

## Formas alternativas de financiación solidaria

Aarón Gleizer (\*)

### 1. Introducción

La función básica de las entidades financieras consiste en intermediar y compensar los desajustes temporales o geográficos de individuos y empresas entre su demanda y su oferta individual de fondos, administrando además los cobros y pagos de la comunidad.

La significativa influencia que esta actividad ejerce sobre el desenvolvimiento económico general y sobre la confianza pública, determina que las entidades financieras hayan estado y continúen sujetas a regulación intensiva, más allá de los diferentes regímenes históricamente registrados y de las diversas políticas aplicadas en su consecuencia.

Actualmente, la actividad está regida por la Ley N° 21.526 (Ley de Entidades Financieras, en adelante "LEF"), que desde su sanción como norma fáctica en 1977 sufrió varias modificaciones. Las más significativas fueron introducidas por la Ley N° 24.144 (1992) que suprimió el papel de prestamista de última instancia del Banco Central y por la Ley N° 24.485 (1995) que en medio de las turbulencias resultantes del denominado efecto tequila restableció parcialmente aquel papel y creó también un sistema de garantía limitada sobre los depósitos de entidades financieras, anteriormente reducido a su mínima expresión.

Ninguna de estas reformas alteró la filosofía de la LEF, que considera a la actividad financiera como un negocio lucrativo, dispensando un trato indiferente cuando no hostil hacia las entidades de servicio solidario, sin contemplar su naturaleza social.

De todos modos, no existen razones que justifiquen la perpetuación de un tratamiento negativo, no sólo en el tema cooperativo, según lo advierten algunos proyectos de Ley que comentamos más adelante, sino también en cuestiones más generales, financieras o de otro tipo, donde los representantes del pueblo deben atender los debates latentes en la sociedad.

Estos comentarios son extensivos a la Carta Orgánica del BCRA (reformada también por aquellas leyes) que regula el funcionamiento y de las facultades del ente rector.

Según el art. 1° de la Ley N° 21.526 (texto según Ley N° 24.144, con los cambios introducidos por Leyes Nros. 24.485 y 24.627), "quedan comprendidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias las personas o entidades privadas o públicas - oficiales o mixtas- de la Nación, de las provincias o municipalidades que realicen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros".

La LEF determina entonces un sujeto: las personas o entidades, y un objeto: la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros. A su vez, el

---

(\*) *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).*

creciente desarrollo y la mayor complejidad de las transacciones crean una red de operaciones activas (colocación de préstamos y otras financiaciones), pasivas (captación de depósitos y emisión de obligaciones), fiduciarias y de otra naturaleza, que tienden a diluir las antiguas fronteras entre los mercados financiero, de capitales y de otros servicios <sup>(1)</sup>.

La intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros queda configurada cuando la entidad capta recursos monetarios de terceros bajo cualquier denominación (en general, depósitos), asumiendo el compromiso de reembolsarlos dentro de los plazos y demás condiciones pactados, y los otorga bajo la forma de créditos u otras financiaciones, asumiendo el riesgo crediticio. A todo evento, la entidad se compromete a reembolsar los depósitos captados en las condiciones establecidas, con independencia del grado de cumplimiento que observen los tomadores de préstamos.

La facultad de captar depósitos atañe a la confianza pública en el sistema financiero, y justifica la adopción de resguardos específicos, no existentes en las relaciones entre deudores y acreedores en general, tales como la garantía sobre los depósitos y la función de prestamista de última instancia. En los sistemas de encaje fraccionario, la captación incrementa la moneda y el crédito por efecto del denominado multiplicador de los depósitos, justificando también la vigencia de un riguroso régimen de supervisión.

El desarrollo de actividades de intermediación financiera sólo puede ser asumido por entidades autorizadas y supervisadas como tales por el BCRA (LEF, art. 70 y concordantes), dentro de alguna de las clases enunciadas en forma no excluyente por el art. 2º, incisos a) a f), del mismo cuerpo legal (bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito), cuyas facultades operativas decrecientes aparecen definidas en el Título II (Operaciones), arts. 21 a 26 de la LEF.

Por el carácter enunciativo y no taxativo de la enumeración, la condición de entidad financiera puede ser asumida también por alguna de las otras clases de entidades que por realizar las actividades previstas en el artículo 10 “se encuentren comprendidas en esta ley” (LEE, art 20 in fine). Según BARREIRA DELFINO, “puede ocurrir que más adelante aparezcan nuevas clases de entidades financieras, como los bancos de exportación, los bancos binacionales que actúen dentro de los acuerdos económicos regionales o continentales en los que el país sea parte”. Esto “permite comprender que ciertas entidades que no responden exactamente a la tipología de las seis clases mencionadas y que se constituyeron con anterioridad, queden sometidas a la ley sin necesidad de adecuarse a una de esas clases” <sup>(2)</sup>.

