

El sector cooperativo en el sistema financiero

Por: Guillermo Rozenwurcel y Aaron Gleizer

I. Breve esbozo histórico.

Inspirada en los modelos de Raiffeisen, Schlze-Delitsch y Luzzatti, la utilización de la forma cooperativa como modalidad solidaria para la solución de las necesidades financieras en los sectores de menor potencial económico surge en nuestro país en los albores del presente siglo.

Las cooperativas de crédito mantuvieron un desarrollo reducido hasta 1958, año de creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, entidad cooperativa de segundo grado que agrupa y promueve la creación de numerosas instituciones de base. Mediante la utilización de la denominada “orden de pago cooperativa”, instrumento de pago endosable y compensable que adquiere gran difusión en los años siguientes, el número de cooperativas de crédito se multiplica velozmente, alcanzando a mediados de 1966, al millar de entidades en todo el país.

Este vigoroso desarrollo encuentra su raíz en la aptitud y eficiencia del sistema cooperativo para satisfacer las necesidades financieras de amplios sectores de nuestra comunidad, de pequeña y mediana dimensión económico-social (pequeños y medianos empresarios urbanos y rurales, artesanos, talleristas, industriales, comerciantes, productores agropecuarios, profesionales, etc.). Esta aptitud fue reconocida incluso por la Exposición de Motivos de la Ley N° 18.061, que aún sin otorgarles mayores facultades, confirió “carta de ciudadanía financiera” a las cajas de crédito cooperativas¹.

La puesta en vigencia, en julio de 1966, de un régimen normativo cercenatorio de la actividad de las cooperativas de crédito, a través de la prohibición de la circulación y compensación intercooperativa de los órdenes de pago (convertidas, por aquel entonces en letras de cambio “no a la orden”), afectó severamente la evolución, rentabilidad y existencia misma de las entidades, que del millar computable a mediados de 1966, descendieron a poco más de 400 a fines de 1972. Durante ese período y aún bastante después, estuvo cerrada la admisión de solicitudes de autorización para habilitar nuevas entidades.

La sanción, en diciembre de 1972, de las leyes Nros. 20.040 y 20.041, y la puesta en vigencia de esta última a mediados del año siguiente, restablecieron la endosabilidad y compensabilidad intercooperativas de las letras de cambio con lo cual comienza una etapa de recuperación para el cooperativismo de crédito.

Esta recuperación tropezaba, no obstante, con algunas limitaciones, a saber: la falta de interconexión entre las cámaras compensadoras de valores bancarios y cooperativos –que generaba circuitos monetarios independientes- y la subsistencia de la prohibición para la apertura de nuevas entidades, si bien parcialmente flexibilizada por vía de la admisión de solicitudes de apertura de filiales, sujetas a la previa aprobación del Banco Central.

En noviembre de 1975, el Directorio del Banco Central restableció la admisibilidad de solicitudes de autorización de nuevas cajas de crédito cooperativas, tradu-

cida en un elevado número de presentaciones que no llegaron a ser resueltas por el citado organismo.

Cabe señalar que la prolongada clausura de la admisión de solicitudes, y la ausencia de entidades que dieran respuesta específica a las necesidades de los sectores de pequeña y mediana dimensión económico-social, había dado lugar al funcionamiento, a lo largo y a lo ancho del país, de alrededor de 200 entidades denominadas “cooperativas de crédito” (de operatoria de depósitos). Estas cooperativas procuraban cubrir, por encima de sus manifiestas limitaciones normativo-operativas, las carencias resultantes de la falta de entidades incorporadas al sistema institucionalizado.

II. La “Reforma Financiera”

La sanción y puesta en vigencia, a partir del 1º de junio de 1977, de las leyes N° 21.526 de Entidades Financieras, y N° 21.495 de Descentralización de los Depósitos, y de sus correspondientes normas reglamentarias, afectaron sustancialmente las reglas de juego impuestas al sistema financiero nacional.

Las modificaciones a la base jurídica del sistema se vieron complementadas por la liberación de las tasas nominales de interés y por un nuevo mecanismo de control monetario establecido también desde junio de 1977 –por el cual se estableció un coeficiente de efectivo mínimo único cuyo nivel pasó a ser determinado por el B.C.R.A.-. al mismo tiempo se decidió por Ley N° 21.572, la creación de la Cuenta de Regulación Monetaria.

