

La legislación financiera y la banca cooperativa (*)

Mario Saul Schujman

La reforma de la legislación aplicable a las entidades financieras urge y es imprescindible.

La subsistencia del plexo normativo estructurado a partir de la Ley 21.526 es una traba importante al expresado propósito de revertir un sistema enderezado a la especulación, poniéndolo al servicio de la producción.

La “intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros” es una actividad instrumental con aptitud para promover la producción y coadyudar a la realización de una política económica de progreso, pero para ello es necesario jerarquizar objetivos y utilizar al efecto las herramientas más idóneas.

El estímulo a la producción y a un “desarrollo económico social sostenido y equilibrado regionalmente” exige discriminar los respectivos roles de la banca oficial, cooperativa, privada nacional y extranjera.

La actividad de la banca, movilizadora y multiplicadora de la capacidad adquisitiva de los particulares, produce transferencias monetarias de un sector económico a otro, genera un redimensionamiento de las transacciones, y permite a las empresas la acumulación de capital, estabiliza su funcionamiento, facilita su poder de compra, etc.¹.

Funciones vitales para la economía de la Nación, que deben ser cumplidas atendiendo al interés general de la población. Esta aptitud para satisfacer “necesidades e intereses generales, le dan a la actividad bancaria y financiera las características y condición de un servicio público...”²

En nuestro país, el punto de evolución en que se encuentra su estructura socioeconómica, determina que dicho servicio público pueda ser prestado por entidades oficiales conjuntamente con personas jurídicas privadas. Por ello hablamos de “servicio público impropio”, el que resulta de la actividad ejercida por particulares o administrados con el objeto de satisfacer necesidades de carácter general...”³.

La legislación que sustituya a la vigente en materia financiera deberá contemplar su naturaleza y en consecuencia discriminar el rol de promoción que asignará a la banca oficial, coordinada con la banca nacional en la que es imprescindible distinguir a la banca minorista y específicamente a la banca cooperativa, y por el otro lado a la banca extranjera con funciones exclusivamente enderezadas al fortalecimiento de las relaciones comerciales y financieras con el exterior.

En la normativa vigente subyace la afirmación de que la forma asociativa más idónea para la prestación del servicio público bancario es la sociedad anónima, (art. 9) y la

(*) *Presentado ante el III Congreso sobre aspectos jurídicos de las entidades financieras.*

admisión de la cooperativa como alternativa forzada por la comunidad, fue hecha prescindiendo en todos los casos de sus particularidades.

Este criterio es nocivo para el sistema financiero, que en esta etapa del desarrollo del país debe admitir la convivencia de entidades financieras constituidas por particulares para lucrar, con aquellas fundadas en el “esfuerzo propio y la ayuda mutua para satisfacer necesidades de sus usuarios...”

La organización empresarial lucrativa, está llamada a contribuir al desarrollo de la nación, pero ello no autoriza a erigirla en el modelo único a observar para trazar el esquema de entidad financiera a su imagen y semejanza.

Cuando el lucro es el objetivo perseguido en una empresa que presta un servicio público, puede este aspecto prevalecer sobre el interés general. Por el contrario las entidades constituidas en el ámbito del sector social no estatal de la economía, destinadas a procurar a sus usuarios el beneficio de los servicios financieros a través del esfuerzo propio y ayuda mutua, están mejor dotadas para cumplir con la satisfacción de las necesidades colectivas teniendo en mira el interés general.

Las cooperativas conforme la Ley 20.337 y los principios que hacen a su naturaleza están estructuradas para que su gestión democrática (art. 2, inc. 3; 47 y sptes. 63 de y sptes., 76 y sptes. 51, 54 in fine y 50) las habilite para canalizar la anhelada democracia participativa, en un sector como el financiero donde tal objetivo es de complicada realización.

Son aptas para coadyudar a la disminución de costos del servicio financiero, con las limitaciones propias de la banca minorista, y en tanto sea desechada la tesis de que la rentabilidad es la medida de la eficiencia de una empresa destinada a prestar un servicio público. La reglamentación vigente que las obliga a perseguir una responsabilidad patrimonial e insuficientemente discriminada y la angustiosa situación económica del sector de la pequeña y mediana empresa en el que están inmersas que las obliga a asumir un riesgo financiero diferenciado, hace que, por causas que les son ajenas, el principio de la prestación del servicio “al precio justo” retornando a los usuarios el pagado en exceso (art. 42, 45, 36, 95, 101 y 6 de la Ley 20.337), no implique precios más bajos.

Las cooperativas admiten la escala económica de mayor eficiencia prescindiendo de la malsana concentración monopolista, a través de los distintos grados de integración operativa y asociativa. (Ley 20.337 art. 2 inc. 9, 5, 82, 83 y 85).

La inserción de la banca cooperativa argentina posibilita acceder por su intermedio a la producción de la pequeña y mediana empresa y a desarrollar pasar las economías regionales, en tanto se resuelva distinguir a la banca cooperativa minorista removiendo la legislación y la política que deterioran su actuación.

(Los Bancos Cooperativos captaron el 8,2 % de los depósitos del sistema bancario, y colocaron sólo de 5,2 % de los préstamos. Ello obedece a que no cuentan con acceso al call de los bancos oficiales, ni gozan de las líneas de redescuento que el BCRA proporciona a los bancos oficiales con destino a las economías regionales. Además su cartera de depósitos contiene un menor margen de depósitos ajustables que contradictoriamente son los que generan mayor capacidad prestable, etc.)

