

La Banca Cooperativa Argentina Trayectoria y Perspectiva

Aarón Gleizer*

Las primeras cooperativas de crédito surgen en los albores de este siglo, traídas de la mano de las corrientes inmigratorias que en cumplimiento del mandato alberdiano vinieron a poblar nuestro país. Operativamente acotadas, registraron un modesto crecimiento vegetativo hasta fines de la década del cincuenta.

En 1958 las cooperativas crearon el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, organismo federativo que pasó a funcionar como banca central cooperativa, confiriendo gran dinamismo al sector, sobre la base de la movilización del dinero transaccional de las Pymes. De este modo, las entidades fueron evolucionando desde una función inicial de ayuda financiera solidaria, hasta alcanzar el carácter de fuentes orgánicas para la asistencia crediticia autogestionaria, democrática y participativa, orientada en beneficio de los propios usuarios cooperadores (PYMES urbanas y rurales y sectores afines). Así compensaban en cierto modo los efectos negativos de la tradicional tendencia a la concentración financiera, detectada como vértice impulsor y a la vez consecuencia de la tendencia más general a la concentración económica.

Por aquel entonces, la banca tradicional mantenía virtualmente desatendido al sector PYMES, restricción ésta que fue corrigiendo ulteriormente en respuesta a la acción cooperativa.

En los ocho años siguientes al de creación del IMFC, actuando dentro del marco global definido como modelo de sustitución de importaciones, que estimulaba el crecimiento de las actividades productivas y otorgaba participación significativa a las Pymes, las cooperativas de crédito registraron un portentoso desarrollo, pasando de un centenar de entidades a un millar y alcanzando una participación estimada en el 10% sobre el total de depósitos y préstamos del sistema financiero. De este modo, las cooperativas de crédito incorporaron a la operatoria financiera a amplios sectores de Pymes y similares, avanzando en un camino que todavía hoy aparece como asignatura pendiente, cual es el insuficiente grado de bancarización.

Aquel veloz desarrollo reflejó la aptitud de la organización solidaria. Junto con una permanente fidelidad principista, las cooperativas nucleadas entorno del IMFC, realizaron un esfuerzo persistente para mejorar su eficiencia organizativa y funcional, tal como quedara demostrado a través de la proporción significativa de entidades que pudo resistir las consecuencias del embate antiooperativo consumado a mediados de 1966.

(*) Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC, Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades sin fines de lucro (CPCECF).

En tal sentido, el amplio desarrollo y las posibilidades de financiamiento que generaban las cooperativas, suscitaron la reacción adversa de los intereses agrupados en la gran banca lucrativa, tradicional succionadora de recursos financieros del interior que vuelva crediticiamente a favor de grandes empresas, en muchos casos vinculadas con ella. Tras varios intentos fallidos, estos sectores lograron imponer, a la sombra del golpe de Estado de 1966 y a través de la norma fáctica conocida como Ley N° 16.898 y reglamentaciones dictadas por el BCRA, restricciones severas y arbitrarias para la circulación y compensación de los órdenes de pago, convertidas luego en letras de cambio cooperativas.

La firmeza institucional de la dirigencia cooperativa y la ineludible adhesión de los asociados, permitieron superar el difícil trance inicial, caracterizado por la difusión de informaciones falsas con ánimo de sembrar pánico, el apresamiento arbitrario de dirigentes y la aplicación intempestiva de un régimen de definida intención liquidatoria.

Las restricciones normativas que afectaban severamente la operatoria, la liquidez y la rentabilidad de las cooperativas, causaron, en pocos años, el cierre de más de la mitad de ellas, devenidas a la sazón cajas de crédito cooperativas por imperio de la norma fáctica conocida como Ley N° 18.061 (primera Ley de Entidades Financieras), que en 1969 les otorgó “carta de ciudadanía financiera”.

La tenaz brega de los cooperadores nucleados en torno del IMFC, apoyada por numerosas organizaciones políticas, sociales y culturales, obtuvo a fines de 1972 la restitución de las facultades operativas de las cajas y el reconocimiento de una garantía limitada para los depósitos constituidos en ellas, a través de las normas fácticas conocidas como leyes nros. 20.040 y 20.041. El restablecimiento operativo se concretó a mediados de 1973, dando comienzo a un proceso de recuperación progresiva que persistió hasta el ataque siguiente.

La agresión no tardó en producirse: tras el golpe de Estado de 1976, el ministro Martínez de Hoz encomendó a una comisión de banqueros la elaboración de un nuevo proyecto de Ley de Entidades Financieras, cuya primera versión propiciaba suprimir la forma cooperativa, alegando su ineptitud para prestar el servicio. Al mismo tiempo, se pretendía vedar a las cajas de crédito (no ya cooperativas sino sociedades anónimas en la imaginación de los redactores) la posibilidad de atender los servicios de cuentas corrientes, que según viéramos antes, constituyera el motor de la vigorosa expansión sectorial.