En conjunto, tales medidas se constituían en partes integradas y coherentes de una “reforma financiera” que, en el esquema oficial, se enmarcaba –junto con otras medidas de fondo, como la “reforma arancelaria” y la política de privatizaciones- en un plan de mediano y largo plazo orientado a redefinir el perfil de la economía nacional a través de:

- una disminución del papel del Estado en el desarrollo económico del país y sus áreas estratégicas.
- una reinserción del país en el esquema de la división internacional del trabajo.
- el aliento a la concentración económica.

El camino seguido con posterioridad, revela que los pasos ya dados con la “Reforma Financiera” se han continuado en la elevación real de los capitales mínimos exigidos para las entidades, que afectan en mayor medida a las de menor dimensión y a aquellas radicadas en el interior del país, y en la reforma al régimen de garantía de los depósitos (Ley N° 22.051).

Esta última ley contempla una cobertura limitada, optativa y onerosa para los depósitos constituidos en las entidades, por parte del B. C. R. A. a quien otorga amplias facultades reglamentarias para la fijación y modificación del cargo a cobrar y del porcentaje garantizado, así como del tope mínimo con cobertura total.

No caben dudas que las restricciones previstas a la garantía favorecen a las entidades de mayor envergadura, incluidas las de origen extranjero, que podrían no optar por la cobertura y reducir así sus costos operativos, mejorando su posición relativa; y fundamentalmente, incrementando su poder de captación y la concentración en el mercado.

Las generosas facultades asignadas al Banco Central, por otra parte, podrían incluso desvirtuar por vía reglamentaria, la voluntad manifestada en la propia ley, de brindar garantía integral a los pequeños y medianos ahorristas.

En el mismo sentido, se encaminan los estudios sobre privatización de las Cámaras Compensadoras, que en esencia apuntan a constituir un nuevo factor de discriminación y concentración.

En consonancia con esta orientación, la Exposición de Motivos de la Ley N° 21.526 consignaba el objetivo de lograr “el adecuado marco para el desenvolvimiento de un sistema financiero apto, solvente y competitivo”, promoviendo “la coparticipación, la interacción y en definitiva la integración y concentración de entidades”².

Al respecto, es menester efectuar algunas observaciones:

1. El proceso de concentración se ve impulsado por las condiciones de solvencia exigidas al sistema financiero (Circular B. 1421-I.F.671 del B.C.R.A. y normas complementarias) a través de la fijación de elevados topes de capital mínimo para las distintas clases y categorías de entidades, así como también por la severidad del régimen sancionatorio por incumplimiento de las relaciones técnicas exigidas.

2. El razonamiento de que la concentración financiera promovida mediante dispositivos legales permite alcanzar el objetivo de eficiencia empresaria mediante dispositivos legales permite alcanzar el objetivo de eficacia empresaria mediante la obtención de economías de escala, es objetable.

Por un lado, no ha sido demostrado que existan economías de escala de envergadura en el funcionamiento del sistema financiero argentino. Y la experiencia de otros países, bastante contradictoria, tampoco da una respuesta unánime³.

Por el otro, la aparición de economías de escala se vincula al aumento del tamaño de las plantas, no al de las empresas; en tanto que la concentración financiera supone corrientemente la absorción de plantas por parte de una empresa y no el aumento de tamaño en cada una de ellas.

3. En el contexto financiero argentino se observa la presencia de entidades de tamaño y características operativas muy diversas.

El hecho merece una explicación, ya que supone la existencia de fuerzas económicas importantes que contrarrestan la tendencia a la concentración observable en otros países.

A nuestro entender, el fenómeno puede deberse a la presencia de diferentes “sub-mercados” –cuyas fronteras no son, por supuesto, rígidas o inflexibles- que coexisten en el marco del mercado financiero.

Así, diferentes franjas de usuarios –esto es, distintos sectores con mayor o menor grado de poder económico en lo referente a dimensión, ingresos, etc.- son servidas por entidades de tamaño y características diversas.

Es natural que las entidades “especializadas” en la atención de los sectores económicos menos concentrados –en particular las pequeñas y medianas empresas- presenten menores saldos de préstamos y depósitos que las entidades dedicadas a la atención de los sectores más concentrados –esto es, la gran empresa.

Si recurrimos a una de las definiciones usuales del “Producto Bancario”⁴, que define el nivel de Actividad Bancaria como la suma de los saldos promedio de préstamos y de

pósitos, resulta evidente que –ceteris paribus- el producto bancario será menor para los bancos dedicados a la atención de la pequeña y mediana empresa.

