

# Una visión sobre el Cooperativismo de crédito

BANCA DE  
PROXIMIDAD

EL CRÉDITO  
alternativo

AHORRO  
Y  
CAPITAL

SERVICIO  
SOLIDARIO  
AUTONOMÍA Y  
democracia

AUTOCONTROL



FEDERACIÓN ARGENTINA DE  
COOPERATIVAS DE CRÉDITO



Facultad de  
Ciencias Económicas  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
Instituto de Estudios Cooperativos



FEDERACIÓN ARGENTINA DE  
COOPERATIVAS DE CRÉDITO



Facultad de  
Ciencias Económicas  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
Instituto de Estudios Cooperativos

# UNA VISIÓN SOBRE EL COOPERATIVISMO DE CRÉDITO

## AUTORES

ALBERTO E. REZZÓNICO  
CARLOS CÉSAR BASAÑES  
MIGUEL GARCÍA CAMACHO  
CARLOS ALBERTO DEBIAGGI  
LUIS ALBERTO BAVESTRELLO  
LEANDRO ARIEL IGLESIAS

Federación Argentina de Cooperativas de Crédito Ltda.  
Una visión sobre el cooperativismo de crédito. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:  
Federación Argentina de Cooperativas de Crédito Ltda., 2016.  
120 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-46287-0-1

1. Cooperativas de Crédito.  
CDD 334

Una visión sobre el cooperativismo de crédito.  
Alberto E. Rezzónico, Carlos César Basañes, Miguel García Camacho, Carlos Alberto  
Debiaggi, Luis Alberto Bavestrello, Leandro Ariel Iglesias.

Diseño de cubierta : Unidad de Comunicación Institucional FCE | UNLP  
Diseño de interiores: Cooperativa de Trabajo Proyecto Wow Ltda.  
Impresión: Cooperativa de Trabajo Proyecto Cooper Ltda.

Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo, ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

## PRÓLOGO DE LA FEDERACIÓN ARGENTINA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO

Me honra saludar y agradecer muy especialmente al doctor Alberto Rezzónico por su distinguida participación en la elaboración de este libro, así como también por el conocimiento brindado y la experiencia que nos sirven de base y fundamentos doctrinarios para nuestro quehacer. De esta manera, ayudaremos a mejorar la imagen del sector cooperativo de crédito, sobre todo en este momento especial que estamos viviendo, uno de los más duros soportados en nuestros 65 años de historia.

Es de suma importancia comenzar a generar material bibliográfico y técnico referido al cooperativismo de crédito y poder aportar experiencia y doctrina para quienes tienen la responsabilidad de elaborar, en un tiempo no muy lejano, un nuevo anteproyecto de ley o el aggiornamiento de nuestra 20.337.

En nuestro andar y en las entrevistas mantenidas con los integrantes del Instituto de Estudios Cooperativos, nos propusimos por medio de este trabajo conjunto aportar conocimientos para construir un pilar dentro del movimiento cooperativo de crédito.

Resta mucho por hacer y profundizar, pero seguramente con el esfuerzo mancomunado con el INAES y Fecoopder, podremos construir bases más sólidas que sirvan para alimentar esta actividad, a veces tan castigada.

Un aspecto importante abordado en el presente es el tema del ahorro cooperativo y la necesidad con que cuenta el sector para poder desarrollar nuevas actividades en un marco regulado por el propio órgano de contralor (INAES), sobre todo ante la falta de resolución a los proyectos de Cajas de Crédito Cooperativas presentados ante el BCRA y en los cuales trabajó fuertemente nuestra Federación.

Asimismo, quiero agradecer la colaboración del licenciado César Basañes, del contador Miguel García Camacho, del contador Alberto Bavestrello, del licenciado Leandro Iglesias y esencialmente al doctor Carlos Debiaggi, quienes con su aporte clarificador nos ilustran en cada uno de los capítulos con una importante contribución doctrinaria cooperativa.

Por último, un párrafo especial hacia las autoridades del Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata, en particular para su directora, la contadora Verónica Lilián Montes, por su constante apoyo al cooperativismo, a su esfuerzo y a la dedicación brindada para que este libro pueda salir a la luz.

*Cr. Luis Ángel Puig*  
*Ex Presidente de la FACC*  
*(2005 - Julio 2016)*

## PRÓLOGO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS COOPERATIVOS

Los debates surgidos al calor del Anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria generaron múltiples perspectivas de análisis, muchos de ellos, aun teniendo distante la posibilidad de una reforma del marco regulatorio sirven para tener una mirada integral de aquello que el sector cooperativo necesita como política pública.

El Instituto de Estudios Cooperativos, desde su génesis (en el año 1953, el primero de su clase en América Latina), participó, investigó y debatió entorno a estas cuestiones, por eso intervino activamente de las deliberaciones. En tal sentido, se complace en colaborar en la redacción de este libro que reúne y compila las principales problemáticas que el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito tiene, expresado en la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito.

En este marco, coincidimos que las necesidades del sector también trascienden las discusiones expuestas en el anteproyecto. Necesidades que son históricas y que creemos quedan condensadas en este libro, al que brindamos una total disposición, cuya gestión fue mediada por el doctor Alberto Rezzónico, docente de nuestra cátedra de Derecho Cooperativo en la Facultad de Ciencias Económicas.

Es importante también resaltar que la FACC al momento de pensar en su 65 aniversario se aboque a elaborar un documento, que aun poniendo un ojo en el pasado, piensa en el futuro, en los distintos aspectos que las cooperativas requieren o ansían recuperar. Vista de ello, es el tratamiento dado a problemáticas tales como el ahorro, la capitalización, la intercooperación y el autocontrol.

De manera que este trabajo es algo más que una recopilación de aportes en el marco de un Foro de Debate, desde ahí se nutre y se proyecta para ser una herramienta que piense la política pública nacional en lo respectivo al ahorro y crédito. Así lo ideó Alberto Bavestrello y, desde nuestra parte, a través de la perspectiva del licenciado Leandro Iglesias, ayudamos a elaborar.

Es importante destacar que en su redacción está la mirada de las cooperativas y la observación de la academia, así como también la expresión de los organismos públicos, en este caso del principal estamento nacional que rige a la economía social, como es el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), que a través del doctor Debiaggi, incorpora tópicos a la discusión en torno al autocontrol cooperativo.

Para concluir, celebramos la edición de este material y nos sentimos orgullosos de ser parte.

*Cra. Verónica Lilián Montes*  
*Directora del*  
*Instituto de Estudios Cooperativos FCE-UNLP*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> _____	<b>11</b>
<b>La economía de la honestidad</b> _____	<b>17</b>
<i>Miguel García Camacho</i>	
<b>Capital en las Cooperativas</b> _____	<b>31</b>
<i>Reflexiones a propósito del anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales</i>	
<i>Carlos César Basañes</i>	
<b>Algunos temas a tener en cuenta en una posible reforma total o parcial de la Ley de Cooperativas</b> _____	<b>45</b>
<i>Alberto E. Rezzónico</i>	
<b>Estado, autonomía y autocontrol cooperativo</b> _____	<b>61</b>
<i>Carlos Alberto Debiaggi</i>	
<b>Sobre el Ahorro y Crédito Cooperativo</b> _____	<b>69</b>
<i>Luis Alberto Bavestrello</i>	
<b>Autocontrol</b> _____	<b>85</b>
<i>Necesidad y factor integrador</i>	
<i>Luis Alberto Bavestrello</i>	
<b>Algunas consideraciones del sector cooperativo de ahorro y crédito en la región para contextualizar el modelo argentino</b> _____	<b>101</b>
<i>Leandro Ariel Iglesias</i>	
<b>Bibliografía</b> _____	<b>115</b>



# INTRODUCCIÓN

- | -

Hace poco más de un año se empezó a trabajar en una reforma de Ley de Cooperativas y Mutuales, el anteproyecto denominado “Anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria” afectaba, en su redacción, en forma significativa a la Ley de Cooperativas 20.337 del año 1973 y en menor medida, a la de Mutualidades 20.321 del mismo año.

Se trabajó y discutió sobre el tema durante todo el año 2015, coincidente con el 65° aniversario de nuestra Federación, fundada el 25 de noviembre de 1950.

Ambos eventos, la discusión de una nueva Ley y el aniversario de la FACC, fueron los principales disparadores de la necesidad de mostrar por un lado, las funcionalidades y necesidades que presenta la economía solidaria y de la producción de contar con el aliado estratégico del crédito -que es sin duda el “ahorro”- y por otro, las conclusiones a las que se arribaron luego de amplios debates en los “foros de discusión del Anteproyecto de Ley”.

Fue a través de estos foros, convocados por el movimiento en su conjunto y liderados por Cooperar, que dicho sea de paso tuvieron una de las mayores convocatorias que recuerda el cooperativismo argentino y que sirvieron como punto de partida para la discusión de toda la problemática que atraviesa el sector, desde las cooperativas que prestan servicios públicos hasta el cooperativismo de trabajo y, por supuesto, el tema que nos convoca en el presente libro, el Cooperativismo de Crédito.

Las propuestas e ideas fueron diversas y tocaron temas transversales, como la cuestión de género o la necesidad de limitar los mandatos de los Consejeros y síndicos, entre otros aspectos específicos de cada actividad. Fue el sector de crédito el que entendemos sufrió, en dicho anteproyecto, los mayores embates y propuestas de modificaciones más profundas y, en gran medida, limitativas a su operatoria.

Entre estos aspectos citamos, a modo de ejemplo, tanto la no remuneración al capital, hasta hoy la principal fuente de recursos para desarrollar la actividad, como fijar el direccionamiento del crédito de acuerdo a políticas públicas fijadas por el Organismo de contralor. En síntesis, acotar la operatoria mediante la falta de incentivos y fijar una tendencia hacia la reducción de la actividad a límites cercanos a la desaparición del crédito cooperativo fuera del sistema regulado bancario.

Fue entonces que, luego de discusiones y notas presentadas ante distintos organismos, que se decidió convocar a un foro específico del sector de créditos. Es aquí en donde se destacó entre otros temas, su importancia dentro de la economía solidaria para permitir el desarrollo local y suplir la deficiencia que la banca tradicional tiene para con sectores de menores recursos y para atender regiones que no les resultan atractivas, siempre en un marco de autonomía e independencia con la participación democrática de sus asociados. También se destacó la necesidad de que los aportantes de capital cuenten con una remuneración adecuada a su participación y que ésta sea atractiva. Finalmente, que la captación de los ahorros de sus asociados, aunque sea en forma limitada, pueda ser una nueva alternativa como fuente de fondeo y recursos, para permitir, mediante su apalancamiento, que las cooperativas disminuyan los costos de los créditos a sus asociados y para tener un radio de acción más amplio.

Todos estos aspectos que se describen fueron ampliamente discutidos y se llegó a la conclusión de su importancia y a la necesidad de incorporarlos, como un conjunto de trabajos que conforman el eje central de esta publicación.

Por otra parte, y teniendo en cuenta los ciclos a los que nos acostumbra nuestra economía, en los cuales se suele cuestionar el rol sobre todo del cooperativismo de crédito, vaya uno a saber con qué objetivos si los hay, entendimos que era una excelente oportunidad para mostrar la importancia de integrar al movimiento, y utilizar como eje, la necesidad de potenciar el autocontrol como un elemento que permita ir dando un giro a la visión que parte de la economía y de la sociedad, tienen sobre el cooperativismo de crédito.

Todo este proceso nos permitió darnos cuenta del desconocimiento que gran parte de la sociedad y de muchos de los principales actores de la economía y de la política tienen sobre el cooperativismo de crédito, su rol histórico, los procesos que tuvo que atravesar y que, en definitiva, son las entidades que brindan servicios y financiamiento a gran parte de la comunidad económica que se siente en él representada (y que no son adecuadamente asistidas por el sistema financiero). Es el cooperativismo que trabaja y que está cuando los otros actores se retiran del mercado, el que trabaja por la asignación del crédito “alternativo”, ese que no reciben adecuadamente sus asociados y un sector importante de la comunidad por parte del sistema financiero.