Nuevamente, la lucha encabezada por el IMFC (librada ahora en las difíciles condiciones institucionales de la época) permitió atenuar parcialmente el sesgo anticooperativo. En definitiva, la norma fáctica conocida como Ley N° 21.526, que con diversas modificaciones continúa vigente, mantuvo la admisión de la forma cooperativa dentro del sistema financiero; y si bien venía a suprimir la facultad, para las cajas de crédito, de prestar el servicio de cuentas corrientes, les otorgaba la posibilidad de transformarse en bancos cooperativos, dentro del plazo de un año ampliable a dos.

Las exigencias sobreelevadas de capitales mínimos, difundidas aún antes de entrar en vigencia la denominada Ley N° 21.526, promovieron un inédito proceso (librado también por el IMFC) de fusión y transformación de clase de unas 300 cajas de crédito cooperativas (sobre 420 existentes a ese momento), convertidas así en 77 nuevos bancos cooperativos que vinieron a sumarse a nueve bancos cooperativos preexistentes.

Los bancos cooperativos adheridos al IMFC adoptaron un modelo estatutario original, que prevé la participación de consejeros y de comisiones de asociados asesoras en cada una de las filiales provenientes de las cajas de crédito fusionarias. De este modo se procuraba compatibilizar un alto grado de participación institucional y una firme inserción comunitaria, con la creciente agilidad operativa requerida por las condiciones cambiantes del mercado financiero ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾.

Con la firme adhesión de su masa societaria, las flamantes y a la vez veteranas entidades pudieron atravesar casi indemnes los sacudones de la crisis financiera de comienzos de la década del ochenta, originados en el derrumbe de la “tablita cambiaria” creada por Martínez de Hoz ⁽²⁾. Más recientemente, frente a las turbulencias generadas por el denominado “efecto tequila”, que impulsaron el restablecimiento en cierto grado del papel de prestamista de última instancia del BCRA suprimido por la reforma anterior (Ley N° 24.144 de 1992), estos bancos mantuvieron su identidad y fidelidad principista, enfrentando la presión generada mediante la reforma (introducida por Ley 24.485 y modificada luego por Ley N° 24.627), del artículo 17, incisos b) y c) de la Ley de Entidades Financieras.

Para recurrir ahora a los renacidos adelantos y redescuentos extraordinarios (por montos superiores al patrimonio de la entidad solicitante y/o por plazos mayores de treinta días), las entidades deben preñar a favor del BCRA, además de activos seleccionados, el “capital social de control”, lo que en el caso de los bancos cooperativos equivale a forzar su transformación en sociedades anónimas. Esta transmutación fue resistida, hasta el momento con éxito, siguiendo el camino de la integración, por los tres bancos cooperativos adheridos al IMFC, que por el número de asociados y la amplia y geográficamente dispersa cantidad de filiales, constituyen una red integrada de servicios financiero solidario ⁽⁵⁾.

No casualmente viene a verificarse esta pulsión transformadora en coincidencia con los intentos de reformar (y desnaturalizar) la Ley de Cooperativas N° 20.337, por vía de la propuesta de admisión de socios capitalistas con derechos políticos en la dirección y administración de las entidades ⁽⁶⁾.

Actualmente se encuentran en trámite parlamentario dos proyectos de ley orientados a subsanar, de algún modo, los efectos negativos que derivan de las reformas introducidas mediante la Ley N° 24.485. Por uno de ellos se prohibiría a los integrantes de los consejeros de administración y síndicos de bancos cooperativos, adquirir acciones de los nuevos bancos organizados como sociedad anónima y constituidos a partir de bancos cooperativos ⁽⁷⁾.

Por el otro proyecto se propone incorporar al texto del art. 17 de la Carta Orgánica del BCRA un párrafo según el cual, “en el caso de las entidades financieras constituidas en forma cooperativa se admitirá, en sustitución de la prenda del capital social de control, que la asamblea general de asociados o de delegados de la entidad, según corresponda, o el consejo de administración ad-referéndum de aquella, otorgue autorización irrevocable al BCRA para proceder a la enajenación total o parcial del fondo de comercio de la entidad únicamente en el supuesto de que ésta no cumpliera en tiempo y forma alguna de las obligaciones resultantes de las modalidades de asistencia financiera contempladas en este artículo” ⁽⁸⁾.

De todos modos, la fuerte aceleración de la tendencia secular a la concentración financiera desatada por el efecto tequila y potenciada por la política económica y financiera vigente, repercutió sobre el sector de la banca solidaria, que de un total de 38 entidades existentes a diciembre de 1994, pasó, a través de un proceso combinado de fusión, absorción

y/o transformación en sociedades anónimas, a registrar apenas ocho bancos cooperativos, varios de ellos (no adheridos al IMFC) a punto de transformarse en sociedad anónima⁽⁹⁾.