Dentro de las amplias facultades reglamentarias que le acuerda el art. 40 de la LEE, según el cual “el BCRA tendrá a su cargo la aplicación de la presente Ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan” y “dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento y ejercer la fiscalización de las entidades en ellas comprendidas”, el ente rector, mediante comunicación “A” 2241, ha subdividido la clase de bancos comerciales en bancos minoristas (a los que traslada las facultades operativas legalmente otorgadas a la clase general), bancos mayoristas (deben operar con ciertas categorías de depositantes definidos en la comunicación “A” 2252 y/o por montos significativos) y bancos de segundo grado (pueden realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios reconocidas a los bancos minoristas, pero sin captar depósitos del público y sujetos a relaciones especiales sobre fraccionamiento del riesgo crediticio).

Por otra parte, según el art. 30 de la LEF, sus disposiciones “podrán aplicarse a personas y entidades públicas y privadas no comprendidas expresamente en ella, cuando a juicio del Banco Central lo aconsejen el volumen de sus operaciones y razones de política monetaria y crediticia”.

Para BARREIRA DELFINO, en esta posibilidad “pueden verse involucradas las sociedades de capitalización y ahorro, las compañías de finanzas, las sociedades de ahorro y préstamo para fines determinados, las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo o de ayuda económica, etc.”, que actúan en el mercado de dinero sin intermediar entre la oferta y demanda de recursos financieros, pero cuya “actuación puede resultar altamente significativa desde el punto de vista económico- patrimonial comprometido”.<sup>(3)</sup>

Según VILLEGAS, “la norma comprende a la actividad financiera atípica, esto es la no comprendida en las disposiciones de la ley. El poder de extender la aplicación de las normas de la LEF a personas no comprendidas en ella, es facultad concedida ahora a la Superintendencia, previa consulta al presidente del Banco”, según el art. 47, inc. e) de la Carta Orgánica del BCRA.<sup>(4)</sup>

En nuestra opinión, el art. 30 de la LEF no alcanza a entidades financieras (enumeradas o no), sino a personas y entidades que sin intermediar entre la oferta y la demanda de recursos financieros, movilizan un volumen monetario significativo, o que por razones de política monetaria, el BCRA las considere comprendidas dentro de la LEF.

Asimismo, por vía reglamentaria el BCRA dispensa un tratamiento especial en materia de regulaciones técnicas a determinadas actividades, que considera asumidas por “empresas que brindan servicios complementarios a la actividad financiera”. Hasta el momento, ha atribuido tal carácter a la participación por acumulación de resultados (Común. “A” 1873); a la participación en AFJP (Común. “A” 2155); a la participación en sociedades Gerentes de Fondos Comunes de inversión (Comunic. ”A” 2197) y a las participaciones sociales por diferimiento de impuestos (Comunic. “A” 2189)<sup>(5)</sup>.

La incertidumbre normativa persiste en cierto tipo de entes, tales como las administradoras de sistemas de tarjetas de crédito y compra, en cuanto el art. 47, inc. h) de la Carta Orgánica del BCRA faculta al Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias a “aplicar las disposiciones legales que sobre el funcionamiento de las tarjetas de crédito, tarjetas de compra, dinero electrónico u otras similares dicte el Honorable Congreso de la Nación y las reglamentaciones que en uso de sus facultades dicte el BCRA”; las cámaras de compensación de valores (actualmente COELSA y ACH S.A.) constituidas a partir de la privatización de las cámaras compensadoras que venía administrando el BCRA, en los términos previstos por la Comunicación “A” 2557 y complementarias, reglamentarios a su vez de las facultades otorgadas por el art. 14, inc. j) de la Carta Orgánica del BCRA, que autoriza al Directorio de esta Institución para “reglamentar la creación y funcionamiento de cámaras compensadoras de cheques y otros valores que organicen las entidades financieras”; la entidad Seguro de depósitos Sociedad Anónima (SEDESA) constituida según el art. 1º de la Ley N° 24.485, promulgado parcialmente mediante Decreto PEN N° 538/95 y reglamentado genéricamente mediante Decreto PEN N° 540/95 y específicamente mediante la Comunicación “A” 2337 y complementarias; y las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), integradas en los términos previstos por la Ley N° 24.467. Según el art. 37 de esta Ley, además de los socios partícipes (exclusivamente Pymes) deben contar por lo menos con un socio protector (“personas

físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo”, incluso entidades financieras como en el caso de Garantizar SGR, cuyo socio participe es el Banco de la Nación Argentina). Según la Comunicación “A” 2410 los créditos que cuenten con garantías otorgadas por SGR inscriptas en el Registro habilitado en el BCRA (Comunicación “A” 2411) recibirán el tratamiento de garantías preferidas previsto por la Comunicación “A” 2216 y complementarias del BCRA. <sup>(6)</sup>

Existen, además, otros entes relacionados con las entidades financieras, como los estudios que prestan el servicio de auditoría Externa, cuya actividad es regulada, sin perjuicio de las normas profesionales pertinentes, por la LEF y reglamentariamente por la Circular CONAU 1 BCRA, “Normas mínimas sobre auditorías externas”. <sup>(7)</sup>

Desde el punto de vista de las facultades y posibilidades operativas, se advierte también la existencia de otros cuerpos legales distintos de la LEF, que prevén la intervención obligatoria, unas veces en forma exclusiva y otras de modo compartido, en determinadas operaciones. Tal es el caso de la Ley N° 24.241 que instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, cuyo art. 81 prescribe que “los títulos representativos de las inversiones del fondo de jubilaciones y pensiones y del encaje deberán ser mantenidos en todo momento en un depósito cuyo titular podrá ser una caja de valores autorizada por la CNV, o una de las entidades bancarias que el BCRA y la SAFJP determinen”. <sup>(8)</sup>

Por su parte, el art. 5° de la Ley N° 24.441 sobre Financiamiento de la Vivienda establece en relación con la figura del fideicomiso que “sólo podrán ofrecerse al público para actuar como fiduciarios las entidades financieras autorizadas a funcionar como tales sujetas a las disposiciones de la ley respectiva y las personas jurídicas que autorice la CNV, quien establecerá los requisitos que deban cumplir”.

