

Las cooperativas de intermediación financiera (de ahorro y crédito) en el Uruguay (*)

I.- Antecedentes

Esta modalidad cooperativa actúa en el área financiera, y, si bien aparece como relativamente nueva en el Uruguay, tiene más de 120 años de actividad y experiencia, especialmente en Europa Central, adoptando diversos nombres tales como: bancos populares; cajas cooperativas rurales; cajas de crédito; Bancos Cooperativos, etcétera.

En América del Sur han sido adoptadas y extendidas desde principios de siglo por las colonias de inmigrantes alemanes (Brasil), italianos (Brasil y Argentina), etcétera, habiendo tenido un desarrollo importante, no sin tener que enfrentar políticas francamente hostiles.

Hoy, por ejemplo, en Argentina, luego de haber alcanzado un nivel de desarrollo importante –superando el 10 % del ahorro nacional– el Cooperativismo de crédito debió sufrir en 1966 una dura persecución instigada por la banca lucrativa nacional y extranjera, la que redujo a la mitad (de 1.000 a 500) el número de entidades, y a sólo un 3 % del ahorro nacional captado. Luego de varios años de lucha, se han recuperado esos niveles anteriores y se ha reconocido el “status” bancario del Sistema.

Hoy es una realidad con más de 75 Bancos Cooperativos, que se debaten arduamente en una coyuntura difícil, para reivindicar el Sistema solidario, actuando en la plena operatoria financiera bancaria, y buscando el rol en la economía que se está organizando en la nueva democracia argentina.

En el Uruguay, el crédito solidario tiene sus antecedentes en las Cajas Populares iniciadas en 1902, cuando los Círculos Católicos de Obreros las propugnaron fundando “Cajas Populares Raiffeissen y Bancos Populares Luzzatti, al igual que Cooperativas”.

Así surgió la Sociedad Cooperativa Anónima “LA CAJA OBRERA”, que pronto se convertiría en banco, y las Cajas Populares de Santa Lucía, Pando y San José. Promovidas por sacerdotes y por la Unión Económica, como central de servicios. Con un tono altamente confesional, las Cajas Populares, jurídicamente sociedades anónimas pero con un sentido localista y solidario notorio, se extendieron con rapidez, llegando en la década del 50 a cuarenta y ocho unidades que operando sólo en el Interior, captaron hasta el 16 % del ahorro que manejaba el Sistema bancario.

(*) Informe de COFAC, Cooperativa de Ahorro y Crédito de segundo grado, con sede en Paysandú, a los partidos políticos y a la CONAPRO (Concertación Nacional Programática, integrada por los partidos políticos y fuerzas sociales y laborales del Uruguay, que funcionó hasta el 1° de marzo de 1985), El Comité Ejecutivo de COFAC lo hizo en nombre de todo el cooperativismo de intermediación financiera de la hermana república oriental. Existen en Uruguay dos nucleamientos de las cooperativas de esta rama, uno de los cuales es COFAC, que actúa como Central de Servicios Económicos –Financieros y Técnicos.

Captaron dinero local de corto plazo y extendieron el crédito al consumo y al equipamiento e insumos de las pequeñas y medianas empresas.

Desde 1912 a 1941 funcionaron ligadas al B.R.O.U., y su Sección “Crédito Rural”, las “Cajas de Crédito Rural y los Sindicatos Rurales”, que surgen de una ley que promueve el Presidente Batlle y Ordóñez, con la idea de distribuir el crédito a través de los productores organizados en Cooperativas de Crédito. (Admirablemente, la Ley se mantiene sin derogar, aunque lamentablemente en desuso).

Entre 1962 y 1974 el Centro Cooperativista Uruguayo impulsa en carácter experimental, primero, experiencias cooperativas entre asalariados solamente -cooperativas de crédito o mutuales de crédito. O entre asalariados y pequeños empresarios urbanos y rurales, o cooperativas de comunidad (pero mutuales, que solamente prestaban el Capital Social). Luego, y desde 1973, se elabora un modelo de empresa cooperativa de intermediación financiera, y luego de estudiar el ejemplo de las Cajas Argentinas, en 1974 se inician en Trinidad, Salto y Mercedes, las primeras experiencias de lo que hoy el B.C.U. denomina las “Cooperativas de Intermediación Financiera”.