Esta circunstancia relativiza hacia futuro las magnitudes actualmente registradas por los bancos cooperativos, que “captan el 7% de los depósitos de los bancos privados, y poseen 343 sucursales, que representan el 17% del total de sucursales de la banca privada”⁽¹⁰⁾. De ellas, 283 están radicadas en el interior del país⁽¹¹⁾.

Dentro del marco de un modelo económico que en nombre de la globalización y de la flexibilización impulsa la exclusión y marginación de amplios sectores sociales, entre los que se encuentran las Pymes y demás grupos afines, la banca cooperativa persevera en el esfuerzo por conservar su identidad y mejorar continuamente su eficiencia, a fin de garantizar la provisión de servicios financieros en condiciones asequibles para esos sectores.

En la actualidad, los bancos cooperativos atienden todo tipo de prestaciones financieras y complementarias atienden todo tipo de prestaciones financieras y complementarias admitidas (préstamos a Pymes, personales, etc.; Operaciones de comercio exterior, emisión de tarjetas de compra, de crédito y/o débito; seguros, integración de AFJP, ART y similares, etc.), con la única excepción de aquellas actividades que resultaran contrarias al espíritu cooperativo. Por ejemplo, a fin de no participar en el desguace de YPF (visto desde la concepción de Moscón) la banca cooperativa adherida al IMFC no participó en la venta de acciones de la empresa en proceso de privatización⁽¹²⁾.

Para ilustrar acerca de la orientación crediticia de la banca cooperativa, basta señalar que en la atención de líneas especializadas (vgr. Programa Global de Crédito para Mypymes, BID-AR 213), alcanzó una participación sustantiva del 55%⁽¹³⁾.

Para los bancos cooperativos, y sobre todo para los sectores que ellos deben atender, el ingreso al tercer milenio implica un desafío múltiple y complejo. Desde el punto de vista tecnológico las entidades vienen incorporando elementos de vanguardia, indispensables para cubrir los requerimientos previsibles de la denominada “banca sin ladrillos”, donde las prestaciones habrán de canalizarse en forma primordial sino exclusiva a través de terminales situadas en ubicaciones clave (vgr. Supermercados) o incluso en los propios domicilios, particulares o comerciales, de los usuarios –asociados.

Con fundamento se puede sostener que “las fortalezas de los bancos cooperativos no son pocas, derivan del conocimiento pormenorizado” de los usuarios “y de la relación de fidelidad que se establece entre éstos y el banco, una relación que intentan seguir los grandes bancos minoristas, aunque con escasos resultados”⁽¹⁴⁾.

A partir de estas premisas, las entidades solidarias deberán alcanzar un grado de participación creciente dentro del sistema financiero, para ubicarse en escalas competitivas con las entidades lucrativas que se orientan hacia el mismo sector.

Para cumplir en plenitud con sus objetivos fundacionales, la banca cooperativa requiere, ante todo, la vigencia de un entorno económico y social que otorgue prioridad al desarrollo del mercado interno, especialmente en lo referente a las Pymes y a las economías regionales (vgr., mediante la creación de organismos similares al SEBRAE brasileño), estimulando la plena ocupación de los recursos humanos y materiales, y subordinando la atención de los compromisos externos a aquellas prioridades.

En materia sectorial, estimamos que la visión futura de la banca cooperativa comprende los siguientes requerimientos básicos:

1. Clara identificación y firme adhesión a los principios cooperativos; entre ellos, los de participación económica, control democrático por los asociados, integración en sentido amplio y preocupación por la comunidad⁽¹⁵⁾.

2. Gestión eficiente y participativa. En tal sentido se sostiene que “cuando se habla de eficiencia, es necesario introducir algunas distinciones: hay una eficiencia abstracta, deshumanizada y otra íntimamente ligada al compromiso social. El desafío permanente es encontrar la mejor respuesta desde la eficiencia bien entendida, sin desnaturalizar el concepto de servicio. Es decir, tener la misma tecnología y capacidad empresaria que la competencia, pero manteniendo la idea de distribución equitativa del crédito, el desarrollo de un modelo horizontal y no concentrado, y estando siempre dispuestos a atender mejor las necesidades de los socios”⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾. Igualmente, frente a los crecientes requerimientos técnicos y normativos, la dirigencia de los bancos cooperativos deberá encontrar formas de capitalizar genuinamente a las entidades, sin alterar la esencia cooperativa ni posibilitar su cooptación por inversores capitalistas⁽¹⁸⁾.