Finalmente, pueden citarse las empresas no financieras cuya propiedad por las entidades financieras pueda ser autorizada conforme la mayor permisividad introducida en 1992 en el art. 28, inc. a) de la LEF, aunque sujeta siempre al requisito de consulta previa según Comunicación “A” 2384, punto 2. Hasta el momento el BCRA autorizó la participación en sociedades de bolsa (Comunic. “A” 2056); la participación en compañías de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento y de retiro previstos por la Ley 24.241 (Comunic. “A” 2206) y la intermediación en la colocación de seguros (Comunic. “A” 2384). <sup>(10)</sup>

## 2. Prestadores regulados por el Banco Central (entidades financieras)

Las entidades financieras de propiedad privada lucrativa rigen su actividad por la relación costo- beneficio (directo e indirecto). Estas entidades captan usualmente el dinero “precaucional” de las familias y el dinero “transaccional” de las empresas, volcando los recursos a través de la asistencia crediticia, preferentemente hacia las grandes empresas directa o indirectamente vinculadas, y atendiendo escasamente a individuos y Pymes.

En épocas más recientes, estos bancos vienen advirtiendo el retiro progresivo de los tomadores de menor riesgo crediticio (empresas de primera línea), que se financian con tasas menores, recurriendo directamente al mercado nacional e internacional de capitales.

Para compensar la pérdida relativa de estos negocios, los bancos lucrativos amplían la gama de prestaciones agregando a la intermediación tradicional, la función fiduciaria y los servicios lato sensu. Diferencian en general tres segmentos: banca corporativa banca Pyme y

banca personal o individual. Estas tendencias se verifican dentro de un proceso de concentración y extranjerización, muy acelerado durante el último periodo. <sup>(11)</sup>

Las **entidades financieras estatales** (oficiales en términos de nuestra legislación y públicas en la terminología del Banco Mundial) cumplieron históricamente funciones de fomento económico y social, cuyo alcance y extensión dependió de las políticas aplicadas en cada momento. Muchas de ellas se encuentran actualmente en proceso de privatización.

Finalmente, **las entidades financieras cooperativas** procuran, sobre la base de una concepción solidaria, satisfacer los requerimientos de los sectores no atendidos por otros intermediarios. El objetivo central de la creación y desarrollo del IMFC fue organizar la prestación democrática de servicios financieros a favor de sectores con dificultades para acceder a los servicios de la banca lucrativa. La eficaz cobertura de estas necesidades impulsó la rápida creación y desarrollo de centenares de cooperativas de crédito, institucional y operativamente sistematizadas en torno del IMFC, ulteriormente devenidas cajas de crédito cooperativas y mayoritariamente transformadas en bancos cooperativos, tras la entrada en vigencia de la Ley N° 21.526. <sup>(12)(13)(14)(15)</sup>

Las políticas y regulaciones desfavorables para la financiación solidaria vienen de antigua data. Recordamos la sanción, en 1966, de la norma fáctica conocida como Ley N° 16.898 (certeramente calificada como verdadero bando liquidatorio de las cooperativas de crédito). Igualmente, la primera versión difundida (a fines de 1976) del anteproyecto de la que sería la norma fáctica conocida como Ley N° 21.526, propugnaba la supresión lisa y llana de la forma cooperativa, por considerarla inapta para asumir la prestación del servicio financiero. Se llega así a la Ley N° 24.485 (1995) que, según lo ya señalado, restableció el papel de prestamista de última instancia del BCRA y la garantía sobre los depósitos. <sup>(16)</sup>

En esa instancia, los bancos cooperativos que debieron recurrir al auxilio financiero del ente rector, tropezaron con la reforma del art. 17 de la Carta Orgánica del BCRA, introducida por Ley N° 24.485, según la cual las entidades que requieran redescuentos o adelantos extraordinarios del ente rector (entendiendo por tales los que superen los 30 días de plazo y/o el patrimonio de la entidad solicitante), además de las garantías que constituirán con activos de la entidad, deberán igualmente prender el “capital social de control” y prestar conformidad para la eventual aplicación ulterior del procedimiento de reestructuración previsto por el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras.

La expresión “capital social de control” es válida para las entidades constituidas como sociedades anónimas, pero no en las cooperativas, que son entes *intuitu personae*, donde según la Ley N° 20.337 de Cooperativas, art. 2º, inc. 30, y concordantes, rige el principio “un hombre un voto”. De hecho, las cooperativas que recurran al auxilio financiero extraordinario del BCRA están obligadas a transformarse en sociedades anónimas.