Un cooperativismo que, por otra parte, se ha *aggiornado*, sobre todo en los últimos tres años, en cumplimentar los requerimientos tanto del organismo que lo supervisa, como los exigidos por la Unidad de Información Financiera (Res. 11/2012) y la Administración de Ingresos Públicos (Res. 3688), en cumplimiento de su rol como Sujeto Obligado por el Estado para colaborar en la Prevención del Lavado de Activos. Cuando hablamos de esta importante tarea queremos destacar, también, el esfuerzo que significa cumplir con este trabajo y lo hacemos en nombre de nuestras asociadas, quienes han trabajado en conjunto con la Federación para alcanzar los objetivos fijados por los órganos de contralor, sin que ello haya sido adecuadamente receptado ni reconocido por los organismos citados.

Vemos que, a pesar de todo el trabajo realizado, las cooperativas siguen siendo el blanco de ataques mediáticos (se sigue generalizando al movimiento), con muy poca posibilidad de esgrimir defensa alguna.

## II

Como queda detallado en la primera parte de esta introducción, ahorro, capital, integración y autocontrol, como así también la conveniente aplicación de políticas públicas como la adecuada redacción de un marco regulatorio son los ejes nodales de este libro. Es así que cada autor con una mirada más general o particular aborda estos temas.

En primera instancia, el contador **Miguel García Camacho** hace un racconto histórico de la evolución (¿involución?) del sector crédito en nuestro país, luego de dar un pantallazo amplio sobre lo que hoy significa el cooperativismo Argentina, su peso y dimensión.

Es interesante en este sentido, el apartado que realiza para describir la historia del sector en la provincia de Santa Fe. Esta provincia, quizás sea la cuna del cooperativismo y la economía solidaria a nivel nacional, de amplio desarrollo terri-

torial, quizás pueda servir como ejemplo para indicar con el sendero recorrido y el camino por recorrer que debe realizar el cooperativismo en general en nuestro país. También la vinculación que en este trabajo se realiza con las mutuales, muy probablemente pensando que unas sin las otras no podrán generar un desarrollo eficiente del sector crédito. Dice Camacho: *“han triunfado los intereses de determinados “banqueros” que buscan un mercado cautivo al que seleccionan por segmentos de rentabilidad para “bancarizar”; y así prevalecen sobre las necesidades reales. Su objetivo es bien claro, eliminar cualquier posible competencia, como lo hicieron con la banca regional y cooperativa en particular”*, es por eso que es conveniente no obviar esta interrelación, como así también, es un llamado a la clase política para que comprendan con claridad la importancia sustancial que tiene la promoción del ahorro y el crédito a través de entidades de la economía social.

Los foros de debate trajeron a la discusión la importancia sustancial del Capital en las cooperativas, este punto es el enfoque central del trabajo de licenciado **César Basaños**. En su desarrollo presenta distintos aspectos a ser considerados por, lo que hasta ese momento era el “Anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria”, aquello que la ley no decía, obviaba o le faltaba, sobre todo relacionándola con la ley 20.337 de Cooperativas y las distintas resoluciones emanadas por el órgano de control. También hay significativos aportes teniendo en cuenta la coyuntura actual y las necesidades que tiene en particular cada sector cooperativo. En este sentido es importante leer el punto *Multiplicar las alternativas*, para esta manera potenciar el funcionamiento de las mismas. Porque como bien dice el autor, hay cuestiones que se pueden plantear en la actualidad sin recurrir a una reforma legal y que son de suma importancia para la actividad cooperativa. Por ejemplo menciona *“capacitar sobre las alternativas para organizar sistemas de capitalización, en particular sobre capital proporcional, actualización del capital mínimo para asociarse, capitalización de los ajustes de balance por inflación, etc”*. El nivel de detalle de este artículo, seguramente servirá como guía para muchos cooperativas y nutrirá la discusión sobre como fondear a las instituciones.

En la misma línea de los encuentros para discutir el Anteproyecto se inscribe el artículo del doctor **Alberto Rezzónico**. Ya se ha dicho la importancia que tuvo el profesor para crear una sinergia en la Federación y el Instituto de Estudios Cooperativos, sinergia que permitió la elaboración de este libro. Más allá de esto, su documento se destaca ya que aborda distintas problemáticas de las cooperativas y que están más allá de la discusión coyuntural de una ley.

Tópicos tales como: cómo deben ser las políticas de estado, cuál el rol de los órganos de contralor, el ya mencionado capital (y sus formas de retribución), el autocontrol y el fomento de la integración, son centrales en el desarrollo de su exposición.

Sobre este último punto afirma que *“la tarea realizada por las estructuras federativas durante décadas para colaborar en el afianzamiento y progreso de las empresas cooperativas de base a través del desarrollo de múltiples servicios ente los que se cuenta el de auditoría externa –particularmente en ámbitos de alta especialización y complejo desarrollo histórico en el país, como el financiero, al que se agrega ahora la problemática del control de lavado de dinero y prevención del terrorismo-, y el educativo –para mejorar el desempeño de los órganos propios de cada entidad-, amerita que esas capacidades humanas y técnicas aquilatadas, sean puestas en común con las tareas propias del Estado, con cuyos fines las cooperativas no resultan antagónicas, mediante el diseño de un mecanismo de control compartido que garantice en los hechos, y no sólo en los textos legales, el seguimiento efectivo de la situación de cada cooperativa desde su nacimiento hasta su disolución, imposible de ser garantizado por el Estado en solitario, como lo demuestra la realidad cotidiana, en la que sólo se interviene en caso de conflicto, desorden terminal o incumplimiento legal manifiesto.”* Seguramente este es un ítem que tanto los órganos de control como las propias federaciones deben tener muy en cuenta para propender al fomento de la integración escasamente desarrollado en nuestro país por falta de incentivos.

También hace un apartado poniendo una mirada en las cooperativas de crédito. Allí dice que *“la recuperación del ahorro y del crédito solidario es una prioridad para todo el movimiento cooperativo nacional y no solo para un sector o rama del mismo. Más arriba, al mencionar los problemas de capitalización de estas empresas, hemos señalado las dificultades que tienen para obtener los recursos necesarios para su actividad. Esa necesidad se potencia en las cooperativas de crédito, en las que el capital es la mercancía requerida por los asociados, y su facilitación en cantidad y condiciones razonables el objeto social que deben cumplir.”* Aquí capital y ahorro se vinculan, renuevan el pedido para que el sector recupere todo su potencial, potencial cercenado a lo largo de la historia por políticas inadecuadas o malintencionadas.

*“Mucho se ha escrito y se ha debatido sobre el rol del Estado en materia cooperativa y especialmente en materia de fiscalización pública, sea en lo referente al alcance de tales funciones y sus características y, correlativamente, el papel que ha de tener la fiscalización privada,”* así comienza el artículo del doctor **Carlos Debiaggi**, marcando con claridad su eje vertebrador. Por tanto, este documento dialoga con los trabajos de **Rezzónico** y del contador **Alberto Bavestrello** sobre Autocontrol, cada uno desde su lugar -el organismo público, la academia y las cooperativas- realizan sus aportes sobre este punto, que como ya se mencionó resulta de vital discusión dentro del movimiento en general pero muy en lo particular en el sector crédito, sobre todo desde la sanción de las ya dichas resoluciones de Unidad de Información Financiera y de la Administración de Ingresos Públicos.

En su segundo trabajo para este libro del contador Alberto Bavestrello recopila una serie de necesidades que, expuestas en el foro de discusión creado a tal fin, son prioritarias en el marco de una nueva regulación para las entidades de crédito cooperativo y la necesidad de tomar ahorro de sus asociados. Allí, en forma sintética, a manera de decálogo nos da vista a una clasificación de temas de vital importancia para las entidades como han de ser: la definición de Patrimonio Neto Computable; la Autorización y condiciones para funcionar; los Aspectos impositivos, sobre una Superintendencia de Control de Cooperativas de Ahorro y Crédito; y sobre el valor Fondo de Garantía de los ahorros cooperativos, entre otras cuestiones

Bien dice el autor, *“se trata de abarcar en el presente trabajo parte de toda la problemática que hoy sobrevuela en el cooperativismo de crédito, apuntando a que estas entidades sean de riesgo acotado por sus dimensiones y por los activos que administren, intentando dar un marco de seguridad a la operatoria, de viabilidad y crecimiento a la actividad y una herramienta para el desarrollo de las economías regionales con la que hoy las empresas no cuentan”*. Sin lugar a dudas este documento cumple con creces ese cometido.

Por último, encontramos un trabajo del licenciado **Leandro Ariel Iglesias** que de manera sintética da cuenta de una serie de ejemplos regionales sobre el funcionamiento del sector cooperativo de ahorro y crédito. Se analizan las experiencias de cuatro países en lo particular: Brasil, México, Paraguay y Ecuador, sabiendo que bien podría nuestro país reflejarse en ellos y ver, de manera comparada, la trayectoria de cada uno en las últimas décadas. Indica que *“cada uno de estos ejemplos interpela la realidad de nuestro país, que si bien puede con una vista lejana marcar una evolución similar (si sólo atendemos a la recuperación y expansión del único banco cooperativo que queda en el presente siglo, o si analizamos la cantidad de nuevas cooperativas de crédito que surgieron en los últimos diez años), sin embargo una mirada profunda del fenómeno marcará algunas diferencias”*. Diferencias que son aquí estudiadas.

Creemos, según lo detallado, que este libro abarca distintas facetas fundamentales para un correcto funcionamiento del sector cooperativo de crédito a nivel nacional y que, seguramente, servirán para que, desde distintos ámbitos, se puedan utilizar para llevarlas a una discusión que brinde sus frutos en pro de una legislación promotora de nuestras entidades.

# LA ECONOMÍA DE LA HONESTIDAD

*CP. Miguel García Camacho<sup>1</sup>*

Así ha denominado al papa Francisco a la labor económica que desarrollan las cooperativas, destacando la solidaridad que mueve al cooperativismo como la respuesta a la globalización, y que tienden a contrarrestar el trabajo en negro y la cultura del descarte que hoy rige para muchas personas de nuestra sociedad (cumpliste 50 años, estás fuera del mercado laboral)

Basta recordar en la historia del movimiento cooperativo y mutual en nuestro país, con instituciones pioneras en cada sector, como las de servicios públicos, las agrícolas ganaderas, las de seguros, de ahorro y préstamo, las vinícolas, frutícolas, de consumo, préstamos y vivienda, de trabajo, su noble tarea en cumplimiento de estos objetivos

Como se podrá apreciar el movimiento cooperativo y mutual crea riqueza, y la administra para su solidario retorno entre todos sus integrantes.

Muestra de ello es que en el país existen más 15.000 cooperativas y mutuales registradas en el país, hay 5.000.000 de personas asociadas a las mutuales y otras

---

<sup>1</sup> Asesor de la Federación de Cooperativas para el Desarrollo Regional Ltda. (Fecoopder). Santa Fe

9.500.000 asociadas a las cooperativas. Genera 290.000 puestos de trabajo directo y representa el 9% del PBI. Dentro de estas hay 14.500.000 personas asociadas.

Cuando hablamos de empresas recuperadas, de trabajadores que llevaron adelante empresas quebradas, acaso no estamos reviviendo esa experiencia del 24 de octubre de 1844 donde 27 hombres y 1 mujer en ROCHDALE fijaron las bases para las empresas cooperativas.

Que según dejó establecida la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en su congreso centenario de 1995 en la ciudad de Manchester, entre sus valores se encuentran los de: “ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás”. Teniendo como principios organizadores los siguientes:

1. Membresía abierta y voluntaria
2. Control democrático de los miembros
3. Participación económica de los miembros
4. Autonomía e independencia
5. Educación, formación e información
6. Cooperación entre cooperativas
7. Compromiso con la comunidad

## I - HISTORIA DEL CRÉDITO COOPERATIVO

### HISTORIA GENERAL

Como sabemos, el dinero es el medio de pago de aceptación general. Esta proviene de la imposición de la autoridad y también de las costumbres. Durante muchos siglos la moneda metálica fue la única especie de dinero que circuló.

En la Edad Antigua, los cambistas de monedas (“trapezitai” en Grecia; “argentarii” en el Imperio Romano), instalaban sus mesas y bancos (de aquí viene el nombre) en los puertos y mercados y cambiaban las distintas clases de moneda. Muchos de estos cambistas iban de un mercado a otro, por lo que algunos comerciantes le encargaban cobros y pagos por su cuenta. Así se originó en la Edad Media la **“letra de cambio”**, orden de pago entre distintas localidades.