En 1971, el C.C.U. y las Cooperativas de la época, promueven en el Parlamento la Ley que les sirvió de fundamento legal, y que especialmente las habilitó a funcionar frente a las probabilidades de la Ley 13.330 del año 1965.

II.- Realidad actual

Las Cooperativas de Intermediación Financiera –tal como las denomina el B.C.U.- son hoy en Uruguay 16 unidades que agrupan a 85.000 Socios y tienen dos agrupamientos de 2º grado, uno de ellos actuando como Central de Servicios Económico-financieros y Técnico, que es COFAC.

La operatoria de estas Cooperativas de Intermediación Financiera, de acuerdo a la Ley Nº 15.322 y a las normas reglamentariamente del Banco Central del Uruguay, es toda operación activa o pasiva con sus Socios, salvo aquellas que la Ley de Intermediación Financiera hace privativa de los Bancos, o sea: a) recibir depósitos en Cuenta Corriente bancaria y autorizar que se gire contra ellos mediante cheques; b) recibir depósitos a la vista; c) recibir –de residentes- depósitos a plazo.

Corresponde, sin embargo, aclarar que, de acuerdo al art. 30 de la misma Ley, los literales b) y c) quedan anulados por lo que las Cooperativas legalmente sólo estarían limitadas a no poder recibir depósitos en Cuenta Corriente que sean girados con cheques, lo que les disminuye su capacidad de competencia en el mercado.

En síntesis, hoy las Cooperativas de Intermediación Financiera o de Ahorro y Crédito que reciben depósitos exclusivamente de sus Socios, operan: recibiendo Depósitos a la Vista, Cajas de Ahorros y Depósitos a Plazo Fijo, todo esto en moneda nacional preferentemente, pero también en moneda extranjera. Y otorgando créditos, en las mismas proporciones en moneda nacional y extranjera, en las modalidades de amortizables en cuotas, a plazo fijo y en Descuento de Documentos de Terceros, en general dentro del denominado corto plazo (12 meses).

Esa operatoria elemental, igual ha permitido incursionar en el financiamiento de la producción: siembra (con riesgos muchas veces desproporcionados para nuestras instituciones

financieras); anticipos de cosecha o zafra; financiación post-zafra o cosecha (con prenda de la producción), y aún financiación de la exportación con garantía de las Cartas de Crédito.

Es que conveniente precisar que hoy, 1984/85, la mayor parte las Cooperativas de Intermediación Financiera están en un proceso de unificación jurídica, vía fusión, que les permitirá alcanzar la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima (RPNM) que el B.C.U. les exige, y cuya meta próxima ajustable es de N\$57:190.000.- aproximadamente para el 30.06.985, ya que por fusionarnos, el B.C.U. nos pide: 2.5 veces la RPNM de una Cooperativas (N\$ 31:250.000.-).

Sintéticamente, los datos estadísticos son hoy, aproximadamente:

- * Coop. De Intermed. Financiera (1er. Grado): 16
- * Coop. De Intermed. Financiera (2do. Grado): 2
- * Socios que agrupan: 85.000
- * Capital Social Neto: N\$ 125:000.000.-
- * Funcionarios que ocupan: 325
- * Dependencias centrales y de atención a los Socios: 31 casas (Centrales, Filiales y Agencias)
- * Depósitos en Moneda Nacional: N\$ 650:000.000.-

III.- Quiénes somos (sectores y organizaciones sociales)

El Cooperativismo de Ahorro y Crédito nació en Europa y también en el Uruguay, en los sectores más débiles de la economía.

Al comienzo (1962/74) se concentró exclusivamente en el asalariado urbano de más bajos ingresos, y, particularmente el del Interior del país.