Reteniendo estos conceptos, pasemos a considerar una cierta función de costos operativos en relación al volumen de Actividad Bancaria definida para el conjunto del sector financiero.

Supongamos que dicha función –pese a las objeciones del punto 2- presentara costos medios decrecientes (y que, en consecuencia, existieran rendimientos crecientes a escala).

En este caso, los bancos que operaran con menores niveles de actividad bancaria presentarían costos unitarios mayores que aquellos que operan en una escala superior.

En cualquier caso, sin embargo, no tiene sentido medir la eficiencia relativa de las entidades del sistema, comparando empresas que operan en escalas deferentes. Esto es así, puesto que cuando se habla de eficiencia –enfocando el problema desde el ángulo de los costos-, la misma consiste en minimizar el costo para cada nivel de producción dado.

Lo que habrá que considerar, eso sí, es si dentro de los objetivos que se le asignan al Sistema, está el de continuar brindando asistencia financiera al sector de la pequeña y mediana empresa, cuyo peso en la economía nacional –no está demás aclararlo- puede ponderarse teniendo en cuenta que absorbe casi el 70 % de la ocupación y genera el 54% del PBI.

Si la respuesta es afirmativa, la subsistencia y desarrollo de la banca que atiende a dicho sector queda, entonces, plenamente justificada.

Lo que habrá que buscar, en este caso, son los mecanismos idóneos para mejorar la eficiencia y minimizar los costos en cada uno de los “submercados”, esto es, para todos y cada uno de los niveles de actividad bancaria.

Dicho de otra forma, habrá que procurar que las entidades se ubiquen en la curva de costos correspondiente a la tecnología disponible más avanzada y no por encima de dicha curva.

De lo contrario, habrá motivos para pensar que la concentración impulsada en el sector financiero se corresponde con “objetivos latentes”⁵ no explicitados, cuyo cumplimiento requiere la implementación de un proceso de concentración para el conjunto de la economía nacional.

4.- En cuanto a la valoración de la competencia como condición inherente al sistema, es oportuno recordar aquí algunas de las conclusiones más difundidas de los teoremas básicos de la “Economía del Bienestar”.

Las mismas demuestran que el comportamiento privado, guiado por el objetivo de maximizar el lucro empresario, sólo conduce al sistema económico a la obtención del óptimo social, bajo condiciones de competencia perfecta.

Demás está decir que las distorsiones observables en el sistema financiero, como en el conjunto de la economía argentina, inhiben al mecanismo competitivo impulsado por la búsqueda del máximo beneficio privado, el logro del óptimo social.

Por ende, si se concibe al sistema financiero como un servicio público con responsabilidad prioritaria hacia la comunidad, veremos que decrece la significación de la competencia, en tanto se acrecienta el papel del sector financiero no lucrativo, oficial y cooperativo.

5. Finalmente, no es inoportuno señalar la abierta contradicción entre la filosofía liberal y la confianza en la competencia como mecanismo apto para la más eficiente asignación de los recursos económicos por un lado, y los poderes de regulación monetaria discrecionales y absolutos que se le otorgan al Banco Central, por el otro, poderes que confluyen de facto en la conformación de un verdadero cartel financiero bajo la dirección del mismo.

III. El proceso de transformación

De acuerdo con el anteproyecto de Ley de Entidades Financieras elaborado por una Comisión ad hoc en los últimos meses de 1976, para sustituir al régimen anterior, la forma cooperativa era lisa y llanamente eliminada como modalidad jurídico institucional apta para participar en la prestación del servicio financiero, en base a supuestas insuficiencias en su régimen de manejo y control. Al mismo tiempo se proponía prohibir a las cajas de crédito cooperativas la recepción de depósitos a la vista, alegando que “los bancos comerciales son, por definición, los únicos intermediarios financieros”⁶.

Tal circunstancia significaba, en los hechos, limitar drásticamente la continuación de una prestación normal del servicio financiero por parte de las cajas a sus usuarios tradicionales, teniendo en cuenta que los depósitos a la vista constituían por aquel entonces más del 70% de los recursos captados.