Correlativamente, la Ley N° 24.485 modificó el art. 62 de la LEF, suprimiendo - para las entidades financieras cooperativas- la prohibición absoluta de transformación en entes de otra naturaleza jurídica, genéricamente prevista por el art. 60 de la Ley N° 20.337.

Sobre este tema llegó al Senado, con aprobación unánime de la Cámara baja, un Proyecto de Ley para la reforma del art. 17, inc. e) de la Carta Orgánica del BCRA, presentado por el diputado Gorini (C.D. -85/97, DAE N° 89, punto 11, pág. 1931), que propugna sustituir la ac-

tual exigencia de preñar el “capital social de control” por la conformidad asamblearia irrevocable para la eventual aplicación del art. 35 bis de la LEF.

Este Proyecto, elaborado tras un profundo debate sostenido con funcionarios del BCRA que reconocieron la calidad técnica del mismo, persigue un objetivo mínimo, cual es evitar la transformación forzosa de las entidades financieras cooperativas en sociedades anónimas cuando deban recurrir a los redescuentos y adelantos extraordinarios del BCRA. Queda pendiente para otra instancia el restablecimiento, para el sector, de la prohibición de transformación genéricamente consagrada por el art. 60 de la Ley N° 20.337.

En cuanto a las cajas de crédito cooperativas, es decir aquellas entidades provenientes de las cooperativas de crédito primigenias que no optaron por la transformación en bancos cooperativos, han venido experimentando una progresiva contracción, hasta quedar reducidas a la cantidad de ocho entidades (de las que una se transformó en sociedad anónima), que al mes de marzo de 1988 registraban depósitos por 68.264 miles de pesos (0,09% sobre el total de depósitos del sistema financiero) y préstamos por 80.751 miles de pesos (0,11% sobre el total de créditos del sistema financiero).<sup>(17)</sup>

Cabe referirse aquí al Proyecto de Ley del diputado Emilio Martínez Garbino (Exp. D-1956-98) que, en forma concordante con la doctrina citada, propone recrear la figura histórica de las cooperativas de crédito mediante la incorporación de la figura de las cajas locales como clase específica de entidad financiera situada dentro de la órbita regulatoria del BCIRA, pero respetando al mismo tiempo su naturaleza y sus rasgos históricos.

Se atribuye a las cajas locales una operatoria zonal (casa única) de manera de asegurar la inmediatez y el conocimiento personal como elemento esencial de los vínculos entre la entidad y sus asociados” (18). Para obtener una adecuada atomización de riesgos, se las autoriza a efectuar únicamente una captación limitada, con la exigencia de mantener la naturaleza cooperativa y la mutualidad estricta. Se persigue también un mejor encuadramiento de las facultades reglamentarias del BCRA (LEF, art. 4°), para prevenir desbordes reglamentarios, como la fijación de un capital mínimo de \$ 15.000.000 para la constitución y funcionamiento de toda clase de entidades financieras, sin tener en cuenta los diferentes tamaños y facultades operativas de cada una (Comunc. “A” 2241).

Sostienen los fundamentos del Proyecto que las cooperativas de crédito, entidades fundadas con los sentimientos de solidaridad y ayuda mutua, registran una tradición secular, iniciada por las corrientes inmigratorias que poblaron nuestro país. En 1950 las entidades se agruparon en la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito, y ocho años más tarde dieron nacimiento al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

En las actuales condiciones de globalización económica y alta concentración financiera, resulta difícil para las entidades que no abandonaron el ideario ni la forma rochdaleana, cubrir los requerimientos que antaño cubrían las cooperativas antecesoras.

En tal sentido, la imposibilidad de acceder a la utilización de servicios financieros constituye un elemento expulsor adicional hacia la marginalidad, no sólo financiera sino también económica y social, de amplios sectores de nuestra población.

Surge así la idea de recrear la figura histórica de las cooperativas de crédito, a las que se propone denominar cajas locales para evitar confusiones con aquéllas. La recu-

rrencia a la expresión cooperativas de crédito para definir una clase de entidad financiera regulada, vedaría su utilización por parte de las cooperativas de crédito de operatoria exclusiva con fondos propios, no reguladas por el BCIRA (LEF, art. 19).

En particular, estimamos que las insuficiencias de escala que pudiera generar la atomización operativa y de riesgos de las cajas locales, frente a la tendencia general a la concentración financiera, podrán ser superadas a través de la integración cooperativa vertical (en entidades de grado superior) u horizontal (por interacción con los bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas y en general, con entidades financieras de otra clase según lo previsto por el art. 27 de la LEE, e incluso con las referidas cooperativas de crédito de operatoria exclusiva con fondos propios).

Finalmente, el Proyecto de Martínez Garbino perfecciona con alcance general la determinación de las facultades reglamentarias del BCRA, estableciendo que en el ejercicio de ellas el ente rector deberá ponderar la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos. Se procura así prevenir desvíos reglamentarios que pudieran neutralizar el propósito buscado por el legislador.<sup>(19)</sup>

Por su parte, las asociaciones mutuales están regidas por la Ley N° 20.321 y las normas reglamentarias dictadas por el INAM (ahora por el INACyM). El Decreto PEN N° 1367/93, que procura zanjar el conflicto de competencia planteado entre el Banco Central y el ex-INAM, menciona en sus considerandos, entre otras normas, a los ya comentados arts. 2° y 3° de la LEF, como así también al art. 4° del mismo cuerpo legal y a la Ley N° 20.321, que regula el funcionamiento general de las asociaciones mutuales.