En 1974, evaluados los avances de aquel incipiente movimiento, con muchas aspiraciones (“El Ahorro de los Uruguayos al Servicio de los Uruguayos”) y muy escasos avances, se realizó una doble apertura del modelo: la operatoria, transformando la vieja “cooperativita” cerrada y de capital propio, basada en el “ahorro genuino” de los Socios, cada vez menos posible, en una empresa de “intermediación financiera” que recibe depósitos y da créditos a partir de la captación en el mercado del dinero de corto plazo (hasta 1 año), con los instrumentos y las tasas adecuadas para la captación. Lo peculiar es que la empresa de intermediación financiera se organiza como Cooperativa, quiere que todos los que trabajen con ella sean socios -usuarios- dueños, y que apliquen allí los principios de la democracia participativa que el cooperativismo sustenta.

Conclusión: ¿Quiénes somos ahora?

La otra apertura del modelo fue en su integración social. Además de los asalariados: obreros, empleados, trabajadores rurales, trabajadores independientes, artesanos, etcétera.

- Los pequeños empresarios rurales: propietarios, arrendatarios, medianeros, etc. Los agricultores, los ganaderos, los horticultores, los fruticultores, etc.
- Las empresas de los obreros: Cooperativas de Trabajo, Cooperativas de Vivienda, etcétera.
- Las empresas Cooperativas de otras ramas: las agropecuarias, las agroindustriales, las de consumo, las de producción, las de pesca, las arroceras, las cañeras, etcétera.

- Y, además, (en el nuevo estatuto legal de la Cooperativa Nacional) toda otra empresa con persona jurídica de capital nacional, cooperativa o no, que produzca para el país.

IV.- Papel del cooperativismo de ahorro y crédito en el país

Identificamos nuestro papel en el país por el rol que las Cooperativas han estado desempeñando en las ciudades y pueblos donde se han instalado: captar la adhesión de los ahorristas y su ahorro de corto plazo (1 año), para volcarlo en crédito también de corto plazo, destinado al consumo de los vecinos y al financiamiento de capital de giro e insumos de los pequeños y medianos empresarios urbanos y rurales de la zona.

El conocimiento que se da en las pequeñas comunidades facilita la actividad financiera en principios de confianza mutua, que garantizan buena parte de la operatoria empresarial. La forma cooperativa, donde el usuario es a la vez dueño, y pasa a ser deudor y acreedor, sensibiliza y permeabiliza a la generalmente fría empresa financiera, transformándola, como alguien ha dicho, en un “banco con alma”.

Así, es normal encontrar que el Sistema Cooperativo, además de atender las necesidades financieras del consumo y de la producción local, también atiende a las instituciones de servicios, o acuerde co-financiar obras de servicios públicos con los vecinos y la Intendencia -saneamiento y luz, por ejemplo- o sea sensible a adelantar fondos para escuelas u otros proyectos comunales descartados por la banca lucrativa.

Es claro, sin embargo, que teniendo presente los recursos que captan las Cooperativas, se puede pensar en diversos proyectos en cooperación con otras ramas del Movimiento Cooperativo, y con apoyos decididos del Poder Público que facilitarían así, iniciativas de relativamente fácil concreción.

En el área de producción agraria, hemos avanzado conversaciones con Cooperativas afiliadas a la C.A.F. (Cooperativas Agrarias Federadas), pensando que la coordinación de las Instituciones Cooperativas de Producción Agrícola y las de Ahorro y Crédito sería, sin duda, el mejor canal muchas veces, para Fondos Financieros Oficiales que se orienten a la promoción de determinados cultivos con miras a la exportación. El Sector Cooperativo puede cerrar todo el ciclo, con mayor economía para el productor y garantía para el Estado.

Hemos financiado programas de producción en diversas Cooperativas (CADYL – Sorgo, por ejemplo) o pre-financiado exportaciones (Mesa de Granos, C.L.U., C.C.C., etcétera), y estamos financiando un programa con CALFORU y las Cooperativas de Consumo, que facilite a la agroindustria el financiamiento para el procesamiento de producción hortifrutícola y la colocación de esa producción en forma directa al consumidor, a través de Cooperativas de consumo.