En el siglo XII se fundaron los primeros bancos de depósitos, donde los negociantes guardaban sus monedas, recibiendo una constancia escrita de sus depósitos. Estas constancias no tardaron en ser documentos transferibles. Tal fue el origen de los billetes de banco, aparecidos en la edad moderna.

Con el paso del tiempo, los bancos depositarios comenzaron a otorgar préstamos sobre estos depósitos. A este papel moneda (o billete convertible representativo de este depósito de moneda metálica realizada), se lo denominó moneda fiduciaria.

Los bancos son, en la economía moderna, las principales instituciones de créditos.

En la República Argentina los primeros fueron creados a partir de 1822. En aquel año el Banco de Descuentos o de Buenos Aires (provincial), que en 1826 se transformó en Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en 1836 se lo llamó Casa de la Moneda, en 1854 Banco y Casa de la Moneda y desde 1863 Banco de la Provincia de Buenos Aires, como hasta ahora.

1. El Banco Provincia de Santa Fe fue creado el 5 de junio de 1874.
2. En el año 1886 se funda el Banco Hipotecario Nacional (ley 1804)
3. En el año 1891, es creado el Banco de la Nación Argentina (Ley 2.841)

En el año 1935 por Ley 12.155 nace el Banco Central de la República Argentina, como regulador de la moneda y del crédito bancario, emisor de billetes y agente financiero del gobierno en las operaciones de crédito público.

## **LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO**

La historia del cooperativismo de crédito se desarrolló en nuestro país a partir de cuatro tipos de instituciones

1. Banco Populares (1887 - 1912)
2. Cajas Rurales (1911 . 1930)
3. Cajas Regionales de Préstamos y Ahorro (1941 - 1950)
4. Cajas de Créditos

La historia de las cajas de créditos cooperativas en la República Argentina nace a través de las experiencias de la Cooperativa de Crédito La Capilla (Ing. Sajaroff, Entre Ríos, 1913) y la Primera Caja Mercantil Cooperativa Ltda. en el barrio porteño de Villa Crespo (1918)

El desarrollo lo podemos analizar a través de tres etapas perfectamente definidas

### **A) Primera etapa: Esencialmente de carácter mutualista**

Se constituyeron en la etapa de las olas inmigratorias, a finales del siglo XIX y principios del XX. Atendían en forma sencilla las necesidades en materia crediticia de estas personas. No contaban con grandes recursos, y solo operaron con cajas de ahorro.

### **B) Segunda Etapa: Desarrollo y auge de las Cajas de Créditos. Origen de la FACC y Aparición del I.M.F.C.**

Se extiende entre los años 1950 y 1966. Junto con una gran devaluación monetaria, se fue apreciando una caída de los salarios y también vieron deteriorados los ingresos de los pequeños comerciantes, los profesionales, la pequeña y mediana empresa. Este contexto fomentó el nacimiento de estas entidades.

En el año 1950 un grupo de cooperativas de créditos se plantean la necesidad de abordar la problemática conjunta y deciden conformar en noviembre de ese año la primera Federación de Cooperativas de Créditos. Dicha reunión de estas 14 Cajas de Créditos se celebró en la sede de la Caja Mercantil bajo la presidencia del Dr. Emilio Bottini.

Las mismas fueron: Primera Caja Mercantil Cooperativa de Crédito Ltda., Cooperativa de Crédito Ltda. “Lomas de Zamora”, Sociedad Cooperativa y Mutual Ferroviaria de Santa Fe Ltda., Caja de Crédito “Flores Sud” Sociedad Cooperativa Ltda., Cooperativa de Caballito Sociedad de Crédito Ltda., Caja Popular “Villa Mitre” Sociedad Cooperativa Ltda., Cooperativa Popular de Crédito Ltda., Caja Popular “Villa Crespo” Sociedad Cooperativa Ltda., Cooperativa de “Villa Crespo” Sociedad de Crédito Ltda., Caja de Crédito “El Sol” Sociedad de Cooperativa Ltda., “La Unión” Sociedad Cooperativa Ltda., Caja Comercial Cooperativa de Crédito Ltda., Acción Previsora Sociedad Cooperativa de Crédito Mutualidad Ltda., “Caja del Once” Cooperativa de Crédito Ltda.

El objeto primario fue inspirar la práctica de los nobles postulados de la cooperación, considerar su verdadera y trascendente proyección económica, propagar las enseñanzas de los principios y métodos cooperativos, brindarle apoyo a sus asociadas datos, informes y consejos relacionados a la economía y técnicas crediticias, intervenir ante poderes Nacionales, Provinciales y Municipales, y apoyar toda iniciativa parlamentaria o gubernamental tendiente a mejorar la situación económica y social de sus asociados.

A instancias del Congreso Argentino de la Cooperación realizado en la ciudad de Rosario en noviembre de 1958, se crea el Instituto Movilizador de Fondos Co-

perativos Soc. Coop. Ltda. Las distintas cooperativas de créditos que se crearon, se fueron asociando a la FACC y al I.M.F.C. que quedó convertido en un organismo de segundo grado. Este permitió a través de la conformación de una ágil compensación; que la denominada “orden de pago” cooperativa se transformara en un instrumento endosable muy similar a los instrumentos existentes en el campo bancario.

Así nacieron las cuentas a la vista o personales contra las que se libranan estas “órdenes de pago” compensables, lo que permitió una verdadera explosión del número y cobertura geográfica de las Cajas de Créditos Cooperativas.

En este período, las cajas de créditos pasaron de 197 a 974, operando en todo el país y les permitió disponer entre el 9 y 11% del total de los depósitos del sistema financiero, llegando a estar en el tercer lugar, detrás del Banco de la Nación Argentina y del Banco de la Provincia de Buenos Aires. De estas entidades se han podido identificar 709 distribuidas en todo el país.

Atendida la compensación de la Orden de Pago (motorizada por el I.M.F.C.), se convirtió en un instrumento de pago de circulación creciente, que facilitaba la captación y sedimentación de los recursos financieros de los pequeños y medianos empresarios. El destino de estos depósitos fue la financiación de pequeñas y medianas empresas, cooperativas y personas. Esto impulsó un vigoroso crecimiento de estas entidades, demostrando la existencia de condiciones y necesidades objetivas. Su trascendencia fue tan grande que generó una serie de normativas y restricciones por parte del estado, como consecuencia de la presión que ejercieron bancos nacionales y extranjeros. Es así, que tras el golpe de estado perpetrado por el general Onganía, se prohibió la circulación de las letras de cambio cooperativas, afectando significativamente la actividad como la cantidad de entidades.

La distribución por provincia de las 709 cajas de créditos identificadas, fue en orden de importancia la siguiente:

<b>Provincia</b>	<b>Cajas de Crédito</b>
Santa Fe	199
Buenos Aires	166
Capital Federal	153
Córdoba	62
Tucumán	34
Entre Ríos	30
Mendoza	16
Chaco	10

Provincia	Cajas de Crédito
Corrientes	8
Santiago del Estero	7
Salta	6
Misiones	4
Jujuy	3
San Juan	3
Neuquén	2
Rio Negro	2
San Luis	2
Chubut	1
La Pampa	1
Formosa	-
Santa Cruz	-
Tierra del Fuego	-

### C) Tercera etapa: Desde 1977 hasta la actualidad.

La Ley N° 21.526 (14.02.1977) también afectó el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas que quedaban en funcionamiento, y que desde el año 1973 habían normalizado su situación.

El cercenamiento de la operatoria de las Cajas de Créditos que significó la sanción de la Ley N° 21.526, originó una serie de acciones públicas desarrolladas por el movimiento cooperativo, que desembocaron en la transformación de las Cajas de Créditos Cooperativas en Bancos Comerciales bajo la forma jurídica de cooperativas, única alternativa de poder seguir funcionando, ya que la ley y las distintas normativas del BCRA, las obligaban a elevar el monto de sus capitales mínimos, situación que la mayoría de las Cajas de Crédito no podía enfrentar en forma autónoma.

Como consecuencia de esta ley, en el año 1.979 se crearon 77 bancos cooperativos

<b>Provincia</b>	<b>Bancos Cooperativos</b>
Santa Fe	30
Buenos Aires	14
Capital Federal	11
Córdoba	10
Tucumán	4
Mendoza	3
Entre Ríos	2
Misiones	1
San Juan	1
Santiago del Estero	1

Estos nuevos bancos cooperativos se sumaron a los 8 preexistentes, totalizando 85 instituciones bancarias cooperativas. En julio de 1980 representaban en conjunto el 8,7% de los depósitos del sistema.

Al finalizar el gobierno de facto en el año 1983 habían desaparecido 10 de los 85 bancos cooperativos.

Desde 1985 a 1991 desaparecieron 26 bancos cooperativos, reduciéndose a 49 entidades y una fuerte disminución en la participación del sistema financiero.

## **LA LEY 23.928 “LEY DE CONVERTIBILIDAD”**

La década de los 90 trajo políticas neoliberales que conducirían a la privatización de las empresas de servicios públicos, enajenación de reservas energéticas y también de la banca pública y privada.

Mediante la sanción de la Ley de Convertibilidad (que tuvo éxito en reducir la inflación) se transformó al BCRA en una “caja de conversión”, pues esta limitaba su operatoria con el sector público y el financiero. Esto restringió la posibilidad de una política monetaria. Como todo sistema necesita un prestamista de última instancia, la idea fue que, ante posibles desequilibrios de liquidez, si se extranjerizaba la banca, “sus casas matrices” operarían como prestamistas de sus sucursales.

La experiencia nos demostró que en el año 2001, con el advenimiento de la mayor crisis argentina, se tuvo que salir de la ley de convertibilidad, y que la extranjerización de la banca no garantizaba los depósitos ni el funcionamiento de esta.

El primer banco en pedir redescuento en el año 2002 fue un banco de capital

extranjero (HSBC). Las consecuencias las conocemos todos los argentinos, pero sin duda este es el ejemplo más patético - lo que se le negó a la pequeña banca nacional (y a la cooperativa en particular) se concedió a favor de la gran banca, en particular la extranjera.

El grupo más golpeado durante este proceso fue el de la banca cooperativa. Al 31 de diciembre de 1994 solo quedaban 38 bancos cooperativos, de los 49 existentes al sancionarse la ley de convertibilidad

## “EFECTO TEQUILLA” O LA CRISIS DEL SISTEMA

Entre el 20 de diciembre de 1994 y el 10 de febrero de 1995 el sistema financiero local perdió 3.500 millones de dólares. Representaba el 7% de los depósitos. A mayo habían caído 8.520 millones de dólares, que representaba el 17,6% del total. La salida de fondos del sistema no afectó a todas las instituciones por igual.

La banca extranjera incrementó sus depósitos 1,5%. Los bancos privados nacionales disminuyeron un 21% sus depósitos y los cooperativos un 37%.

Esta crisis llevó a una modificación de la carta orgánica del B.C.R.A. y la sanción de la Ley 24.485 (05.04.1995) Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos Bancarios.

Esta modificación trajo una trampa para erradicar a la pequeña banca nacional y la cooperativa en particular del sistema financiero argentino.

El BCRA debía prender el control del capital accionario para asistir financieramente a las entidades con problema de liquidez, la banca cooperativa en particular no podía otorgar esa prenda, por ende no estaban habilitados para recibir esa ayuda.

Muchos bancos cooperativos debieron transferir sus “fondos de comercio” a una sociedad anónima. Así al mes de agosto de 1995 solo quedaban 10 bancos cooperativos de los 30 que existían a fines de 1994.

El BCRA había concretado con esta herramienta la mayor concentración del sistema financiero argentino de su historia, no solo de los bancos cooperativos, sino de pequeñas entidades que existían en el país como entidades regionales, a favor de una gran banca de alcance nacional y de capital extranjero. De esta manera, la banca extranjera había incrementado su participación del 17% en 1993 al 42% en 1998.

A fines de 1998 solo quedaban el Banco Credicoop y el Banco Empresario de Tucumán, intervenido a fines del 2005.