La amplitud y repercusión del debate público generado durante el proceso de elaboración de la nueva ley, las múltiples calificadas opiniones vertidas en favor del papel cumplido por las cajas –escuchadas y ponderadas en los más altos niveles de decisión– culminaron, en definitiva, con la sanción de la Ley N° 21.526, que acuerda a las cajas de crédito la posibilidad de “adecuarse a la operatoria que les corresponde de acuerdo con sus objetivos (artículo 26)⁷; es decir, cesando la captación de depósitos a la vista, o bien “transformarse en bancos cooperativos, en función de las posibilidades y decisiones de las mismas cajas. La transformación que se posibilita, permitirá la evolución y crecimiento del cooperativismo de crédito, encauzándolo en forma adecuada a su importancia en el sistema financiero”⁸.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 60 y 62 de la ley, y las normas reglamentarias dictadas por el Banco Central, las cajas del crédito cooperativas dispusieron de un año de plazo –que venció el 2-7-78– para ejercer la opción indicada. Las entidades que solicitaron su transformación dentro de ese término, sin que el Banco Central se hubiera pronunciado al respecto, gozaron de una prórroga en sus facultades operativas, por el plazo máximo de un año, dentro del cual debieron obtener y concretar su transformación en bancos comerciales de naturaleza cooperativa; o de lo contrario, cesar su captación de depósitos a la vista, si el Banco hubiera resuelto negativamente su solicitud particular.

La posibilidad de transformación en bancos cooperativos, acordada a las cajas de crédito cooperativas por la Ley N° 21.526 abrió una importante perspectiva para estas entidades y fundamentalmente, para los sectores económicos- sociales tradicionalmente vinculados con ellas.

La amplitud operativa consagrada –para la clase de bancos comerciales– por el artículo 21 de la Ley, al señalar que éstos “podrán realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les sean prohibidas por la presente Ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el Banco Central de la República Argentina en ejercicio de sus facultades”⁹ es plenamente aplicable al sector financiero cooperativo, con la obvia aclaración de que el elemento

esencialmente decisivo para cada prestación no será la maximización del lucro empresario, sino la posibilidad de cubrir con eficacia necesidades concretas de sus asociados.

La finalidad superior de asegurar el cumplimiento de los objetivos sociales dentro de la nueva situación creada, planteó a las cajas de crédito cooperativas los siguientes requerimientos básicos:

Alcanzar con razonable holgura los elevados niveles de responsabilidad patrimonial exigidos por las normas en vigencia para la clase de banco comercial.

Alcanzar niveles de eficiencia operativa aptos para ofrecer prestaciones altamente calificadas y diversificadas a sus usuarios, cumpliendo al mismo tiempo con las exigencias de un régimen normativo complejo, variable y oneroso.

Mantener, fundamentalmente, el carácter ágil y personal en las relaciones con los asociados usuarios, sobre cuya base se fundamentó el desarrollo y arraigo de las cajas de crédito cooperativas.

Los niveles de responsabilidad patrimonial –generalmente superiores a las posibilidades individuales de cada caja- se han ido logrando sobre la base de un proceso de integración por fusión entre un número variable de entidades, según las distintas exigencias zonales. Al mismo tiempo, se utilizó un modelo genérico de estatuto –adaptado a las diversas situaciones- cuyas regulaciones apuntan a mantener el equilibrio funcional entre las diversas cajas integrantes de cada banco, que pasan a constituirse en filiales del mismo. Algunas disposiciones esenciales del modelo estatuario comentado son:

Un equilibrado sistema de órganos para el funcionamiento y control institucional con participación de comisiones asesoras en cada una de las filiales de los bancos cooperativos.

El principio de la revisión zonal prioritaria de los fondos captados por cada filial, evitando así la concentración y colocación centralizada de los recursos, habitual en los sistemas financieros tradicionales.

Las limitaciones operativas impuestas a la casa central de cada banco, que no podrá realizar la operatoria propia de las filiales, debiendo limitarse a aquellas modalidades inherentes a su naturaleza (comercio exterior, corresponsalía).

La somera enumeración precedente revela la preocupación institucional por asegurar el carácter ágil y personal en las relaciones de los bancos cooperativos con sus asociados usuarios.

En cuanto al objetivo de eficiencia operativa, los bancos cooperativos habrán de lograrlo –como lo hicieron antes las cajas de crédito cooperativas- mediante la utilización conjunta de servicios de apoyo operativo y técnico administrativo, prestados por entidades cooperativas de grado superior, en condiciones de integración cooperativa. Esta permite alcanzar condiciones de alta eficiencia técnica y escalas económicas de costos razonables, conforme lo postulado por la Alianza Cooperativa Internacional: “las cooperativas, para servir mejor a los intereses de sus miembros y sus comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas a los niveles local, nacional e internacional”¹⁰.