El Decreto incurre en cierta ambigüedad al señalar que “el BCRA tiene competencia derivada de la Ley de Entidades Financieras y de su Carta Orgánica para fiscalizar a las asociaciones mutuales, en lo concerniente a la actividad de dichas entidades que comprenda el ahorro de sus asociados y la utilización de esos fondos para prestaciones mutuales”. La incertidumbre surge por la mención exclusiva de la función de fiscalizar, dentro de una enumeración más amplia que efectúa el art. 4° de la LEF, según el cual “el BCRA tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento y ejercerá la fiscalización de las entidades en ella comprendidas”.

Tanto el Decreto citado, como las comunicaciones “A” 2257 y “A” 2387 dictadas ulteriormente por el BCRA, se encuentran suspendidas en su vigencia debido a recursos de apelación por inconstitucionalidad, en trámite judicial.

En relación con éste y otros temas se encuentran en estudio en el Senado Nacional dos proyectos de Ley de reforma de la Carta Orgánica del BCRA y de la LEF, de contenido similar, sucesivamente presentados por el Senador Ricardo A. Branda (Exp. 246 1/97) y (Exp. 709/98). El primero fue asignado a las comisiones de Economía (como cabecera) y de Presupuesto y Hacienda, y el segundo a las mismas comisiones, pero en sentido inverso.

Dentro de un articulado extenso al que en términos generales atribuimos sentido positivo, ambos proyectos propician declarar a las asociaciones mutuales genéricamente comprendidas en la LEF, a través de la reforma, entre otros, del art. 3° de esta última.

El art. 11 de ambos proyectos incorpora como segundo párrafo del art. 3° de la LEF el siguiente texto: “Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, (recordamos que se refiere a la extensión del alcance de la LEF), las asociaciones constituidas de acuerdo a lo previsto en la ley 20.321 se considerarán comprendidas en el régimen de la presente ley cuando reciban depósitos de personas que no sean socios activos o equivalentes, o cuando los aportes de los asociados no correspondan a una cuota fija”.

Entendemos que el criterio utilizado es endeble, porque si bien declara a las asociaciones mutuales genéricamente comprendidas en las normas de la LEF, no les otorga “carta de ciudadanía financiera”, ya que no las incluye en la enunciación de clases de entidades financieras efectuada por el art. 2° de esa LEF. Por ende, tampoco se definen sus facultades operativas en el Título II (Operaciones), y ni siquiera se prevé la necesaria reforma del art 9° de la LEF, de modo de contemplar la admisión de la forma jurídica de asociación mutua como modalidad apta para la prestación de servicios financieros.

En la hipótesis de resultar aprobado cualquiera de estos Proyectos con la redacción conocida, las asociaciones mutuales afrontarían grandes riesgos, porque en caso de ser comprendidas dentro de las normas de la LEF, es previsible que el BCRA las obligue, si quisieran mantener su actividad habitual, a solicitar su autorización como alguna de las clases de entidades financieras enumeradas por el art 2°, con ajuste a las normas reglamentarias pertinentes (vgr, la exigencia de un capital mínimo de \$15.000.000 cualquiera fuera la clase solicitada) y a la consiguiente transformación jurídica.

En tal sentido, creemos que deben ser tomadas con reserva ciertas expresiones de optimismo <sup>(20)</sup>, en tanto no aparece previsto el otorgamiento de carta de ciudadanía financiera” a las asociaciones mutuales, ni la delimitación de sus facultades operativas y sobre todo, el acotamiento de las facultades reglamentarias discrecionales del BCRA (LEF, art. 4°), tal como se establece en el Proyecto Martínez Garbino sobre cajas locales.

Se ha planteado la posibilidad de que el BCRA, aplicando por vía reglamentaria el criterio ya empleado en la Comunicación “A” 2241 para efectuar la subclasificación de los bancos comerciales en bancos minoristas, bancos mayoristas y bancos de segundo grado (pacíficamente aceptado frente a las múltiples controversias suscitadas en otras cuestiones), introduzca subdivisiones similares en entidades de otra clase. Esta posibilidad resultaría viable para la clase de las cajas de crédito, que podrían ser subdivididas en cajas de crédito generales, que mantendrían la totalidad de las facultades reconocidas por el art. 26 de la LEF, y cajas de crédito locales, que retornarían la tradición histórica de las cooperativas de crédito, si bien con facultades de captación limitadas por montos y zonas, sujetas por ende a exigencias de capitales mínimos, requisitos mínimos de liquidez y relaciones técnicas proporcionales a su menor posibilidad de captación. Por último, se propicia crear por vía reglamentaria la subclase de cajas mutuales, que brindarían un marco de menor conflictividad relativa para las asociaciones mutuales. A fin de utilizar esta vía sería menester forzar en alguna medida la interpretación del 9° de la LEF, que para la constitución de cajas de crédito sólo admite las formas jurídicas de sociedad anónima (históricamente extraña a la clase), de cooperativa o de asociación civil. <sup>(21)</sup>