## HISTORIA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Como hemos visto anteriormente, la historia de las Cajas de Créditos en la Provincia de Santa Fe es una de las más ricas del país. Funcionaron Cajas de Créditos Cooperativas en las siguientes localidades:

**Región 1 (Nodo Reconquista):** Calchaquí, Las Toscas, Margarita, Reconquista, Vera, Villa Ocampo

**Región 2 (Nodo Rafaela):** Ceres, María Juana, Moisés Ville, Rafaela, San Cristóbal, San Jorge, San Martín de las Escobas, San Vicente, Sastre, Sunchales, Vila, Angélica, Esmeralda

**Región 3 (Nodo Santa Fe):** Barrancas, Coronda (2), Esperanza (2), Gálvez, Gobernador Crespo, Laguna Paiva, Maciel, San Jerónimo Norte, San Justo, Santa Fe (5), Díaz, Irigoyen, La Criolla, Monje.

**Región 4 (Nodo Rosario):** Acebal, Alcorta, Alvarez, Arequito, Armstrong, Arroyo Seco, Arteaga, Bigand, Bustinza, Cañada de Gomez, Cañada Rosquin, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Carlos Pellegrini, Casilda (2), Centeno, Chabás, Correa, El Trébol, Fuentes, Funes, Granadero Baigorria, Juan B. Molina, Juncal, Landeta, Las Parejas (2), Las Rosas, Los Cardos, Los Molinos, María Susana, Máximo Paz, Montes de Oca, Pavón Arriba, Pérez, Peyrano, Piamonte, Pujato, Roldan, Rosario (68), Salto Grande, San Genaro, San Jerónimo Sud, San Lorenzo, Santa Teresa, Serodino, Soldini, Timbúes, Tortugas, Totoras, Villa Constitución (2), Villa Eloísa, Villa Gobernador Gálvez, Villa Mugueta, Zavalla, Fighiera, Aldao, Colonia Belgrano, La Salada, Pueblo Navarro, San José de la Esquina, Villada.

**Región 5 (Nodo Venado Tuerto):** Bombal, Berabevú, Carmen, Carreras, Chañar Ladeado, Chovet, Elortondo, Firmat, Hughes, Los Quirquinchos, Maggiolo, María Teresa, Murphy, Rufino, San Gregorio, Sancti Espiritu, Santa Isabel, Teodelina, Venado Tuerto, Villa Cañas, Wheelright, Amenábar, Cafferatta, Cañada de Ucle, Diego de Alvear, Labordeboy, San Eduardo.

De estas entidades nacieron los 30 bancos cooperativos que tuvieron su sede en la provincia de Santa Fe.

Banco Unicor Cooperativo Limitado	Rosario
Banco de la Empresa Cooperativo Limitado	Rosario
Banco Rural de Sunchales Cooperativo Limitado	Sunchales
Banco Intercoop Cooperativo Limitado	San Lorenzo
Banco Barrancas Cooperativo Limitado	Barrancas
Aciso Banco Cooperativo Limitado	Rosario
Banco Carlos Pellegrini Cooperativo Limitado	Carlos Pellegrini
Banco Ceres Cooperativo Limitado	Ceres
Banco Alvarez Cooperativo Limitado	Alvarez
Banco San José Cooperativo Limitado	San José de la Esquina
Banco Comagro Cooperativo Limitado	Monje
Banco de las Comunidades Cooperativo Limitado	Arequito
Banco Cooperativo Oreste Limitado	Rosario
Banco Núcleo Cooperativo Limitado	Chabás
Banco Bica Cooperativo Limitado	Santo Tomé
Banco Modelo Cooperativo Limitado	Rosario
Banco Coinag Cooperativo Limitado	Capitán Bermudez
Banco Aliancoop Cooperativo Limitado	Rosario
Banco Udecoop Cooperativo Limitado	Rosario
Banco VAF Cooperativo Limitado	Villa Gobernador Gálvez
Banco Horizonte Cooperativo Limitado	El Trébol
Banco Integrado Departamental Cooperativo Limitado	Venado Tuerto
Banco de los Arroyos Cooperativo Limitado	Santa Teresa
Banco Birco Cooperativo Limitado	Rufino
Banco Independencia Cooperativo Limitada	Carcarañá
Banco Nordecoop Cooperativo Limitado	Laguna Paiva
Banco Ces Cooperativo Limitado	Carmen
Banco Litoral Cooperativo Limitado	Gálvez
Banco Argencoop Cooperativo Limitado	Santa Fe
C San Jorge Cooperativa Limitada	San Jorge

**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS CAJAS DE CRÉDITO COOPERATIVAS  
Y DE LOS BANCOS COOPERATIVOS QUE FUNCIONARON EN LA PROVINCIA DE SANTA FE**



La pérdida de entidades financieras cooperativas ha sido particularmente significativa para la Provincia de Santa Fe.

## II. LAS ENTIDADES MUTUALES

Las entidades mutuales cuentan con una historia antiquísima, pudiendo asimilarse a estas las asociaciones que 4.500 años antes de Cristo se fundaron en KAHUN – Egipto, cuya actividad básica era prestar servicios funerarios.

Sin duda de Egipto pasaron a Grecia donde se conocieron tres clases de entidades

- Las THIASOI de fines religiosos
- Las ERANOI de fines social
- Las ORFEONES de fines económico

Todas tenían un carácter democrático, admitían a hombre y mujeres, de cualquier clase social, nativos o extranjeros.

De Grecia pasaron a Roma, aquí se los conoce a estas asociaciones con el nombre de COLEGIOS y que además de sus fines religiosos se ocupaban de otras necesidades, como la construcción de los COLUMBARIUM (panteón social) o solventar los gastos de una sepultura (FUNERATICUM).

A partir del siglo III comienza el control estatal de las mutuales. Estas entidades tomaron una forma de organizarse muy similares a la de las mutuales en la actualidad.

Durante el transcurso de los años siempre tuvieron como principios la asistencia mutua, la defensa de los intereses de sus integrantes, la necesidad de acceder a servicios, procurar amparo ante infortunios y producir bienes y servicios.

En Argentina la más antigua que se registra y continua funcionando es la Asociación Francesa La Unión de Socorros Mutuos de 1854, otro caso es la Sociedad de Socorros Mutuos “San Crispín” de 1856 que, obviamente, nació de los zapateros.

A finales del siglo XIX había 74 mutuales constituidas: 27 en la provincia de Bs. As., 19 en Santa Fe, 12 en Capital Federal, 9 en Entre Ríos, 6 en Córdoba y 1 en Tucumán. 25 fueron fundadas por Italianos, 14 por Españoles, 7 por Franceses y 3 por Suizos.

Las mutuales y las cooperativas son las únicas empresas de capital exclusivamente nacional, gestionadas por sus asociados, radicadas en el país y que nunca se irán de él.

Las mutuales tienen en su gen la protección del grupo familiar y las cooperativas de las actividades económicas, pero ambas lo hacen desde la solidaridad y criterios estrictos de mutualismo.

Pese a todo lo expuesto, es penoso ver como luego del discurso donde se las reivindican, la realidad muestra otra versión. Leemos y oímos como las desacreditan en diversos medios gráficos y radiales, se las menosprecia, incluso muchas veces por parte de funcionarios de los propios organismos de control del estado (BCRA, AFIP, etc.), y las atacan con medidas que entorpecen directamente su funcionamiento.

Otros sectores lo hacen abiertamente, como muchos bancos comerciales, que a través del cierre injustificado de la operatoria en cuentas corrientes buscan cercenar su funcionamiento, sin la posibilidad de que el organismo de control – BCRA – escuche y ponga límite a este accionar arbitrario.

Cabría preguntarse: Que les molesta tanto a determinados funcionarios del BCRA, que les molesta tanto a “determinados pseudo banqueros”:

- los valores o principios cooperativos
- la historia y el accionar de las mutuales en defensa de sus asociados
- o no poder tener sometidos a millones de argentinos a sus mezquinos intereses (solo vean los balances de los bancos y sus comisiones por tener “clientes” cautivos).

Estos organismos de control (AFIP – BCRA) tienen una visión totalmente distorsionada de lo que representa el movimiento cooperativo y mutual, sobre todo en el interior del país, donde muchas entidades tienen más de 100 años de trayectoria colaborativa de probada vocación solidaria.

Es por esto que es necesario mejorar la legislación vigente como han hecho distintos países de todo el mundo y en particular los latino - americanos, donde por ley se las ha protegido, facilitando su desarrollo, lo que redundó en un enorme beneficio para sus socios y localidades donde estas entidades operan, logrando un enorme prestigio por los logros alcanzados. Como ejemplo podemos mencionar el SICREDI en el hermano país del BRASIL.

Debemos aferrarnos a una legislación que, debatida por quienes están asociados a cooperativas o mutuales, los representantes del movimientos y los legisladores, les asegure a las entidades de la economía solidaria, que ninguna política o funcionario de turno las agrede y las haga claudicar como ocurrió en el pasado con entidades pioneras que marcaron toda una generación de argentinos. Solo recordar al Hogar Obrero, a las Cajas de Créditos primero y a los bancos cooperativos después, y hay cientos de ejemplos más. El daño hecho fue irreparable.

Basta un ejemplo, hasta bien entrado en siglo XX los únicos trabajadores que tenían protección social y previsional eran los empleados del estado y *los de la cooperativa EL HOGAR OBRERO*.

## **EL RESTO ESTABA LIBRADO A SU SUERTE O DEPENDÍA DE LA PROTECCIÓN DE SU MUTUAL.**

Es muy importante que los legisladores sepan que es la ley la única que puede preservar a estas entidades, que delegar funciones propias de esta en organismos de control nos traen a la memoria el accionar del BCRA en materia de las nuevas cajas de créditos, donde las presentaciones para su aprobación tienen años sin respuesta, pese a que la ley fue aprobada por unanimidad por ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación.

Pese a la pobre bancarización que muestra el fracaso del modelo de la concentración bancaria en la República Argentina, a través de tener solo bancos comer-

ciales, olvidándose de los diversos tipos de entidades financieras que la ley 21.526 establece (hoy no hay banco hipotecario, cajas de créditos, sociedades de ahorro y préstamos para la vivienda, banco de inversión y casi ni quedan compañías financieras).

Han triunfado los intereses de determinados “banqueros” que buscan un mercado cautivo al que seleccionan por segmentos de rentabilidad para “bancarizar”, y así prevalecen sobre las necesidades reales. Su objetivo es bien claro, eliminar cualquier posible competencia, como lo hicieron con la banca regional y cooperativa en particular.

Hoy su énfasis lo ponen en hostigar a las cooperativas y mutuales que fomentan la ayuda económica para sus asociados. El INAES debe ser el organismo de control, emitiendo normas que contemplen el desarrollo y buen funcionamiento del sector, y dando respuestas en plazos prudentes a las solicitudes planteadas.

No nos debemos equivocar, cuando se habla de grandes estafas, corrupción, lavado de dinero, fuga de capitales, no son este tipo de entidades las que han movilizadas los millones de dólares, son entidades armados como fondos de inversión, sociedades off-shore de dueños desconocidos, bancos internacionales que armaron el circuito de lavado y fuga de capitales, ni menos aún prendieron fuego a archivos para que no se sepa la verdad y donde murieron personas inocentes (bomberos) que cumplían una noble tarea.

Promover el funcionamiento de nuevas entidades de la economía social no debe ser solo función del INAES, lo debe ser del estado nacional, provincial y municipal.

Es inentendible que hoy día el acto cooperativo siga siendo tratado como un acto de comercio, y gravado con el impuesto a los ingresos brutos. Esto es solo un hecho de las múltiples contradicciones que se muestra, al igual que sellos o que se asimile la base de cálculo de los impuestos a entidades comerciales. Que pese a estar exentos por ley, la AFIP las obligue a tramitar dicha exención.

Como vemos, hay mucho que pensar y hacer en pos de buscar la mejor normativa posible que represente acabadamente los intereses del sector cooperativo y mutual que lo deje avanzar. Sin duda los resultados serán los que queremos para nuestra amada argentina y para sus habitantes.

# CAPITAL EN LAS COOPERATIVAS

## REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL ANTEPROYECTO DE LEY FEDERAL DE COOPERATIVAS Y MUTUALES<sup>2</sup>

*Lic. Carlos César Basañes<sup>3</sup>*

El objeto de este trabajo, surgido al calor de los debates para contribuir al Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales -propuesto oportunamente por el INAES-, es traer a la discusión el tratamiento del capital en las cooperativas y otros temas vinculados. Como se verá en el desarrollo del presente documento, tomando distintos conceptos expuestos e incorporados en el Anteproyecto, resulta de sumo interés para las entidades del sector. Es por ello que en el marco del presente libro, que recorre un camino paralelo (haciendo particular hincapié en las cooperativas de ahorro y crédito), lo expongo para su discusión.

