancarios.

La nueva ley impulsará la construcción de un mercado amplio de crédito bancario, centrado en el crédito productivo y el hipotecario para la vivienda. Se intentará además democratizar el crédito y morigerar la alta concentración por deudor.

Finalmente, se busca lograr la cobertura universal para toda la población argentina, tanto para los hogares (puesto que menos de la mitad de la población está hoy bancarizada) y a nivel geográfico, para que llegue a las localidades más pequeñas.

En cuanto a las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica, deberá establecerse un marco normativo adecuado, ya sea bajo jurisdicción del Banco Central o de otro organismo técnicamente solvente, que asegure su fiscalización integral y otorgue garantías suficientes a quienes operen con ellas.

En los aspectos más generales, creemos que se requiere introducir un cambio sustantivo en el esquema de distribución del ingreso, para revertir las condiciones de marginación y exclusión social que afectan a buena parte de nuestra sociedad⁷⁴.

(73) Cfr. IMFC, *Propuesta*

(74) *Ibid.*