Estimamos que aun en el supuesto de no haber existido controversia entre dos órganos de la Administración, las facultades del BCRA son suficientes para regular en la materia. Al margen de ello, deben tenerse en cuenta notorias deficiencias de la Ley N° 20.321, que regula el funcionamiento de las asociaciones mutuales en general; sobre todo, la imposibilidad de de-

clararlas en quiebra (art. 37), donde la voluntad presuntamente tuitiva se vuelve en contra de las entidades. Más grave aun resulta la posibilidad de intervención por la autoridad administrativa sin causa y sin término, consagrada por el art. 35, inc. c) de la misma Ley, cuya aplicación diera lugar a situaciones abusivas reiteradamente señaladas.

Pese a los inconvenientes señalados y aun cuando la Ley N° 20.321 no prohíbe expresamente la transformación de las asociaciones mutuales en entes de otra naturaleza jurídica, creemos que ello vulneraría la voluntad solidaria de los fundadores y de las generaciones siguientes, consumando la incierta o indebida desviación del patrimonio social.

### **3. Prestadores no regulados por el Banco Central**

A pesar de los esfuerzos del sistema financiero, apoyados por la conducción económica, para aumentar la escasa bancarización mediante la acreditación de haberes en cuenta y la generalización del débito automático para el pago de servicios, el modelo globalizador expulsa del sistema regulado a una creciente franja poblacional.

La expulsión se potencia por efecto del complejo esquema de regulación y fiscalización establecido por el BCRA, la AFIP y otros organismos. Además de encarecer adicionalmente los costos del servicio, los regímenes de fiscalización, retención en la fuente y similares estimulan el desplazamiento hacia canales no regulados de numerosos individuos y Mipymes, incluyendo a los integrantes de la economía informal.

Tenemos así dos sistemas que, no obstante la posibilidad de mantener contactos operativos, son sustancialmente diversos desde el punto de vista de su regulación normativa.

En el segmento no regulado por el BCRA, la prestación de servicios financieros es asumida por entes de diversa naturaleza operativa y jurídica. Algunos de ellos revisten carácter lucrativo, como en el caso de los prestamistas particulares, las popularmente denominadas “cuevas de dinero” (algunas de ellas profusamente publicitadas), las sociedades genéricamente conocidas como financieras (que no deben confundirse con las compañías financieras previstas por el art. 24 de la LEF) y las sociedades de crédito para consumo. Estas son empresas unipersonales o sociedades comerciales encuadradas dentro de las normas generales del Código de Comercio y no sujetas a regulación específica.

Dentro de este segmento, la prestación solidaria es asumida por las cooperativas de crédito y las fundaciones. En cuanto a las asociaciones mutuales, ya comentamos los intentos de declararlas comprendidas dentro de la LEF y sujetas a regulación por el BCRA.

La característica central de estos prestadores es que no revisten carácter de entidades financieras. Por ende, no están autorizados a realizar operaciones de intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros.

La hipótesis de que excepcionalmente el BCRA asuma algún grado de injerencia en la actividad de estos entes aparece contemplada en el art. 3° de la LEF, según el cual “las disposiciones de la presente ley podrán aplicarse a personas y entidades públicas y privadas no comprendidas expresamente en ella, cuando ajuicio del BCRA lo aconsejen el volumen de sus operaciones y razones de política monetaria y crediticia”.

Desde el punto de vista de la experiencia histórica, no se registran antecedentes de intervención reglamentaria del BCRA hacia los prestadores del segmento no regulado, porque no revisten carácter de entidades financieras y no pueden intermediar entre la oferta y la demanda de recursos (no pueden captar fondos de terceros). A diferencia del sistema institucionalizado, en este segmento el aportante por cualquier título asume totalmente los riesgos de su colocación, ya que no existen garantías especiales para su eventual recupero, tempestivo o tardío. Tampoco opera aquí el multiplicador de los depósitos: los operadores de este segmento no crean moneda, no están Sujetos a autorización, regulación ni control por el BCRA. Por todo ello, aun Cuando el ente rector detenta una facultad de regulación genérica, no se encuentran fundamentos teóricos ni evidencias empíricas del ejercicio efectivo de tal regulación, salvo cuando se comprobara que se realiza captación.

Por otra parte, los intentos de regulación de la década del sesenta fueron duramente resistidos por las cooperativas de crédito como lo son hoy por las asociaciones mutuales, porque entendían y entienden que la intencionalidad no era ni es contemplativa hacia las entidades de la financiación solidaria, según lo demuestra la tendencia secular a disminuir su participación en el sistema financiero.

Cabe recordar que en concordancia con el art. 6º de la Ley de Bancos vigente en 1966, cuyo equivalente es el art. 3º de la LEF actual, el Título V (“De las cooperativas de crédito que no reciban imposiciones”) del “Régimen aplicable a los intermediarios no bancarios del crédito”, puesto en vigencia en las difíciles condiciones impuestas a la sazón por el gobierno de facto ilegítimo, preveía en su art. 1º que estas entidades - equivalentes a las actuales cooperativas de crédito de operatoria exclusiva con fondos propios “estarán obligadas a observar las disposiciones de orden monetario o crediticio que el BCRA dicte a su respecto y a proporcionarle los datos estadísticos, balances y demás informaciones que en forma periódica o accidental les soliciten”.