---

<sup>2</sup> Los fundamentos de este trabajo están incluidos en la ponencia “Capital en las Cooperativas: un debate pendiente”, presentada por el autor en ocasión de la Jornada de Derecho Cooperativo organizada por COOPERAR y auspiciada por el INAES, el 18/9/2013. Ver en [http://www.cooperar.coop/sites/default/files/Capital\\_en\\_las\\_cooperativas\\_un\\_debate\\_pendiente.pdf](http://www.cooperar.coop/sites/default/files/Capital_en_las_cooperativas_un_debate_pendiente.pdf)

<sup>3</sup> Gerente COOPERAR. Las opiniones del artículo son de carácter estrictamente personal y no involucran a la Confederación.

## I. CAPITAL PROPORCIONAL

Las cooperativas son empresas que brindan servicios a sus asociados, por lo que la estrategia recomendada es la búsqueda de proporcionalidad entre el volumen de servicios que estos usan y el capital que aportan: que el capital sea proporcional al consumo realizado en la cooperativa, al volumen de producción entregado, al trabajo retribuido, etc. Este es el criterio de la ley de cooperativas vigente, por lo que en su Art. 27 autoriza a que el Estatuto establezca un procedimiento para la formación de capital proporcional.

El anteproyecto en discusión no incluye este artículo. Se entiende que esto es un error de redacción, debido a que parece citarlo en el artículo 62<sup>4</sup>, que establece las competencias de la Asamblea. De no ser así, se estaría condicionando severamente la lógica interna de los sistemas de capitalización y la doctrina más difundida al respecto.

## II. INTERÉS AL CAPITAL

La legislación vigente permite el pago de un interés sobre el capital aportado por los asociados, siempre que sea financiado con el excedente repartible (neto de la retracción del 15%) y que no supere en un punto al que cobra el BNA en operaciones de descuento.

El pago de un interés al capital implica solamente una transferencia de excedente entre asociados, los menos capitalizados transfieren excedente a los más capitalizados<sup>5</sup>: es una compensación entre asociados por la falta de proporcionalidad del capital. Si existiese perfecta proporcionalidad es indistinto distribuir todo el excedente como interés al capital o como retorno en proporción al uso de los servicios.

Esta posibilidad de pago de interés limitado al capital forma parte de los principios de la ACI, es práctica habitual desde los Pioneros de Rochdale, y está presente en la mayor parte de la legislación sobre esta materia en otros países.

El anteproyecto en análisis no permite el pago de este interés. Por lo tanto, de aprobarse, no sería posible compensar las asimetrías de capitalización. En nuestra opinión, operaría como un fuerte desincentivo a la capitalización.

---

4 Cuando se cite un número de artículo del anteproyecto, se refiere al que surge de su numeración correlativa, ya que el anteproyecto no tiene números.

5 Este interés nunca puede ser interpretado como un beneficio. Así sería si se pudiesen pagar intereses con los excedentes generados en operaciones con no asociados, o generados por operaciones ajenas al objeto; temas estos taxativamente prohibidos por el artículo 42 y las normas complementarias.

El anteproyecto, por otro lado, propone la integración de aportes voluntarios que sí podrían cobrar un interés. Esto no compensa el impacto negativo que tendría la modificación propuesta: se estarían incentivando aportes voluntarios por un plazo fijo y desincentivando la capitalización de carácter permanente. Por otro lado no queda clara la transición: los asociados sobrecapitalizados deberían transformar su capital en aportaciones voluntarias, de lo contrario habría trato desigual (por ejemplo un asociado subcapitalizado respecto al uso efectivo de los servicios podría cobrar intereses por tener aportes voluntarios, frente a otro sobrecapitalizado que podría no recibir ningún interés porque ha integrado cuotas sociales y no aportes voluntarios).

### III. APORTACIONES VOLUNTARIAS

**El antecedente de los TICOCA.** La baja propensión de los asociados a aportar capital a su cooperativa llevó a la autoridad de aplicación a dictar las resoluciones 349/95, 1966/95 y 593/95 que reglamentan la emisión de títulos cooperativos de capitalización. La razón por la que un asociado estaría más dispuesto a suscribir un TICOCA que una cuota de capital social es que permite establecer un interés fijo por más de un ejercicio y permite acordar un plazo de recuperación (es decir, sabe qué retribución va a tener, sujeto a la existencia de excedentes repartibles, y sabe cuándo recuperará su aporte).

Un debate contable fue si estos TICOCA formaban parte del patrimonio neto (que es lo que sugieren las resoluciones del INAES) o parte del pasivo. Finalmente la Resolución Técnica Nro. 24 de la FACPCE, aprobada a su vez por la Resolución 247/09 del INAES, terminó acordando que forman parte del patrimonio neto sólo si las condiciones de emisión definen que únicamente se rescatarán con un nuevo título.

**Aportaciones Voluntarias en el anteproyecto.** En su art. 30 el anteproyecto autoriza a la Asamblea “a acordar la admisión de aportaciones voluntarias al capital social”. Más allá de la perfectible redacción del artículo se entiende que lo que se busca es incorporar a la Ley la experiencia de los TICOCA, lo que parece razonable para darle mayor solidez jurídica a este instrumento. Lamentablemente, a nuestro entender, introduce un cambio que desincentiva el uso de esta herramienta, ya de por sí de muy baja difusión: limita el interés a la tasa pasiva del BNA, cuando hoy puede ser la tasa activa.

**De los TICOCA a los Fondos Rotativos de Consolidación.** A partir de la experiencia de los TICOCA, algunas cooperativas han organizado fondos rotativos con aportaciones voluntarias, aprobados en sus estatutos. Esta herramienta nos parece

más atractiva que la emisión de TICOCA. Al respecto puede verse la experiencia de la Asociación de Cooperativas Argentinas<sup>6</sup>. En nuestra opinión esto es lo que debería habilitar la ley: autorizar la formación de fondos rotatorios a partir de aportes voluntarios o incluso de los retornos. Esta herramienta permitiría además establecer en forma implícita capitales mínimos y un criterio previsible de reembolsos.

Aportes voluntarios para un proyecto específico. Es habitual que una cooperativa cuente con un proyecto específico y busque inversores entre sus asociados para desarrollarlo. La pregunta es cómo lograr que parte de los excedentes generados por esta sección lleguen a los inversores. Asumimos que esto es lo que busca responder el anteproyecto, cuando en su art. 30 habla de aportaciones voluntarias destinadas a una actividad específica. En nuestra opinión la propuesta es de interés, pero deberían revisarse los siguientes temas:

- Los excedentes generados por la sección en cuestión deberían tener el mismo tratamiento que hoy establece el vigente art. 42, con la única diferencia de que, obligatoriamente, durante de vigencia del aporte voluntario, deberían remunerarse con un interés a este capital voluntario (con el mismo máximo que dicho artículo establece hoy para el pago de interés).
- Debería habilitarse la formación de reservas facultativas, y que específicamente estas puedan ser aplicadas al pago de estos intereses cuando teniendo la sección excedente repartible positivo la cooperativa en forma consolidada no los tenga<sup>7</sup>.

#### IV. CAPITAL Y COOPERATIVAS AGROPECUARIAS DE VALOR AGREGADO

Vinculado al esto último (aportes voluntarios para un proyecto específico), nos parece importante rescatar la experiencia de las llamadas cooperativas de nueva generación, esto es, cooperativas cuyas acciones están asociadas a derechos de entrega y son transferibles a precio de mercado<sup>8</sup>.

---

6 Ver "Sistemas de Capitalización en Cooperativas Agropecuarias: un análisis de casos" Carlos César Basañes, Documentos Nro. 74 CESOT, FCE-UBA, 2011. <http://web.econ.uba.ar/WAppFCE01/SendImage-JPA01?Function=getFilexPOID&filePOID=3777>.

7 Esto estaba contemplado, por ejemplo, en el proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias que elaboró CONINAGRO a fines de los 90, y que tuvo algún trámite parlamentario.

8 Para mayor referencia sobre el tema ver "Las Cooperativas Agropecuarias en la República Argentina. Diagnósticos y Propuestas". Edith Obschatko, C. Basañes, Guillermo Martini. IICA Argentina - Ministerio de Agricultura de la Nación. 2011. <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/MAGyP-IICA-Las%20coop.agropec.-RA-2011.pdf>

La propuesta es que las cooperativas agropecuarias puedan emitir derechos de entrega a una sección y que este derecho pueda transferirse a precio de mercado. De esta manera, quien estuviese interesado en invertir para agregar valor a su producción, compraría derechos de entrega que le permitirían tener una retribución por su producción mayor al precio de mercado, debido a que incluiría el beneficio asociado a participar como inversor en parte de la cadena de valor. En caso de querer retirarse podría vender su derecho entrega a otro asociado al valor que libremente acuerden. En nuestra opinión ello podría no estar directamente asociado a las cuotas sociales; podrían ser otro componente del patrimonio neto.

El principal punto de debate es que esto implica secciones o cooperativas cerradas, ya que nadie puede operar sin comprar este derecho de entrega (de tantos pesos por tonelada en el momento de la emisión), que de esta manera podría transferirse a valor de mercado<sup>9</sup>.

## V. REEMBOLSO CUOTAS SOCIALES

La ley vigente establece en art. 31 que el estatuto puede limitar el reembolso anual de las cuotas sociales a un monto no menor del cinco por ciento del capital integrado. Esto se justifica para minimizar el impacto negativo que pudiesen tener los reembolsos en las finanzas de las cooperativas. El anteproyecto propone cinco reformas:

- Eleva la limitación a un monto no menor del 20% (Art. 35 del anteproyecto).
- Permite la suspensión de reembolsos por dos años.
- Establece que el reembolso de las cuotas sociales tendrá prioridad sobre la distribución de retornos (Art. 35)
- Duplica el interés a pagar sobre las cuotas sociales pendientes de reembolso (Art. 36)
- Condiciona los reembolsos a que esté garantizada la atención de los acreedores (Art. 39)

Respecto al primer punto, nuestra opinión es que incrementa la fragilidad patrimonial de la cooperativa. Si la participación del capital social en la composición del patrimonio neto es alta es posible que perder un 20% resulte financieramente

---

<sup>9</sup> Esta es la razón por la que la Ley de Cooperativas Agropecuarias de CONINAGRO proponía autorizar la constitución de cooperativas de asociación limitada con emisión de cuotas sociales con derechos de uso.

muy crítico. Por otro lado, aunque ello no ocurra, termina afectando la evaluación de riesgo patrimonial que realizan terceros sobre la cooperativa (no es lo mismo prestarle dinero a una empresa cuyos socios pueden retirar el capital hasta un 5% por año, que hacerlo a una entidad que puede perder el 20% del capital). En general las propuestas de modificación de la ley han ido en sentido contrario<sup>10</sup>.

Con un efecto contrario el anteproyecto en el mismo artículo autoriza a la Asamblea a suspender todo reembolso de cuotas sociales por un plazo máximo de dos años, propuesta inspirada en la Resolución 1027/94. Sin entrar a analizar las diferencias en detalle entre la resolución y el anteproyecto, nuestra opinión es que este tipo de herramientas deterioran ante el asociado la previsibilidad del tratamiento del capital integrado y por lo tanto su propensión a capitalizar.

Respecto a la restricción para distribuir retornos si hay reembolsos de cuotas sociales pendientes, nos parece que hay un error conceptual. Todos los retornos (en la ley vigente y en el anteproyecto) deben distribuirse entre los asociados. Lo único que puede decidir la Asamblea es si distribuirlo en efectivo o en cuotas sociales. En todo caso la restricción debería ser a la distribución de retornos en efectivo.

El mismo artículo del anteproyecto (35) parece proponer que las cuotas sociales pendientes de reembolso sean enviadas a una reserva especial. En nuestra opinión es un error contable. El valor de las cuotas sociales pendientes de reembolso, como establece la RT 24, debe asignarse al pasivo, es una deuda.

En el artículo 36 del anteproyecto se propone incrementar el pago del interés a las cuotas sociales pendientes de reembolso del 50% de la fijada por el BCRA para las cajas de ahorro, al 100% de la tasa del BNA para las mismas cajas. De todas maneras resulta una tasa baja, habitualmente por debajo de la tasa de inflación.

