

La experiencia de la banca cooperativa en la República Argentina^(*)

Aarón Gleizer**

La República Argentina surge a la vida política en 1810. A los años iniciales de lucha por la independencia suceden largos decenios de conflictos internos. Alrededor de 1880 queda configurado un modelo económico y político fundado en la tenencia altamente concentrada de la tierra -especialmente las grandes extensiones de la pampa húmeda- y una relación exterior bilateral dependiente con Gran Bretaña, donde la Argentina exporta cereales y carne e importa maquinarias, equipo, infraestructura, combustible y virtualmente todo lo demás.

Durante ese período, una vigorosa y continuada corriente inmigratoria europea brindó las bases para la formación de un amplio estrato de pequeños y medianos empresarios urbanos y rurales, artesanos, talleristas, chacareros.

En esta franja y en los sectores de obreros y empleados se originaron las primeras cooperativas de seguros, de consumo, de crédito, agropecuarias, etc., con un grado de dinamismo diferente para cada rama. Así por ejemplo, las primeras cooperativas de crédito fueron creadas en los comienzos del siglo XX, aún cuando su actividad inicial era muy limitada. Incluso algunos bancos cooperativos creados en la década de 1920 fueron perdiendo sus rasgos participativos, se transformaron en sociedades anónimas y fueron finalmente liquidados. Uno solo de aquellos bancos -fundado en 1932- mantuvo su naturaleza jurídica y continúa operando normalmente.

En 1926 se sancionó la primera Ley de Cooperativas N° 11.388, de avanzada concepción para esa época, que vino a proveer el marco jurídico requerido para el crecimiento cooperativo.

Superando los efectos de la crisis mundial de la década de 1930, comienza a perfilarse en la Argentina -alrededor de 1935- un proceso de industrialización liviana, espe-

* El 20 de octubre de 1988 se llevó a cabo en Bogotá (Colombia), organizado por FINANCIACOOP y con la presencia de autoridades de OCA - Organización de las Cooperativas de América y de DANCOOP, organismo oficial de contralor y fomento cooperativo colombiano, la "Primera Jornada de Banca Cooperativa".

Su objetivo fue transmitir a los cooperadores colombianos el conocimiento -a través de los expositores invitados- de las experiencias acumuladas por la banca cooperativa de la República Federal de Alemania, de Puerto Rico, de Brasil y de la República Argentina, dado que los cooperadores colombianos se encuentran reflexionando sobre las posibilidades de que sus cooperativas de crédito accedan a la forma de organización bancaria. La jornada contó con una concurrencia superior a 400 asistentes, provenientes de los diversos departamentos y regiones de Colombia.

** Contador Público Nacional. Licenciado en Economía. Jefe del Servicio de Asesoramiento Normativo del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Invitado por COOPERA para el tratamiento del tema que publicamos, en la Jornada mencionada.

cialmente en las ramas alimentaria, metalúrgica y textil. Las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial acentúan este proceso industrializador. Un nuevo modelo económico -basado en la sustitución de importaciones- reemplazó al de intercambio bilateral. El Estado tomó una participación importante en materia de infraestructura energética, de transportes y de comunicaciones. Se registró un proceso inorgánico de urbanización y se verificaron progresos en materia redistributiva, aún cuando permanecieron intactos los rasgos esenciales de la concentración económica y financiera.

En 1935 se sancionó la primera Ley de Bancos y fue creado el Banco Central de la República Argentina, inicialmente como ente mixto. En 1946 el Banco Central fue totalmente estatizado y se sancionó un régimen de centralización de los depósitos bancarios (la denominada “nacionalización de los depósitos”) que tuvo vigencia hasta 1957, cuando se retornó a un sistema bancario clásico.

Este retorno agudizó la tradicional tendencia a la concentración del crédito bancario y generó un correlativo estrechamiento de la asistencia crediticia para los sectores de pequeña y mediana dimensión económico-social.

Tales sectores toman entonces conciencia acerca de la significación vital de la asistencia crediticia y deciden -a modo de respuesta calificada- crear su propia herramienta financiera, autogestionaria, democrática y solidaria, a través de las cooperativas de crédito.