Según el art. 2º del mismo cuerpo normativo, estas entidades “deberán dar acceso a su contabilidad, libros, documentos y correspondencia al personal que designe el Banco”. Evidentemente, en esta redacción prevaleció la intención amenazante emanada de la ya comentada norma fáctica conocida como Ley N° 16.898, pero en la práctica no hubo aplicación de estas normas, sino que por el contrario, la atención del BCRA estuvo totalmente concentrada en la regulación y control de las entidades comprendidas en el Título IV del mismo Régimen (“De las cooperativas de crédito que reciban imposiciones”), devenidas luego “cajas de crédito”, a partir de la sanción de la Ley N° 18.061 (primera Ley de Entidades Financieras)

El Título V consagra también el carácter confidencial de las informaciones que recoja el BCRA, la prohibición de utilizar terminología bancaria y el régimen de sanciones.

En rigor, como prolongación conceptual de las disposiciones del Título y a través del art. 3º de la LEF actual, está contemplada la posibilidad de que el BCRA regule y fiscalice a las cooperativas de crédito actuales, pero esto nunca fue puesto en práctica para las cooperativas de crédito ni para los demás prestadores no intermediarios.

Según señaláramos antes, dentro del segmento de operadores no regulados por el BCRA. Encontramos a las cooperativas de crédito (de operatoria exclusiva con fondos propios) y a las fundaciones.

Las cooperativas de crédito son entidades que operan exclusivamente con recursos propios, sin realizar intermediación entre la oferta y demanda de recursos financieros, por lo cual están situadas fuera de la órbita de control y regulación del BCRA. Su actividad está normativamente regida por las disposiciones de la Ley General N° 20.337 y las normas reglamentarias, generales o específicas, dictadas por el INACyM y sus antecesores.

En particular resultan aplicables a las cooperativas de crédito, en lo pertinente, las normas establecidas por la Resol. INAC N° 740/81, modificada por la Resol. INACyM N° 1477/96 (B.O. 07.11.96). Según esta última, las entidades de este tipo, por resolución asamblearia adoptada por mayoría de dos tercios de los asociados presentes, podrán operar con terceros no asociados, con ajuste a las formalidades allí establecidas. Por razones de simplificación administrativa, estas entidades suelen constituirse con arreglo al Estatuto Tipo específico, aprobado mediante Resol. INAC N° 1139/94 (B.Q. 29.09.94).

Con el propósito de brindar asistencia crediticia solidaria a los sectores de menores recursos y retomando la honrosa tradición que motivó su creación y desarrollo, el IMFC viene promoviendo la formación de cooperativas populares de crédito. Se trata de cooperativas de crédito que concederán préstamos por montos reducidos a trabajadores dependientes, jubilados y pensionados. Para facilitar la confianza y el conocimiento recíproco entre los asociados, las entidades operarán dentro de un radio geográfico limitado. Las garantías habituales serán sustituidas por el otorgamiento de un aval Institucional y moral extendido por otro asociado de buen cumplimiento con la cooperativa. El IMFC adelantará el fondeo inicial, previéndose su crecimiento ulterior mediante la integración de cuotas sociales y capitalización de retornos.

Por último, las fundaciones son entidades regidas por la Ley N° 19.836 y las normas reglamentarias dictadas por la Inspección General de Justicia para las constituidas en la Capital Federal y por los organismos locales competentes en cada jurisdicción. Funcionalmente dependen de un patrocinador o fundante que aporta el patrimonio inicial. Habitualmente se especializan en desarrollar una o varias actividades vinculadas con el bien público (salud, educación, asistencia social, etc.)

Para nuestro tema interesa el caso de la Fundación Emprender, caracterizada como una fundación que está en los barrios de emergencia para dar créditos a quienes no tienen acceso a los bancos. Otorga préstamos en la franja de \$ 500 a \$ 1500, constituyendo previamente grupos solidarios de 3 a 6 personas, quienes responden solidariamente por cada préstamo. Los índices declarados de morosidad (8%) e incobrabilidad (2%) son significativamente bajos en comparación con los registrados por el sistema financiero institucionalizado.<sup>(22)</sup>

#### **4. Conclusiones**

La oferta de servicios financieros puede ser asumida, con diferente alcance, por prestadores del segmento regulado y del segmento no regulado. En ambos casos actúan entes con fines lucrativos y otros con propósitos solidarios.

Los prestadores del segmento regulado invisten carácter de entidades financieras sujetas a autorización, regulación y control por el BCRA. Realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros (pueden captar fondos de terceros)

Dentro del segmento regulado son prestadores solidarios los bancos cooperativos y las cajas de crédito cooperativas (además de la función de fomento social tradicionalmente asumida por la banca estatal o pública)

Las políticas y regulaciones aplicadas hasta ahora por el BCRA no contemplan la naturaleza propia de los prestadores solidarios. Esta circunstancia - no es perpetua y el Parlamento puede introducir reformas, como en el Proyecto de Gorini que tiende a evitar la transformación forzada en sociedades anónimas de las entidades financieras cooperativas que recurran a la asistencia crediticia del BCRA.