Finalmente, condicionar los reembolsos a que esté garantizada la atención de los acreedores está privilegiando a todos los acreedores (proveedores, estado, trabajadores, etc.) por sobre las cuotas pendientes de reembolso (cuyos titulares también son acreedores). No conocemos las motivaciones de la propuesta y deben estudiarse sus implicancias jurídicas.

**Otras propuestas.** El tema del reembolso es un tema de gran complejidad en las cooperativas, y donde existe una profusa experiencia internacional con distintas soluciones. En nuestra opinión, el quid de la cuestión es cómo darle mayor previsibilidad a los reembolsos, tanto al asociado como a la cooperativa y a los terceros vinculados (en particular acreedores).

---

10 Por ejemplo, Ver Dictamen de la Comisión Especial sobre Reforma de la Ley de Cooperativas de COOPERAR, de julio de 2011, presentado en el CAC2012. <http://www.cac2012.coop/wp-content/uploads/2012/09/Temas-de-fondo-para-considerar-en-una-eventual-reforma-de-la-Ley-de-Cooperativas.pdf>

Las restricciones temporales a los reembolsos van en sentido contrario. En nuestra opinión cualquier acuerdo democráticamente aprobado, respaldado por el Estatuto, que otorgue previsibilidad es mejor que la restricción arbitraria y espasmódica.

Por ejemplo, parece razonable que los trabajadores asociados a una cooperativa de trabajo puedan acordar que el capital sólo será reembolsado a partir de la jubilación (o fallecimiento, etc.), y hacerlo a lo largo de una determinada cantidad de años; o que los productores cuando se retiran de la cooperativa puedan retirar el capital en forma gradual, y que ello tenga un mecanismo consistente con la implementación de un sistema de capitalización proporcional. Ninguna de estas propuestas es posible en el marco de la legislación vigente ni del anteproyecto propuesto. Habría que incorporar la posibilidad de que la Asamblea establezca un régimen especial de reembolso de cuotas sociales, que debería formar parte de un reglamento aprobado (como todo reglamento) por la autoridad de aplicación.

## VI. RESERVAS Y CAPITAL MÍNIMO

El tema de los reembolsos es parte de un problema más general: cómo mejorar la previsibilidad en el tratamiento del capital frente a los asociados y terceros.

El capital de las cooperativas es variable, puede ser retirado por aquellos que dejan de ser asociados, e incluso puede ser reducido por decisión del Consejo de Administración (Art. 35 de la Ley Vigente). Esto hace que sea poco previsible. Es una de las causas de las dificultades que tienen las cooperativas para acceder al crédito bancario.

Frente a esta situación hay dos propuestas de modificación de la ley que resultan habituales: permitir a las cooperativas la constitución de reservas facultativas (esto es, que la Asamblea pueda destinar parte de los excedentes repartibles a la constitución de reservas irrepartibles, más allá de la reserva legal), y el establecimiento de un capital mínimo por estatuto (por debajo del cual el asociado no puede pedir reembolso).

El anteproyecto menciona estas dos herramientas pero lo hace como atribución de la autoridad de aplicación, por lo que entendemos que no resultan útiles para que cada cooperativa decida su utilización en función de sus condiciones particulares y de las preferencias de sus asociados. Veamos:

- Reservas facultativas. La propuesta de modificación del Art. 42 de la ley vigente no cambia este aspecto: la única reserva irrepartible que puede constituirse con los excedentes repartibles es la reserva legal.

Lo que sí hace el anteproyecto, en su art. 40, es dar atribución a la autoridad de aplicación para autorizar la formación de reservas facultativas. En principio podría suponerse una futura resolución autorizando la constitución de reservas facultativas en términos generales o en casos particulares. Como herramienta sería jurídicamente débil: el derecho a la propiedad del asociado sobre sus retornos, reconocido por el art. 42 de la ley vigente y por su equivalente en el anteproyecto, estaría limitado por una resolución de la autoridad de aplicación.

Por otro lado –al ser una atribución de dicha autoridad y no de la cooperativa– entendemos que no es una herramienta útil en términos empresarios. Tal como hoy ocurre, los asociados continuarían sin poder decidir, según sus propias preferencias, si distribuir retornos – en cuotas sociales o en efectivo– o asignarlos a reservas (lo que por otro lado permitiría al asociado no tener que incluir los retornos en su declaración de impuestos a las ganancias<sup>11</sup>).

- Aumento de la reserva legal. La propuesta de modificación del art. 42 de la ley vigente aumenta la reserva legal del 5% al 25% de los excedentes repartibles. Asumimos que el objetivo de esta propuesta es aumentar las reservas irrepartibles. El problema es que al hacerlo de carácter obligatorio afectaría estrategias que legítimamente hayan adoptado distintas cooperativas en el marco de la legislación vigente.

Por ejemplo, si el objetivo de una cooperativa agropecuaria es agregar valor a la producción, esto es, generar excedentes que mejoren el precio del producto primario entregado a la entidad, esta modificación disminuye en un 20% dicho excedente.

Por otro lado, las cooperativas que quieran eludir esto, simplemente deben minimizar el excedente repartible minimizando los precios de los servicios o maximizando la retribución a los productores o trabajadores asociados, lo que terminaría afectando el monto que la Asamblea podría capitalizar. En otras palabras, se desincentiva la generación de excedentes potencialmente capitalizables.

- Derogación artículo 35. El anteproyecto deroga el art. 35 de la ley vigente, que autoriza al Consejo de Administración a reducir el capital, sin excluir asociados y en proporción al número de cuotas sociales.

---

11 Desde ya el asociado se vería perjudicado por contar con un menor patrimonio (no es dueño de las cuotas sociales) pero puede preferir dejar el excedente en la cooperativa en forma equivalente a lo que hace obligatoriamente un asociado en su mutual. Habría que discutir mayorías especiales y límites para esta decisión.

Si bien esto quitaría una atribución que hoy tienen los Consejos de Administración, también implicaría una mayor solidez patrimonial frente a terceros.

Por otro lado permitiría, en el marco de un sistema de capitalización proporcional, la reducción del capital de los sobrecapitalizados; lo que hoy resulta discutible.

- **Capital Mínimo.** Como en el caso de las reservas facultativas, el art. 40 del anteproyecto autoriza a la autoridad de aplicación a establecer un capital mínimo. Esto puede estar más o menos justificado (como lo es en el caso de los regímenes de los bancos o de las compañías de seguros). Excede el objetivo de este trabajo analizar esto.

En nuestra opinión, lo que habría que permitir es que la Asamblea tenga atribuciones para incorporar al Estatuto un capital mínimo, con el objetivo empresarial de mostrar mayor solidez frente a terceros, más allá de las atribuciones del Estado de establecerlos, vinculadas a objetivos de política pública.

## VII. INTEGRACIÓN DEL CAPITAL

El anteproyecto modifica el art. 25 de la ley vigente, elevando del 5 al 25% la integración mínima de las cuotas suscriptas y reduciendo de cinco a tres años el plazo para la integración total. En principio esto provocaría la reducción en las preferencias del monto del capital a suscribir<sup>12</sup>.

Sin embargo esta modificación debe analizarse junto con la atribución que propone el anteproyecto a la autoridad de aplicación de establecer capitales mínimos tanto en el momento de la constitución (artículo 11, modificatorio del art. 9 de la ley vigente) como en cualquier otro momento (artículo 40 del anteproyecto).

El impacto de ello dependerá de las decisiones de la autoridad de aplicación al respecto. El tema debe ser evaluado en el marco del tipo de relación que se propone entre Estado y cooperativas, tema de amplio tratamiento en todo el anteproyecto y que excede el objetivo de estos comentarios.

---

12 Por ejemplo, los socios fundadores que estén dispuestos a suscribir \$100 con una integración inmediata de \$5, para luego integrar el resto a partir de los excedentes de la actividad, con esta modificación suscribirían \$20.

## VIII. AJUSTES DE CAPITAL POR INFLACIÓN Y REVALÚOS TÉCNICOS

En caso de reembolso de cuotas sociales, este debe realizarse a valor nominal, retraídos los quebrantos que las hayan afectado.

Esto es una severa debilidad en los sistemas de capitalización. La propensión a capitalizar cuando el valor del capital va a ser pulverizado por la inflación es lógicamente baja. Esto en principio tiene solución: capitalizar el ajuste del capital (que es la cuenta patrimonial que refleja el incremento del valor de los activos por cambios en el poder adquisitivo de la moneda). Esto le está permitido a la Asamblea, por la Resolución 247/09 del INAES, que aprueba la aplicación de la RT24<sup>13</sup>. Sin embargo esta herramienta no es útil en la actualidad, debido a que no está autorizado el ajuste por inflación (ni a las cooperativas ni a ninguna otra figura jurídica), lo que no puede ser solucionado desde la ley de cooperativas.

De todas maneras es importante tenerlo en cuenta para su aplicación cuando se autorice, lo que será posible en la medida de que las cooperativas tengan un registro ordenado de las cuotas sociales (por ejemplo, que tengan bien hecho el libro de asociados).

Un tema distinto es el revalúo técnico, esto es, por ejemplo, ajustar el valor de un activo cuando se ha visto excesivamente castigado por las amortizaciones. Para este caso, el anteproyecto en su artículo 49 (modificatorio del 45 de la ley vigente) autoriza que por asamblea los revalúos técnicos puedan ser capitalizados, enviados a reserva o ambos.

Nos parece adecuada la propuesta, que recepta normas aprobadas oportunamente por la autoridad de aplicación, y que permite defender el valor del capital aportado por los asociados. Conservaríamos, contrariamente al texto del anteproyecto, la atribución que otorga la ley vigente a la autoridad de aplicación de reglamentar esta capitalización (para que se realice de acuerdo a las normas técnicas y para evitar dificultades de interpretación por parte de las autoridades fiscales).

## IX. CONCLUSIONES

### REDONDEANDO IDEAS SOBRE EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY VIGENTE

El artículo 42 de la Ley 20.337 resulta de particular importancia para definir todo el andamiaje conceptual de la empresa cooperativa. Al respecto, en vistas a una posible reforma del mismo, se entienden importantes las siguientes consideraciones:

---

13 En el caso de reembolso, se continuaría haciendo a valor nominal, pero el asociado tendría más cantidad de cuotas sociales producto de haber capitalizado el ajuste del capital.

- **Interés:** como ya fue comentado, no estamos de acuerdo con la eliminación del pago de interés al capital social (ver punto 2).
- **Reserva legal:** como también se comentó, tampoco compartimos la ampliación de las reservas legales al 25% de los excedentes repartibles (ver punto 6).
- **Reservas Facultativas:** Como expresamos más arriba (punto 6), entendemos aconsejable permitir a la Asamblea la constitución de reservas facultativas con excedentes repartibles. Una alternativa es establecer una reserva legal del 5%, ampliable al 25% con reservas facultativas si la Asamblea así lo decide.
- **Fondo de educación cooperativa:** No nos parece aconsejable su incremento, por las mismas razones esgrimidas respecto a la Reserva Legal. Si la interpretación es que la reforma propuesta es sólo un estímulo para una mayor integración cooperativa en las actividades de educación cooperativa, esto debe ser evaluado en el marco de la propuesta de integración cooperativa que incluye el anteproyecto, lo que excede a este comentario.
- **Fondo laboral para estímulo del personal:** debería eliminarse este fondo para el caso de las cooperativas de trabajo, tal como lo propone el anteproyecto de Ley de cooperativas de trabajo debatido en la CNCT.
- **Excedente en las cooperativas de trabajo:** la definición de excedente en la ley vigente resulta de interpretación compleja para su aplicación en las cooperativas de trabajo, lo que trae serios problemas para las tareas de capacitación, para el registro contable e incluso para resolver problemáticas complejas como los temas previsionales (nos referimos al tema de confundir el excedente con la retribución al trabajo<sup>14</sup>). Al respecto nos parece de interés la propuesta también incluida en el proyecto de ley de cooperativas de trabajo de la CNCT nos parece de interés la propuesta también incluida en el proyecto de ley de cooperativas de trabajo de la CNCT.
- **Retorno en las cooperativas de crédito:** el anteproyecto no permite que los retornos de las cooperativas o secciones de crédito sea distribuido en función del capital aportado. Este cambio obligaría a replantear la gestión de la gran mayoría de estas cooperativas. El tema debe ser discutido en el marco de un debate sobre el modelo de cooperativa de crédito que se busca promover. En principio nos parece complejo no permitir la retribución al capital si las cooperativas de crédito continúan sin poder captar ahorro (como hoy ocurre).