Ya en 1950 las cooperativas de crédito habían creado la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito. En 1958 las cooperativas constituyen un nuevo ente federativo, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. El IMFC y sus cooperativas asociadas comenzaron a promover la utilización de las órdenes de pago cooperativas como herramientas para la captación y movilización de fondos de las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, con lo cual se generó una fuente de autofinanciación sectorial, dinámica y asequible.

El IMFC atendía la compensación intercooperativa de órdenes de pago y promovía la creación de nuevas cooperativas de crédito, cuyo número se duplicó en apenas 8 años, pasando de un centenar de entidades en 1958 a un millar en 1966, y alcanzando una participación sectorial del orden del 10% sobre el total de depósitos y créditos del sistema financiero.

La extraordinaria expansión de esta herramienta de autofinanciación solidaria y democrática preocupó a los sectores tradicionales de la concentración financiera, quienes después de varios intentos fallidos lograron imponer -con la ruptura institucional producida en junio de 1966- un régimen normativo severamente restrictivo, que prohibía drásticamente la circulación y compensación intercooperativa de las órdenes de pago. Estas disposiciones afectaron gravemente la operatoria, rentabilidad, liquidez y solvencia de las cooperativas de crédito, forzando el cierre o liquidación de más de la mitad de las entidades.

Cuando a fines de 1972, la vigorosa y sostenida movilización de los cooperadores -respaldada por la solidaridad de amplios sectores políticos y sociales- impulsó al régimen militar a rever las arbitrarias restricciones, sólo quedaban en funcionamiento 450 entidades, definidas por la Ley de Entidades Financieras N° 18.061 -sancionada en 1969- como cajas de crédito cooperativas.

Estas entidades iniciaron un proceso de paulatina recuperación operativa, que pronto debió enfrentar una nueva y gravísima amenaza, a partir de la interrupción institucional -la más oscura de la historia argentina- ocurrida en marzo de 1976.

Un comité de banqueros designado por la conducción económica del gobierno de facto elaboró un proyecto de nueva ley financiera que propugnaba la lisa y llana eliminación de la forma cooperativa, declarándola inapta para asumir la prestación del servicio financiero.

La nueva movilización de los cooperadores -en las difíciles condiciones político-institucional imperantes en 1976- fue imponiendo cambios en el proyecto original. La norma fáctica finalmente sancionada -conocida como Ley de Entidades Financieras N° 21.526 y que lamentablemente continúa vigente- suprimía efectivamente la facultad de las cajas de crédito cooperativas para captar depósitos a la vista (cuentas corrientes), pero al mismo tiempo otorgaba a las cajas la posibilidad de transformarse en bancos de igual naturaleza (cooperativa) en determinadas condiciones y dentro del plazo de un año, extensible a dos.

Aún antes de entrar en vigencia la nueva legislación, el Banco Central elevó sustancialmente los topes de capitales mínimos exigidos a las entidades financieras, especialmente para la clase de bancos comerciales, a la que se asimilan los bancos cooperativos, en cuanto la mencionada ley no distingue en la materia, confundiendo groseramente a los bancos cooperativos con las entidades de naturaleza lucrativa.

Enfrentados a dirimir el dilema entre la preservación de la autonomía de cada caja y el mantenimiento de las facultades operativas para servir a la mas de asociados, los cooperadores supieron encontrar una respuesta de alto nivel cualitativo.

El Movimiento Cooperativo encaró un complejo e inédito proceso de fusión y simultánea transformación de entidades, liderado por el IMFC, de resultas de la cual alrededor de 300 cajas de crédito cooperativas se transformaron en 77 nuevos bancos cooperativos, que vinieron a sumarse a los 8 bancos cooperativos preexistentes.

En general, los 77 nuevos bancos cooperativos se constituyeron sobre la base de una estructura estatutaria que procuraba mantener la tradición democrática y participativa de las cajas de crédito antecesoras, compatibilizándola con las exigencias de agilidad y dinamismo inherentes a la operatoria financiera. En el modelo estatutario adoptado, las casas centrales carecen de facultades operativas y sólo cumplen funciones de coordinación, supervisión y equilibrio; la demanda crediticia y de otros servicios es atendida por comisiones de asociados actuantes en cada filial; el consejo de administración se integra equilibradamente con representantes de todas las filiales del banco.