Del mismo modo, el Proyecto Martínez Garbino crea una nueva figura solidaria dentro del segmento regulado, la de las cajas locales, que procura recuperar la tradición y la memoria histórica de las primigenias cooperativas de crédito.

La aprobación de estos proyectos otorgaría un marco normativo más propicio para la actividad de las entidades financieras solidarias, sin perjuicio del debate general sobre la legislación y la política financiera que surja en el seno de la sociedad y recoja el Parlamento.

En cuanto a las asociaciones mutuales, en los últimos tiempos se vienen estableciendo diversos cuerpos normativos que las declaran comprendidas dentro de la LEF. En las regulaciones y proyectos conocidos hasta el momento tal extensión aparece como sumamente riesgosa, sin que resulte definido el espectro operativo, ni garantizada la supervivencia de estos entes ni el mantenimiento de la forma jurídica.

Los prestadores del segmento no regulado no revisten carácter de entidades financieras, no están sujetos a autorización, regulación ni control por el BCRA, y no pueden intermediar entre la oferta y la demanda de recursos (no pueden captar fondos de terceros). Aun cuando el BCRA detenta una facultad de regulación genérica, no existen fundamentos teóricos ni evidencias empíricas del ejercicio efectivo de tal regulación, salvo cuando se verificara que se realiza captación. A diferencia del sistema institucionalizado, en este segmento cualquier aportante asume todos los riesgos de su colocación, ya que no hay garantías especiales para su eventual recupero. Tampoco actúa aquí el multiplicador de los depósitos: los operadores de este segmento no crean moneda.

Dentro del segmento no regulado, las prestaciones solidarias son asumidas por las cooperativas de crédito y las fundaciones.

Retomando su honrosa tradición fundacional, el IMFC viene promoviendo la formación de cooperativas populares de crédito, orientadas a otorgar préstamos por montos reducidos a trabajadores dependientes, jubilados y pensionados, sobre la base de un aval institucional y moral extendido por otro asociado de buen cumplimiento. Para facilitar la confianza y el conocimiento recíproco, las cooperativas populares de crédito operarán en Condiciones de mutualidad estricta, por montos limitados y dentro de un radio geográfico igualmente definido.

## Bibliografía

- (1) Cfr GLEIZER, Aarón, “El complejo mundo de la Intermediación de recursos financieros”, en “Universo Económico”, Año 8, N° 40, Abril 1998.
- (2) Cfr BARREIRA DELFINO, Eduardo A., “Ley de Entidades Financieras”, Ed. ABRA, Bs. Aires, 1993, pág. 12.
- (3) Ibid.. pág. 15.
- (4) Cfr VILLEGAS, Carlos G., “La reforma bancaria y financiera. Ley 24.144”, Ed. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe, 1993, pág. 153.
- (5) Cfr GLEIZER, Aarón, “Actividad y operaciones financieras y complementarias”, en “Universo Económico”, año 6, N° 27, Marzo 1996, pág. 47.
- (6) Cfr GLEIZER, Aarón, “El complejo mundo...”, op. cit.
- (7) Ibid.
- (8) Ibid.
- (9) Ibid.
- (10) Cfr GLEIZER, Aarón, “Actividad y operaciones financieras y complementarias”, en “Universo Económico”, Año 7, N° 36, Setiembre 1997, pág.69.
- (11) Cfr GARCÍA, Alfredo T., “Concentración bancaria”, en Periódico “Acción”, N° 765, primera quincena de julio de 1998.
- (12) Cfr GLEIZER, Aarón, “La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social”, Revista del Instituto de la Cooperación, Año 8, N° 4, 1981, pág. 429.
- (13) Cfr GLEIZER, Aarón, “La banca cooperativa argentina. Trayectoria y perspectivas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Año 23. N° 101, 1996, pág. 405.
- (14) Cfr. GARCIA, Alfredo T.. “Los bancos cooperativos hoy. Desafíos y oportunidades”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Año 23, N° 99/96, pág. 242.
- (15) Cfr, BLEGER, Leonardo, “La banca cooperativa y el mercado de capitales”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Año 20, N° 78, pág. 82.
- (16) Cfr GLEIZER, Aarón, “La banca cooperativa...”, op. cit.
- (17) Cfr BCRA-SEFyC, “Información de entidades financieras”, marzo 1998.
- (18) Cfr REZZONICO, Alberto E., “La intermediación como rasgo distintivo y carácter esencial del crédito cooperativo”, Revista del Instituto de la Cooperación, Año 6, N° 3/4, 1979, pág. 343.
- (19) Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Facultades reglamentarias del BCRA”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Año 17, N° 64, Enero- Marzo 1990. pág. 52.
- (20) Cfr WNDNER, Teodoro, “Incorporación de los mutuales al control del Banco Central”, en “Universo Económico”, Año 7, N° 35, Julio 1997, pág. 49.
- (21) Cfr GLEIZER, Aarón, “El complejo mundo...”. op. cit.
- (22) Cfr “Su dinero personal” N° 47. Suplemento Periódico “Ambito Financiero”, edición del 16.05.97, pág 2.