---

14 Para esta discusión ver el Anexo de "Análisis crítico de la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados", Carlos César Basaños. CESOT, FCE-UBA. Documento 69. 2010 <http://www.econ.uba.ar/cesot/docs/documento%2069.pdf>

## X. A. MULTIPLICAR LAS ALTERNATIVAS

El sistema de capitalización de cada cooperativa es un complejo de normas y prácticas que incluye temas como: capital inicial y plazos para su integración, criterios para formación y retribución del capital, pautas para reembolso, tratamiento del ajuste del capital y del revalúo técnico. Todo ello debe formar un conjunto consistente, equitativo, previsible y adecuado a las necesidades de cada actividad y a las preferencias de los asociados.

Para favorecer ello entendemos conveniente que la potencial reforma de la ley ofrezca nuevas alternativas a las cooperativas, pero evitando cambios obligatorios en su gestión habitual y sin poner en riesgo su tratamiento tributario.

En dicho marco nos parecen razonables las modificaciones propuestas que darían rango de ley a temas sobre los que ya habían avanzado las resoluciones de la autoridad de aplicación, como es el caso de los títulos de capitalización cooperativa (incluyendo la posibilidad de asociarlos a un proyecto específico)<sup>15</sup> o el caso de los revalúos técnicos<sup>16</sup>.

A esto podrían agregarse otras herramientas, como hemos argumentado a lo largo de estas líneas, en la medida que se evalúen útiles luego de un intenso debate que tenga en cuenta la experiencia práctica acumulada en las cooperativas, como por ejemplo:

- Autorizar la creación de reservas facultativas y/o de capital mínimo, como atribución autónoma de la Asamblea<sup>17</sup>.
- Autorizar la aprobación de regímenes especiales para el reembolso de cuotas sociales<sup>18</sup>.
- Autorizar en el caso de cooperativas agropecuarias con proyectos de agregado de valor la emisión de derechos de entrega transferibles a precio de mercado<sup>19</sup>.
- Autorizar la constitución de fondos rotativos de consolidación<sup>20</sup>.

---

15 Ver punto 3.

16 Ver punto 8.

17 Ver punto 6.

18 Ver punto 5.

19 Ver punto 4.

20 Ver punto 3. Estrictamente no sería necesario dado que ya hay Estatutos aprobados por el INAES que los autorizan, pero su inclusión en una ley daría a esta herramienta mayor sustento jurídico.

## IX. B. MÁS ALLÁ DE LA LEY

Como resulta evidente, las dificultades de capitalización en las cooperativas no se resuelven exclusivamente con cambios en ley. De hecho, nos parece que pueden realizarse importantes avances sin modificar la ley, que incluso pueden tener mayor impacto que cualquier reforma, como por ejemplo:

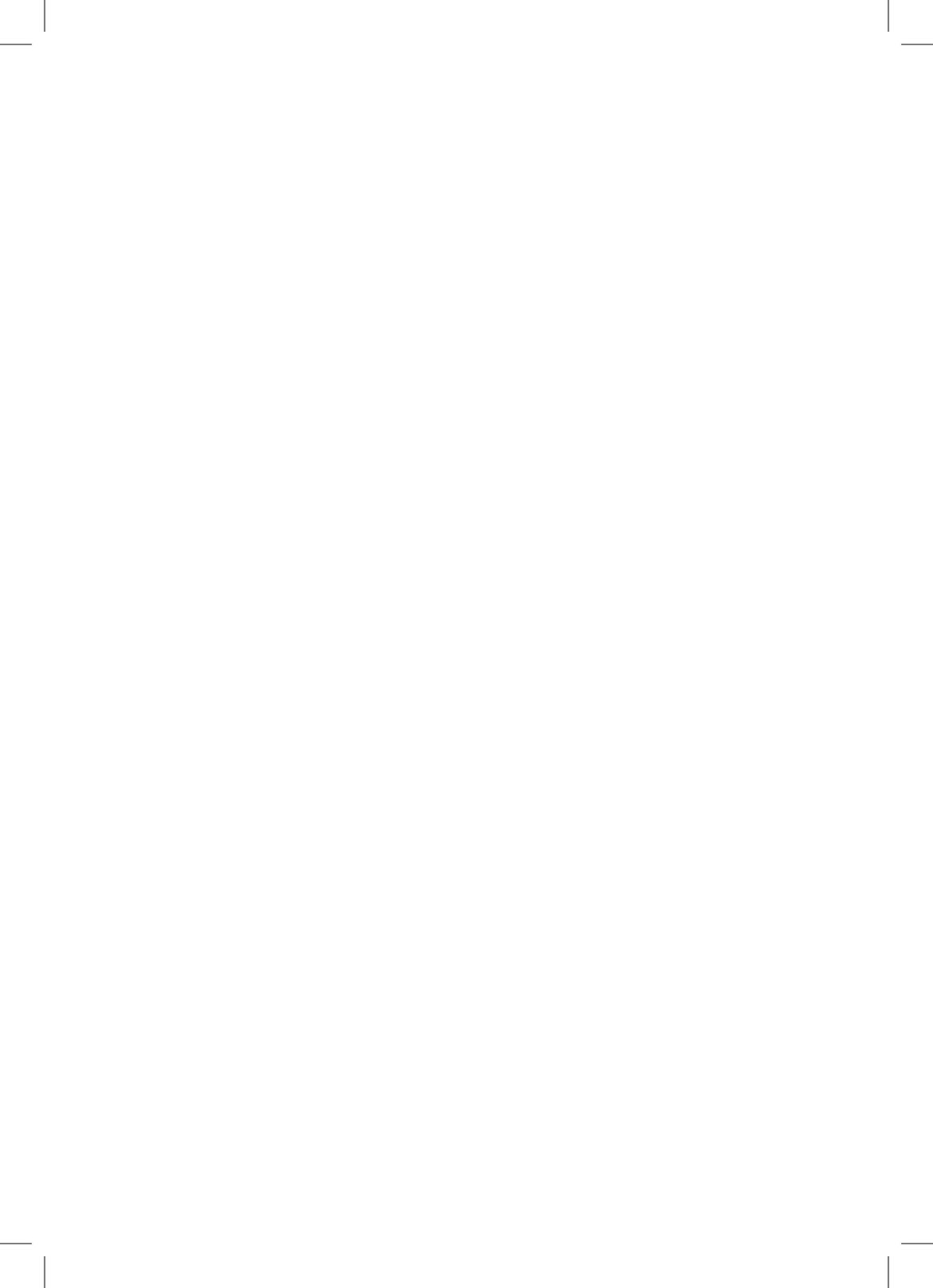
- Capacitar sobre las alternativas para organizar sistemas de capitalización, en particular sobre capital proporcional, actualización del capital mínimo para asociarse, capitalización de los ajustes de balance por inflación, etc.
- Proponer como opción el pago de interés al capital en los modelos de estatuto para cooperativas de trabajo aprobados por la autoridad de aplicación, que llamativamente discriminan a este tipo de cooperativas respecto al resto.
- Ampliar los programas de financiamiento a las cooperativas e incorporar en las mismas herramientas para el financiamiento a los asociados para que estos capitalicen a su cooperativa<sup>21</sup>. Financiamiento que podría estar supeditado a un compromiso de capital por parte de los asociados (por ejemplo suscribir cuotas sociales por el doble del financiamiento recibido, e integrar el 50% restante en un plazo determinado) y a un diseño del sistema de capitalización apropiado (capital proporcional en alguna de sus múltiples alternativas, por ejemplo).
- Diseñar estrategias asociativas entre cooperativas e inversores externos para el desarrollo de proyectos de interés compartido. Agrupaciones de colaboración empresaria, empresas de capital con control compartido, fondos fiduciarios, y todo tipo de contratos específicos para la gestión conjunta de proyectos<sup>22</sup>.
- La incorporación de entidades públicas como socios de apoyo, aportando capital, lo que hoy es posible en el marco del art. 19, y que el anteproyecto amplía a otras figuras jurídicas<sup>23</sup>.
- Permitir el ajuste por inflación de los activos no monetarios.

---

21 En otras palabras: subsidios o préstamos a los asociados para que integren capital en la cooperativa. En caso de ser préstamos deberían estar garantizados por la cooperativa, como ha hecho en algunas oportunidades el BNA con las cooperativas agropecuarias.

22 Ejemplos a de estos a estudiar son el uso de los fondos fiduciarios por parte de las cooperativas de vivienda y de crédito, las sociedades de capital que cooperativas agropecuarias crean para compartir riesgos con inversores independientes, etc.

23 No hemos analizado detenidamente esta propuesta del anteproyecto ya que está en el marco de un debate más amplio sobre las relaciones entre Estado y cooperativas, tema sustantivo que excede al objetivo de estas líneas.



# ALGUNOS TEMAS A TENER EN CUENTA EN UNA POSIBLE REFORMA TOTAL O PARCIAL DE LA LEY DE COOPERATIVAS<sup>24</sup>

Alberto E. Rezzónico<sup>25</sup>

## I INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de Economía Social (INAES) ha presentado, para su discusión por parte de cooperativas y mutuales, un proyecto de ley modificatorio de las leyes 20.337 y 20.321.

La consulta evidencia el reconocimiento, por parte del Estado, de la madurez de las empresas cooperativas y de las asociaciones mutuales para intervenir con responsabilidad en el diseño de su propia regulación legal, y continúa, respecto de las primeras, el camino que ha seguido la sanción de las normas anteriores en la materia.

---

24 Los comentarios y opiniones que aquí se presentan se originaron en la participación del autor en los Foros de Debate de la propuesta o proyecto de ley oportunamente presentado por el INAES y se nutrieron de otras expresiones volcadas en ellos adecuados posteriormente para su inclusión en esta publicación. Nuestro agradecimiento a la Federación de Cooperativas de Crédito por la invitación cursada para participar de la misma.

25 Profesor Titular Cátedra Derecho Cooperativo FCE, UNLP.

En efecto, si bien la ley 11.388 fue producto de un proyecto impulsado desde el Estado, su texto definitivo, así como su fundamentación doctrinaria, recogió propuestas anteriores del Diputado Juan B. Justo, quien fuera el más importante propulsor tanto de la doctrina como de la práctica cooperativa en nuestro país. En el mes de septiembre de 2015 se cumplieron, precisamente, cien años de la presentación de su primer proyecto de ley en la materia.

La ley 20.337, sancionada por un gobierno de facto, contó en su elaboración con la participación de destacados dirigentes, doctrinarios y juristas especializados que integraron la Comisión Redactora del anteproyecto, mantuvo, en lo esencial los lineamientos de la anterior, y la regulación resultante se amplió y abrió a nuevas propuestas prácticas y desarrollos doctrinarios recientes para la época.

Ambas leyes pudieron así ser consideradas como “propias” por las cooperativas, y en tal sentido se pronunciaron los sucesivos Congresos Cooperativos realizados en el país.

La expansión actual del sector y su incidencia relativa en el conjunto de la economía, hace más necesario escuchar su opinión -por cierto variada e incida por las particularidades de cada rama de actividad y por la complejidad de las relaciones sociales y económicas contemporáneas-. Más allá de la suerte que corra el proyecto que disparó el debate, la decisión del propio movimiento cooperativo de lograr mayor incidencia en el conjunto de la actividad económica nacional -en concordancia con el impulso, en tal sentido, originado en decisiones de la Alianza Cooperativa Internacional- desafía a los cooperativistas a responder con seriedad y profundidad a los desafíos a los que deberá enfrentarse, los que se refieren tanto al desarrollo de su capacidad empresarial de conjunto como a su vinculación y relación con el Estado y con otros sectores de la sociedad.

Constituye también una oportunidad para que los ámbitos académicos tomen mayor conciencia de realidades sociales y económicas que merecen ser consideradas como objeto de investigación para la mejor comprensión de su naturaleza, jurídica y empresarial, e incluido su estudio en la curricula.

En lo que sigue, nos proponemos recordar algunas reflexiones expresadas en ese debate.

## **II - PROYECTO, LEY, PROGRAMA. POLÍTICAS DE ESTADO, DE GOBIERNO Y LEGISLATIVA.**

Consideramos útil comenzar por los términos utilizados durante el mismo, sin demasiada precisión, tales como *política de estado*, *programa de gobierno* y *proyecto de ley*.