La estructura institucional y operativa resultante debía estar preparada para afrontar pruebas de máxima severidad. En efecto, los bancos cooperativos y los sectores de pequeña y mediana dimensión económico-social que integran su base societaria han debido atravesar desde entonces por condiciones sumamente adversas.

La reforma financiera de 1977 se insertó en un esquema basado en la apertura unilateral y salvaje de la economía, en la vigencia de tasas de interés reales incompatibles con los niveles de rentabilidad empresaria -especialmente en el estrato de las PYMES- y en el aliento a las actividades especulativas en desmedro de las productivas.

El modelo económico vigente durante los últimos quince años viene produciendo la caída continuada de los indicadores económicos y sociales, la contracción permanente del

mercado interno, la desocupación creciente de los factores productivos, el incremento de la marginalidad social y económica y el deterioro en la calidad de vida de la población.

El restablecimiento del funcionamiento institucional no ha sido correspondido con la esperada corrección del rumbo impuesto a la política económica. Lamentablemente no fueron recogidas ni aplicadas las propuestas elaboradas por entidades con alta representación social, como es el caso del Documento Final elaborado -en 1983- por el Congreso Argentino de la Cooperación, cuyas recomendaciones parecieran estar aplicándose en sentido exactamente opuesto al propugnado.

Continúa vigente la legislación financiera impuesta por el gobierno militar, y un proyecto de nueva ley que cuenta con media sanción de una de las cámaras legislativas mantiene y acentúa los rasgos negativos de la legislación actual.

En forma similar, se mantiene el injusto tratamiento tributario dispensado a las cooperativas de todas las ramas, a partir del desconocimiento de una honrosa y secular tradición argentina en la materia.

Las condiciones económicas imperantes actúan adversamente sobre las entidades de la financiación solidaria. De los 85 bancos existentes al concluir -en 1979- el proceso de fusión y simultánea transformación de clase, quedan hoy en funcionamiento solamente 50 entidades con 900 casas. 17 entidades desaparecieron durante la administración militar y otras 18 cesaron su actividad desde la asunción del Gobierno Constitucional.

Al 31.01.88 los bancos cooperativos participaban en el sistema bancario argentino con el 8,9% de los depósitos totales, el 4,3% de los préstamos y el 6,4% de la responsabilidad patrimonial.

Al mismo tiempo, las 23 cajas de crédito cooperativas existentes participaban en el sistema financiero con el 0,2% de los depósitos, el 0,1% de los préstamos y el 0,4% de la responsabilidad patrimonial.

Simultáneamente, se registró un significativo incremento de la cantidad de casas pertenecientes a la gran banca concentrada, nacional y extranjera. Desde el punto de vista teórico, los bancos cooperativos se encuentran habilitados para desarrollar todas las actividades financieras, en forma similar al resto de la banca. Sin embargo, esto no sucede así en la realidad.

Por una parte, la banca cooperativa -por su naturaleza e inserción social- no participa ni desea hacerlo en operaciones de préstamos del exterior y capitalización de la deuda externa, que proveen importantes ganancias a la banca lucrativa.

También resulta menor la participación de la banca cooperativa en otra franja de operaciones -como por ejemplo las vinculadas con el comercio exterior y con los títulos públicos- debido a las limitaciones económicas y técnicas del sector de PYMES atendido por aquella.

En cuanto a la operatoria factible, cabe señalar que la banca cooperativa registra la mayor proporción de activos financieros normativamente inmovilizados en el Banco Central (entre el 60% y el 70% sobre los depósitos captados), con lo cual la capacidad prestable proveniente de los depósitos queda constreñida a una franja oscilante entre 30% y el 40% de los mismos.

Por otra parte, las elevadas tasas de interés activas -al tornarse insoportables para los niveles de rentabilidad de las PYMES- obligan a canalizar los fondos prestables hacia operaciones de financiación al sector público (letras y bonos del Estado) o hacia operaciones interfinancieras. De este modo, la banca cooperativa se ve limitada a actuar principalmente como mera colectora de fondos para el sector público y para la banca concentrada, nacional y extranjera.

A pesar de las serias dificultades descritas, la banca cooperativa intensifica sus esfuerzos, procurando implementar modalidades operativas de índole alternativa o supletoria que, sin llegar a cubrir la carencia sustancial descrita, permitan proveer determinados servicios a sus usuarios-asociados.