IV. La situación actual

Como resultado del proceso de transformación, que ha concluido recientemente, el número de Bancos Cooperativos se vio incrementado significativamente, pasando de 8 existentes con anterioridad al 1° de junio de 1977, a un total de 80 que operan en la actualidad.

Su significación en el sistema financiero creció en el mismo orden.

En efecto, la Banca Cooperativa absorbía el 31,57% el 5,7% del total de depósitos y otorgaba el 6,5% del total de préstamos, tomando como base de las cifras correspondientes al conjunto de Bancos Comerciales (v. cuadro I).

La participación relativa respecto a la Banca Comercial Privada (excluida la Oficial) ascendía, en tanto, al 9,3% del total de depósitos y al 10,2% del total de préstamos (cuadro II).

En forma individual, tan sólo los Bancos Nación y Provincia de Buenos Aires superan esa participación con el 12,3% y el 8,5% respectivamente para el total de depósitos de la Banca Comercial, y con el 9,7% y el 7,9% para el total de préstamos.

En síntesis, puede decirse que el sentido constructivo con el cual dirigentes y asociados de las ex-cajas de crédito cooperativas asumieron y están resolviendo las complejas cuestiones emergentes del proceso transformador, permite calificar este comportamiento institucional como un aporte positivo, no sólo para el sector atendido por las entidades, sino como una contribución para la comunidad nacional y el país en su conjunto. La importancia de este aporte podrá aumentar en la medida en que las normas aplicables contemplen la naturaleza diferencial de los servicios prestados por las cooperativas, y las características de los sectores económico-sociales atendidos por ellas.

V. Cuadros estadísticos

CUADRO I – Bancos comerciales al 31-5-79 (participación porcentual)

Bancos	Depósitos	Préstamos	Capital y Reservas
Oficiales	38,1	35,8	62,2
Nacionales	12,3	9,7	17,0
Provinciales	23,0	23,6	41,6
Municipales	2,8	2,5	3,6
Privados Nacionales	49,7	50,4	25,5
No Cooperativos	44,0	43,9	20,1
Capital	24,5	25,2	11,4
Interior	19,5	18,7	8,7
Cooperativos	5,7	6,5	5,4
Capital	1,1	1,3	1,4
Interior	4,6	5,2	4,0
Extranjeros	12,2	13,8	12,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

CUADRO II – Bancos comerciales privados al 31-5-79 (participación porcentual)

Bancos	Depósitos	Préstamos	Capital y Reservas
Priv. Nac. No Cooperativos	71,0	68,4	53,3
Capital	39,5	39,2	30,2
Interior	31,5	29,2	23,1
Priv. Nac. Cooperativos	9,3	10,2	14,2
Capital	1,8	2,0	3,7
Interior	7,5	8,2	10,5
Extranjeros	19,7	21,4	32,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: BCRA. "Estado de las entidades bancarias al 31.5.79"

VI. Notas

- (1) Banco Central de la República Argentina, "Entidades Financieras, Ley N° 18.061", Ed. B.C.R.A., Bs. As., 1969.
- (2) Banco Central de la República Argentina, "Entidades Financieras, Ley N° 21.526, Descentralización de Depósitos, Ley N° 21.495", Ed. B.C.R.A., Bs. As. 1977.
- (3) Arnaudo, Aldo A. "El nuevo régimen financiero argentino. Una perspectiva", en 2do. Congreso Nacional para Profesionales en Ciencias Económicas, Trabajos Presentados Volumen 1, Ed. Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas, Mendoza, 1978.
- (4) Feldman, Ernesto. "Costo Bancario: Estimaciones mediante análisis de corte transversal y series de tiempo", Series de Estudios Técnicos N° 30 del Cemyb, Ed. B.C.R.A. Bs. As., 1978.
- (5) Ferrer, Aldo. "El retorno del liberalismo. Reflexiones sobre política económica vigente en al Argentina"; en Desarrollo Económico N° 72 vol. 18, Bs. As., 1979.
- (6) Banco Central, cit. En (2)
- (7) Ibid.
- (8) Ibid.
- (9) Ibid.
- (10) Alianza Cooperativa Internacional, "Nuevos enfoques de los principios cooperativos en el mundo", Ed. Idelcoop, Rosario, 1975.