(En lo que hace a su ubicación zonal debemos señalar que el 6,3 % de las casas de los bancos cooperativos se encuentran ubicados en la zona V y un 16 % de ellas en localidades donde no existen otras casas bancarias, ni siquiera oficiales) ⁴.

Objetivamente la banca de servicio operando como minorista del crédito tiene costos comparativamente mayores, por lo que es necesario establecer si consulta al interés general concurrir a atender a la pequeña y mediana empresa y a los sectores de menores recursos, fuera del radio de la Capital Federal y de las grandes ciudades y si así fuera, es imperioso el trato desigual a entidades con distinta estructura de costos.

Los volúmenes monetarios captados y colocados dependen de la dimensión y potencial económico financiero de los usuarios atendidos por cada entidad. Si para arribar a un saldo de depósitos o préstamos se requiere un infinitamente mayor número de operaciones, el costo operativo será muy superior.

Se encuentran en desventaja las entidades que exhiben una proporción comparativamente elevada de usuarios y operaciones y una sedimentación de saldos relativamente menor, frente a otros segmentos del mercado dedicados a la atención de sectores dotados de mayor potencial económico y financiero.

Es también necesario tener en cuenta que la pequeña y mediana empresa, y las capas de menores recursos que operan con la banca minorista determinan en ella una estructura de depósitos en la que comparativamente tienen mayor incidencia los saldos en cuenta corriente. La cuenta corriente implica costos de captación significativamente elevados que a través de la cuenta de regulación monetaria subsidian a las operaciones a plazo fijo.

Concurre asimismo para conformar costos diferenciales, el hecho de que el sector atendido por la banca minorista tiene una reducidísima operatoria en la contratación que como consecuencia de una distorsionada normativa proporciona mayores márgenes de rentabilidad, (operatoria de comercio exterior, intermediación de fondos del exterior, asesoramiento financiero, etc.).

Estas relaciones desfavorables no son expresión de ineficiencia empresaria sino que traducen el costo social emergente de extender un servicio de integración financiera a todos los sectores económicamente activos, con independencia de su dimensión, potencial o ubicación geográfica como corresponde a toda sociedad económicamente desarrollada.

Las consideraciones apuntadas obligan a puntualizar la necesidad no sólo de modificar radicalmente la reglamentación operativa vigente, sino también a edificar en la ley de entidades financieras las vallas normativas que impidan las permanentes deformaciones del sistema.

Debe ser eliminada la cuenta de regulación monetaria, establecida por la Ley 21.572 creada para engendrar un mecanismo que además de ser componente importante del déficit fiscal, distorsiona el mercado privilegiado a la banca especulativa en detrimento de la banca de servicio.

Debe afrontarse legislativamente, la crisis del sistema financiero requiriendo que la regularización y consolidación de entidades con dificultades se haga, distinguiendo con claridad al mecanismo a aplicar en orden a la naturaleza jurídica de las mismas. La Ley 22.529

fue dictada teniendo en mira a las sociedades anónimas e incluyendo a las cooperativas pero soslayando sus particularidades. (Art. 5 incs. a y c.; título II cap. I y III y Tit. IV Cap. I).

Es necesario jerarquizar a la cuenta corriente bancaria instaurando un título de crédito “autoliquidable con débito directo en la cuenta corriente bancaria y compensable en cámaras”⁵, dirigido a orientar la circulación del dinero en el ámbito del sistema financiero institucionalizado y a reemplazar el pernicioso uso del cheque posdatado.

Debe en definitiva el poder político tomar la decisión legiferante de puntualizar en la ley de entidades financieras los objetivos de la operatoria del sistema y la naturaleza jurídica de dicha actividad destacando el servicio público que intrínsecamente debe prestar, y en tal sentido declarar el interés general comprometido en el desarrollo de la banca cooperativa y privada nacional minorista, y por esa vía asegurar su concurso conjuntamente con la banca oficial en la promoción de la producción.

Debe asegurarse en la norma financiera substantiva que la intermediación financiera se realice exclusivamente en el sistema controlado, sancionando las deformaciones que implican circuitos extrañados a la vigencia del estado.

Sólo a partir de reformas inspiradas en el interés general podremos poner al sistema financiero al servicio de los objetivos nacionales.

“Dudamos de nuestra capacidad para transmitir una idea que nos embarga: no hay razón, no hay cálculos, ni términos de comparación entre lo que existe y lo que sería en algunos años un -sistema bancario- que absorbiera todas las economías públicas y privadas y las hiciera servir como medio de reproducción”.

“Todo lo presente es pequeño, se desvanece, es nada, al pensar lo que serán los pueblos y los gobiernos cuando sea bien comprendido el crédito y que los bancos deriven de él todo el provecho social que puede dar ...”⁶.

1. VERA MATORANA, Adolfo. *Bancos, Dinero y Crédito*.

2. VILLEGAS, Carlos. *Régimen Legal de Bancos*. Pág. 41.

3. MARIENHOFF, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II Pág. 25.

4. *Confrontar datos publicados por el B.C.R.A. al 31.10.83, reproducidos por REALIDAD ECONÓMICA*, N° 57, Pág. 26 y stes.

5. *Propuesta de la Federación de Bancos Cooperativos para la adecuación del Sistema Financiero Argentino al Nuevo Programa Económico Social*, Pág. 6

6. FRAGUEIRO, Mariano. *Organización del Crédito*. Pág. 110.