Integran tal categoría las tarjetas de crédito y los planes de ahorro previo, genéricamente basados en la combinación de la actividad fiduciaria asumida por los bancos, con la provisión sustitutiva del crédito por parte de terceros o de los mismos usuarios.

De todos modos, para apuntar a resolver de modo integral las necesidades de servicio financiero (en primer lugar, los requerimientos crediticios) de los sectores de menor dimensión relativa, tradicionalmente vinculados con la banca cooperativa, se requiere como condición indispensable la modificación sustancial de la política y de la legislación financiera vigentes.

Debe aplicarse una política -y un marco normativo acorde- que apunte al estímulo de la actividad productiva urbana y rural, que promueva a las economías regionales, y que revitalice al mercado interno. En particular, deberá reconocer el carácter minorista y de servicio solidario investido por la banca cooperativa, dispensándole un tratamiento acorde a su naturaleza y características. Así lo vienen solicitando -sin éxito hasta el momento- las entidades representativas del Movimiento Cooperativo.

Las modificaciones financieras propugnadas deben necesariamente insertarse en el marco de un cambio sustancial de la política económica vigente, que desplace la atención actualmente asignada a los compromisos derivados del endeudamiento externo hacia la reactivación prioritaria de las actividades productivas y del mercado interno.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Memorias anuales.
- CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS DEL I.M.F.C.:
 - Colección Revista "Pulso Financiero", Buenos Aires, 1976/1983.
 - Colección "Informe Monetario Financiero", Buenos Aires, 1980/1988.
- CONFEDERACIÓN COOPERATIVA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (COOPERA):
 - Memorias anuales
 - Revista.
 - "Presencia cooperativa en la sociedad argentina", Buenos Aires, 1985.
- CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN:
 - Documento Final, Buenos Aires, 1983.

- ° BLEGER, Leonardo. “Banca Cooperativa”, en Revista “Realidad Económica” N° 65, Ed. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1985.
- ° BLEGER, Leonardo. “Financiamiento y acumulación en la economía argentina, en Revista “Realidad Económica” N° 73, Ed. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Bs. As., 1986.
- ° BLEGER, Leonardo “Apertura y reforma financiera. El Modelo del Banco Mundial” en Revista “Realidad Económica” N° 78, Ed Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1987.
- ° GAMBINA, Julio “El sistema financiero argentino. Evaluación y alternativa”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 3/4/1984, Rosario.
- ° GLEIZER, Aarón, “Incidencia de la Cuenta de Regulación Monetaria en el sector cooperativo financiero”, en “Las cooperativas ante el régimen tributario”, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1980.
- ° 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, Rosario.
- ° GLEIZER, Aarón. “La autenticidad de la banca cooperativa”, en revista “Realidad Económica” N°72, Ed. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1986.
- ° GORINI, Floreal E. Curso sobre “Las capas medias y la estructura financiera”, Ed. I.M.F.C., Buenos Aires, 1968.
- ° GORINI; Floreal E. “Nacionalización y garantía de los depósitos. Su incidencia en las cajas de crédito cooperativas”; en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 1/1974, Rosario.
- ° GORINI; Floreal E. “Cambios en el contexto social y económico de América Latina y la cooperación de crédito”, en Revista del Instituto de la Cooperación N° 1/2/1981, Rosario.
- ° GORINI, Floreal E. “La banca cooperativa. Situación y perspectiva”, en Revista del Instituto de la Cooperación N° 1/1986, Rosario.
- ° HELLER, Carlos. “Es la eficiencia una necesidad de la banca cooperativa?”, en Revista del Instituto de la Cooperación N° 1/2/1980, Rosario.
- ° LAKS, Jacobo. “La banca cooperativa y el mercado financiero argentino”, Ed. Cuadernos del Instituto de la Cooperación, Rosario, 1979.
- ° REZZONICO, Alberto E. “La intermediación como rasgo distintivo y carácter esencial del crédito cooperativo”, en Revista del Instituto de la Cooperación N° 3/4/1979, Rosario.
- ° RODRIGUEZ TARDIT, José. “COOPERA - Reseña Histórica 1962- 1987”, Ed. COOPERA, Buenos Aires, 1987.
- ° VILLEGAS, CARLOS G, “Régimen legal de bancos”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1978.