También creemos –a partir de algunas experiencias- que podemos atender convenios de co-financiación con las Intendencias, asumiendo un rol de promotores, mediante el financiamiento de obras públicas de interés comunal, donde los vecinos puedan, en nuestras Cooperativas, concretar iniciativas que, de otras formas podrían verse diferidas, favoreciendo la acción de las comunas.

V.- Desafío

El Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito tiene más de diez años de actuación en el Uruguay. Su desarrollo es muy incipiente. Hoy la banca privada se ha extranjerizado en su casi totalidad. De 22 empresas, 20 son directa o indirectamente extranjeras.

La experiencia a nivel internacional es muy rica y contamos con apoyos financieros y técnicos de algunos Bancos Cooperativos Europeos, que creemos pueden ser ampliados con relativa facilidad. También la Banca Cooperativa Argentina ha sido un invaluable apoyo técnico, que descontamos que vamos a mantener y acrecentar, si es necesario.

El desafío es que nuestro Sistema pueda alcanzar a la brevedad la plena operatoria bancaria, para en un Plan de Desarrollo Racional, extenderlo mediante la apertura paulatina de filiales, a una red física apta y apropiada, para mantener un rol de captación de "Ahorro Nacional en Manos de Uruguayos", facilitando una actuación en el Mercado de Corto Plazo competitiva y de buen servicio.

Convenios con el B.R.O.U. nos parecen el camino más adecuado para nuestro desafío en el mercado de mediano y largo plazo, para el financiamiento de la producción, de acuerdo a los planes del país. Los contactos con la Banca Cooperativa Europea y los Organismos de Financiamiento Internacional, pueden completar las perspectivas en estos niveles.

No nos cabe duda de que -con un mínimo apoyo gubernamental- podemos ofrecer al país una herramienta financiera nacional ligada directamente a los intereses nacionales, manejada por nuestra gente en defensa de sus mejores esperanzas.

VI.-Reivindicaciones inmediatas

A fin de desempeñar el papel señalado en el punto IV y poder responder el desafío planteado en el punto V, las Cooperativas de Ahorro y Crédito requieren:

a) Plena operatoria bancaria

Desde 1980 hemos planteado reiteradamente al MEF y al B.C.U. nuestra voluntad de acceder a la forma de Banco, manteniendo nuestro perfil de empresa cooperativa a fin de cumplir con esa vocación.

En definitiva, se trata de poder operar en el mercado de intermediación financiera exclusivamente con nuestros socios pero en igualdad de condiciones que la banca lucrativa, o sea, con los mismos instrumentos y operatoria.

Según MEF y el B.C.U., la forma cooperativa de organización de la empresa puede acceder a la operatoria de banco, siempre que cumpla con las exigencias que le fije el propio B.C.U. (Art. de la ley 15.322) que, que en lo referido a RPNM plantea hoy una exigencia igual para cualquier tipo de empresa, pero podría fijar mínimos diferentes "en atención de las operaciones que realicen las diversas empresas" (Art. 11, Ley 15.322).

Entendemos que, notoriamente, nuestro carácter de empresa social cooperativa, minorista en la operatoria financiera, justifica sobradamente una exigencia de Responsabilidad Patrimonial Menor, que nos permita operar como Banco, sin dejar de ser Cooperativa.

Dificultades actuales

Las cooperativas de Ahorro y Crédito de Intermediación Financiera, por interpretación del B.C.U. en la aplicación de la Ley 15.322 y las Normas que él mismo establece:

- no pueden recibir depósitos en cuentas corrientes bancarias con uso de cheques;
- no están respaldadas por las Asistencias Financiera Ordinaria o Extraordinaria del B.C.U.