3. Marco normativo (requisitos mínimos de liquidez, capitales mínimos, etc.) **adecuado**, entendiéndolo por tal el que fluctúa entre la promoción de la actividad solidaria y el que, como mínimo, reconoce los caracteres diferenciales de la cooperación y le dispensa un tratamiento acorde con ellos, tal como existe en varios países industrializados. En este aspecto, la normativa vigente en nuestro país es más rigurosa que los estándares internacionales (normas de Basilea) y acentúa los rasgos expulsivos del modelo económico en curso de aplicación. Además, al dispensar un tratamiento formalmente igualitario a todas las entidades y en todas las regiones (City porteña, La Quiaca o Río Turbio) discrimina de hecho de contra de la banca solidaria, porque no reconoce su carácter minorista y de servicio ni la amplia dispersión geográfica de sus casas.⁽¹⁹⁾⁽²⁰⁾⁽²¹⁾. Al margen del debate central, cabe señalar que hasta el momento el BCRA no dio principio de cumplimiento a lo prescripto por el art. 18, inc. G) de su Carta Orgánica (Incorporado por Ley N° 24.485 de 1995), según el cual el BCRA podrá “establecer políticas financieras orientadas a las pequeñas y medianas empresas y las economías regionales por medio de exigencias de reserva o encajes diferenciales” (en la normativa actual debe entenderse requisitos mínimos de liquidez).

Solamente de este modo podrá la banca cooperativa, por su doble carácter de empresa e institución social, cumplir con el objetivo de prestar servicios eficientes y asequibles a una masa creciente de asociados –usuarios (sin la cual carecería de sentido su propia existencia), procurando al mismo tiempo intensificar su inserción comunitaria, como herramienta para el logro del progreso económico con equidad social.

Bibliografía

(1) Cfr. REZZONICO, Alberto E., “La intermediación como rasgo distintivo y carácter esencial del crédito cooperativo”, *Revista IDELCOOP*, Año 6, N° 34, 1979, pág. 343.

(2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social”, *Revista IDELCOOP*, Año 8, N° 4, pág. 429.

- (3) Cfr. HELLER, Carlos, “Notas para un nuevo modelo de gestión”, en *Revista IDELCOOP*, Año 21, N° 88, 1994, pág. 420.
- (4) Cfr. GORINI, Floreal, “La banca cooperativa. Situación y perspectivas”, *Revista IDELCOOP*, Año 13, N°1, 1986, pág. 19.
- (5) Cfr. LAKS, Jacobo, “Banca cooperativa en la República Argentina. El impacto de la crisis financiera de principios del año 1995”, en *Revista IDELCOOP*, Año 22, 1995, pág. 375.
- (6) Cfr. “Reforma de la Ley de Cooperativas. Antecedentes y propuestas”, Ed. Intercoop, Bs. Aires, 1995.
- (7) Cfr. GAZIA y otros diputados. *Proyecto de Ley. Exp. 4090-D-95 (T.P. N° 141/95)*.
- (8) Cfr. GORINI y otros diputados. *Proyecto de Ley. Exp. 4603-D-96 (T.P. N° 123/96)*.
- (9) Cfr. GARCIA, Alfredo T. “Los bancos cooperativos hoy. Desafíos y oportunidades”, en *Revista IDELCOOP*, Año 23, N° 99/96, pág. 242.
- (10) *Ibid.*, pág. 243.
- (11) *Ibid.*
- (12) Cfr. Bleger, Leonardo, “La banca cooperativa y el mercado de capitales”, en *Revista IDELCOOP*, Año 20, N° 78, pág. 82.
- (13) Cfr. GARCIA, Alfredo T., *op. Cit.* Pág. 247.
- (14) *Ibid.*, pág. 248.
- (15) Cfr. “Los principios cooperativos para el siglo XXI”, Intercoop Editora Coop, Ltda., Buenos Aires, 1996, pág. 11.
- (16) Cfr. HÉLLER, Carlos, “Democracia y eficiencia. La madre de todas las batallas”, en periódico “Acción”, Suplemento especial 30° Aniversario, pág. 12, N° 723, 1ra. Quincena octubre 1996.
- (17) Cfr. HÉLLER, Carlos, “¿Es la eficiencia una necesidad de la banca cooperativa?”, en *Revista IDELCOOP*, Año 7, N° 1/2., 1980, pág. 53.
- (18) Cfr. GARCIA, Alfredo T., *op., cit.*, pág. 248.
- (19) Cfr. MOSET, José, “Pequeños pueblos y bancos cooperativos”, en *Revista IDELCOOP*, Año 15, N° 1, 1988, pág. 32.
- (20) Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Facultades reglamentarias del BCRA”, en *Revista IDELCOOP*, Año 17, N° 64, 1990, pág. 52.
- (21) Cfr. GARCIA, Alfredo, T., *op, cit.*, pág. 244.