Solución inmediata

La solución es que el Banco Central reconozca a las Cooperativas de Intermediación Financiera (que cumplen los mínimos de Responsabilidad Patrimonial hoy exigidos -2,5 veces la RPNM de una Cooperativa), la plena operatoria bancaria, otorgándole la calidad de Banco con un patrimonial menor al exigido a la banca lucrativa, en atención al valor social de las operaciones que atiende.

b) Apoyo a la consolidación del sistema de ahorro y crédito

Planteamos a continuación, dos aspectos que creemos consolidarán nuestro movimiento:

1. Líneas especiales de crédito

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Sistema COFAC han sufrido –como consecuencia de la crisis económica que vive nuestro país- una inmovilización de parte de su cartera de créditos, que origina problemas económicos en las mismas. Se solicita, como forma de apoyar la consolidación del Sistema y contribuyendo a compensar parcialmente dichos problemas, y de acuerdo a lo ya planteado al B.C.U., la administración de líneas de crédito, cuyo diferencial de interés serviría a esos efectos.

El monto de las líneas se determinaría en función de dicho diferencial en su oportunidad, y podrán provenir del B.C.U. o del B.R.O.U. indistintamente, pudiendo tener estos destinos:

- a) líneas de créditos para reforzar nuestro proyecto PYME (pequeña y mediana empresa), que hoy atiende con U\$S 400.000.- a 350 pequeños y medianos empresarios urbanos del interior del país. Esta línea hoy es una combinación de asistencia financiera y técnica, que ha merecido una evaluación altamente positiva de propios y extraños.
- b) líneas de crédito para Capital de Giro de empresas Cooperativas:
 - * agroindustriales
 - * de comercialización agraria
 - * de producción industrial
 - * artesanales
 - * de trabajo y servicios
- c) líneas para financiar proyectos conjuntos de producción, coordinados con las centrales cooperativas de lanas (C.L.U.), de carnes (C.C.C.), de granos (C.C.G.), hortifrutícolas (CALFORU), etcétera, todas ellas trabajando hoy con COFAC e integradas en la Federación (CAF).

2. Levantamiento de algunas trabas de tipo normativo:

2.1 Derogación del literal c) del Art. 8° del decreto del 05.03.48, que reglamenta la Ley N° 10.761 número del 15.08.46

MOTIVO: Esta Norma, tal como está redactada y como la interpreta la Inspección Gral. de Hacienda, no permite ninguna compensación económica del trabajo del Directivo Cooperativo. Ya en nuestro país, la legislación más moderna en otras ramas (Agropecuaria, Producción, etc.), establece la posibilidad de compensación que, no sólo es justa, sino que como lo demuestra la práctica y la legislación de los países de mayor desarrollo, habilita a las empresas Cooperativas a actuar en el mercado en condiciones más adecuadas de competencia, sin perder su naturaleza. Se trata, pues, de equiparar al dirigente de empresas Cooperativas con el de otras Cooperativas y otros tipos de empresas en el país derogando una Norma que ha pasado incluso por encima de la letra y el espíritu de la Ley.

2.2. Derogación del impuesto a las hipotecas que hoy grava solamente a los créditos que se garantizan con dicha garantía real en nuestras Cooperativas de Intermediación Financiera.

Consecuencia: es más gravoso el crédito al Socio Cooperativista cuando ofrece garantía hipotecaria.

Se propone: derogación por decreto del gravamen establecido en el art. 599 de la Ley N° 14.189 (y que en decretos 474/74 y 44/977 exoneró a la banca oficial y privada).

2.3. Ampliación de las facultades de Asistencia Financiera del Banco Central a las Cooperativas de Intermediación Financiera, que por olvido fueron dejadas fuera en oportunidades su creación.

MOTIVO: Igualdad de trato, particularmente en la cobertura financiera de la máxima Institución Monetaria (B.C.U.) a todas las empresas que actúan en el mismo mercado, y como mecanismo de seguridad frente a eventual iliquidez natural o derivada de corridas de diversa índole.

Se propone: ampliar a las Cooperativas de Intermediación Financiera la asistencia protectora financiera que el Estado brinda a otras formas de empresas de Intermediación.

(Supone ajustes de: art. 11 de la Ley 13.330, art. 29 de la Ley 13.608, art. 1° decreto N° 158/71 y arts. 5 a 9 decreto N° 288/65).