Las Políticas de Estado<sup>26</sup> suelen quedar expresadas en las Constituciones Nacionales, en cuanto constituyen objetivos del cuerpo político que gozan de suficiente consenso para ser sostenidos en el tiempo más allá de las políticas concretas a través de las cuales se implementen<sup>27</sup>. Muchos países del mundo reconocen como política de estado el impulso de la forma de organización cooperativa y, entre nosotros, lo hacen algunas Constituciones Provinciales, aunque no la Nacional<sup>28</sup>.

Las disposiciones provinciales utilizan distintas fórmulas y tienen variado alcance, pero todas reflejan una intención que puede calificarse como *Política de Estado*. Esa política implica una orientación para los distintos Poderes en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, orientación que no puede ser vulnerada por cuanto constituye un derecho constitucional garantizado. Su ausencia en la Constitución Nacional no puede sino lamentarse.

Los *Programas de Gobierno, o Políticas Públicas*, a su turno y por naturaleza, contingentes, es decir, requieren de continuas adaptaciones para llevar a la

---

26 Académicos y analistas definen una política de Estado por dos de sus atributos más característicos, pero no los únicos: el consenso y la perdurabilidad: “...en el diseño de políticas de Estado... se destaca la necesidad de trazar un rumbo a largo plazo consensuado por todos los partidos” (Juana Marco, Nuevo encuentro, www.editor@nuevoencuentro.com, 16-06-2010). Otros, reemplazan consensuar por compartir, como el analista político Rosendo Fraga, para quien las políticas de Estado serían aquellas “compartidas por todas las expresiones políticas relevantes de un país y cuya ejecución, en consecuencia, no depende de los cambios que puedan producir en los gobiernos los resultados electorales” (La Nación, 11-11-1998). El punto de vista de Roberto Follari, en “El consenso es antidemocrático” (Página 12, 21-06-2010), se acerca a la idea de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y afirma que “el consenso, entendido como un componente del paradigma neoliberal, (es) la muerte de la política”.. “El valor de la democracia reside en albergar el abanico de opiniones que hay en la sociedad, evitando los discursos homogeneizantes que son tan habituales en las dictaduras”. ¿Cómo construir entonces políticas de Estado, a partir del consenso o de la confrontación? Las políticas de Estado suponen ambas dimensiones y requieren un Estado capaz de impulsar y coordinar debates colectivos propios de la democracia. Para esto es indispensable “un funcionamiento institucional que facilite la circulación del debate por los órganos representativos, los partidos, la prensa y los ámbitos civiles de opinión, que precedan la decisión política. En el transcurso de esa circulación habrá combates. Así, aunque sus protagonistas no lo adviertan, se decantarán los consensos que asegurarán la continuidad del meollo de las políticas” (Luis Alberto Romero. en Perfil.com, 21-08-2010). Las citas se toman de Cueto, Walter José y Guardamagna Melina, ambos de la Universidad Nacional de Cuyo, en “¿Hay políticas de Estado en Argentina? Aproximaciones a un concepto” Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, n° 18, Santa Fé. Enero/Junio 2012, www.scielo.org.ar.

27 No es posible desarrollar en este lugar la polémica doctrinaria suscitada por la aplicabilidad inmediata o diferida de las llamadas “cláusulas constitucionales programáticas”. Baste señalar que no es infrecuente que el reconocimiento constitucional del cooperativismo sea puramente formal y no genere obligaciones inmediatas a los gobiernos, los que suelen desconocerlo en la práctica.

28 Así, por ejemplo, y sin ánimo de pasar completa revista a la cuestión, lo hacen el artículo 41 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; el artículo 36 de la de Córdoba; el artículo 26 de la de Santa Fe; el artículo 76 de la de Entre Ríos; la Constitución de la Provincia de Río Negro, con mucho mayor detalle, establece una SECCION (DECIMA) para regular POLÍTICAS DE COOPERATIVISMO Y MUTUALISMO artículos 100 y siguientes.

práctica las Políticas de Estado, y los medios por los que se expresan son las leyes dictadas por los cuerpos legislativos y los decretos del poder administrador en cada jurisdicción territorial.

Si bien toda ley es, en última instancia, un *Programa de Gobierno*, esta expresión no debe confundirse con la *Política Legislativa* relacionada con la materia que se regula. Esta última queda expresada en la *Exposición de Motivos* que precede a todo proyecto legislativo y contribuye a la interpretación de la norma expresa en tanto voluntad del legislador.

En lo que se refiere a las sociedades cooperativas en particular, las primeras disposiciones legales que se sancionaron a su respecto se circunscribieron a reconocer su existencia y la falta de conocimiento preciso de sus características, por lo que la *política legislativa* adoptada consistió en no regularlas en demasía para no entorpecer su desarrollo espontáneo hasta contar con mayores elementos de juicio<sup>29</sup>. Cuando la doctrina y la práctica - tanto la correcta como la incorrecta- resultaron suficientemente conocidas, se sancionó la primera norma específica que, además de receptor principios universalmente aceptados y prácticas de gestión reconocidas, diseñó un *proyecto legislativo de largo alcance* destinado a acompañar el proceso de desarrollo cooperativo, que hasta el presente no se ha cumplido<sup>30</sup>. Finalmente, la *política legislativa* que acompañó la sanción de la actual ley de cooperativas consistió en la actualización de la normativa y su más clara diferenciación de otras formas societarias<sup>31</sup>.

---

29 La Comisión Reformadora del Código de Comercio de 1859/62 señalaba que tales entidades “han comenzado a surgir entre nosotros prometiendo el mayor beneficio de sus condiciones naturales por un mayor desarrollo en el futuro” por lo cual, agregaba, se ha debido “legalizar la existencia y funcionamiento de tales sociedades introduciendo un capítulo relativo a ellas”. Y agregaba: “Hemos creído prudente concretarnos a establecer sus requisitos esenciales, dejándolas en libertad de adoptar la forma de las demás sociedades que en encontraren conveniente, absteniéndonos de reglamentarlas para evitar el peligro de trabarlas en su desarrollo naciente, hasta que la experiencia indique en adelante si hay necesidad de mayor amplitud en la legislación correspondiente”.

30 La Comisión de Códigos del Senado dijo al respecto que: “Hemos convenido en que se debe, primeramente, establecer las características de la sociedad cooperativa, de modo que sus normas sirvan para la sanción, en su oportunidad de leyes especiales... En esta que proyectamos caben por ahora y por mucho tiempo, mientras no se modifiquen los principios de la cooperación legalmente organizada, todas las organizaciones, por grande que sea la variedad de sus objetivos”.

31 Señaló la Comisión Redactora que “la estructura que informa el texto del Proyecto resulta adecuada a la materia de que se trata, representa un avance de técnica legislativa y se compecede de las modernas orientaciones que imperan en los últimos años. También le agrega valor didáctico y expositivo la inclusión de títulos y subtítulos en su caso, para cada artículo. El Proyecto corresponde a una ley general, semejante a la 11,388 que comprende a toda clase de cooperativas. Ello se funda en la reconocida necesidad de actualizar la normativa básica de estas entidades, sobre todo frente a la nueva ley de sociedades comerciales cuyas disposiciones le son subsidiariamente aplicables. Sin embargo, esto no invalida la previsión de los legisladores de 1926 en cuanto a la eventual sanción de leyes especiales para la diversas clases de cooperativas”

Merece recordarse también el fallido proyecto de reforma del año 1997 cuyo centro polémico fue la admisión en las cooperativas de inversores de riesgo, el que perdió estado parlamentario por el retiro del proyecto decidido por su impulsor formal, precisamente por la falta de conformidad con el mismo de una parte importante del sector cooperativo<sup>32</sup>.

La necesidad actual de incorporar a la ley general las particularidades de las distintas *ramas* y las nuevas experiencias que se han desarrollado como respuestas espontáneas o inducidas a las crisis económica y social -v. gr. las llamadas *empresas recuperadas*, o las cooperativas surgidas por impulso del Estado en los sectores sociales más necesitados, que reclaman acompañamiento público y privado – así como la necesidad de evitar la confusión generada por la denominación de *cooperativas* a ciertas formas de instrumentación de planes de asistencia social, viene demostrando una complejidad regulatoria que requiere una cuidada elaboración y fundamentación<sup>33</sup>.

Por el momento, entendemos que no existe consenso suficiente, sea por falta de conocimiento de su naturaleza y potencialidad, sea por deficiencias o desnaturalización de la práctica cooperativa, sea por falta de coherencia y fortaleza del propio movimiento cooperativo para marcar una presencia sustantiva en el conjunto de la sociedad, para pretender que el desarrollo cooperativo alcance la

---

32 (Exp. S. 1308/97), presentado por el Senador Antonio T. Berhongaray al Senado de la Nación.

33 COOPERAR, en el “Borrador Documento sobre el Anteproyecto. Aspectos Generales” emitido en el mes de Junio de 2015 bajo el título “Una ley para que la Economía Solidaria sea una política de Estado”, señala entre otras cuestiones, que “...La ley 20.337 es una norma valiosa que ha permitido el desarrollo y consolidación del cooperativismo en las últimas cuatro décadas. Este desarrollo exige hoy su revisión para, entre otros temas, dar cuenta de las nuevas complejidades, actualizar los aspectos doctrinarios, simplificar los aspectos administrativos, facilitar la adopción de nuevos instrumentos de financiamiento. En particular, resulta necesario analizar un articulado específico para cada sector cuando sus características lo requieran (servicios públicos, trabajo, vivienda, crédito, etc.).” - Y como consecuencia del debate sostenido a partir de las posiciones previamente adoptadas por sus asociadas, concluyó: La ley 20.337 no debe ser sustituida. Si debe ser reformada, actualizando su texto en determinadas cuestiones, las que deberán ser previamente consensuadas. Incorporando aspectos referidos a servicios que requieren una regulación especial (trabajo, servicios públicos, etc.). Hay que mantener los principios, preservando la autonomía e independencia, y el federalismo. Las modificaciones a proponer deben estar en una misma ley, más allá de la técnica legislativa que se implemente---“

dimensión de una *Política de Estado*<sup>34</sup>. Sí existen, en cambio, experiencia histórica y razones prácticas suficientes para exigir que las cooperativas sean tratadas de acuerdo a su naturaleza y no se les impongan normas y cargas propias de organizaciones que tienen finalidades y modos operativos diferentes. En una democracia abierta, pluralista y respetuosa de la diversidad de intereses que en ella se expresan, toda uniformidad es negativa y potencialmente peligrosa. La exigencia de que se adopten y apliquen *Políticas Públicas* respetuosas de la diversidad es un objetivo que debe ser sostenido más allá de cualquier reforma legislativa, aunque deba ser tenido especialmente en cuenta en cualquier reforma que se intente.

---

34 El Congreso Argentino de la Cooperación 2012 concluyó que "...A casi cuarenta años de la promulgación de la actual Ley de Cooperativas, todavía persiste un inadecuado tratamiento de esta figura jurídica por parte de distintos marcos normativos, como por ejemplo la legislación tributaria, el derecho laboral y las regulaciones sobre los contratos de concesión de servicios públicos. Se continúa hablando, por ejemplo, de la exención al impuesto a las ganancias, cuando en el caso de las cooperativas debería reconocerse su no sujeción, por ser entidades sin fines de lucro. Lejos de ser un tema semántico, se traduce en recurrentes presiones para derogar la exención, que en los 90 implicaron un aumento arbitrario de la contribución especial que pagan las cooperativas sobre su patrimonio neto, y en una injustificada carga administrativa frente a la AFIP, preocupante sobre todo para las cooperativas más pequeñas. En lo que hace a impuestos provinciales, el punto más crítico es que el acto cooperativo, de carácter no comercial ni lucrativo, continúa pagando ingresos brutos en gran parte de las provincias de nuestro país. Las cooperativas de servicios públicos esenciales adolecen de serias restricciones debido a que en la mayoría de los casos el marco regulatorio nacional, provincial y/o municipal no respeta su carácter de organización de usuarios: se les restringe el necesario grado de autonomía que requieren para velar por sus propios intereses en términos de calidad y costos de sus servicios. Se las trata como organizaciones lucrativas, frente a las cuales el usuario debe ser defendido, cuando en realidad son creadas por el propio usuario y a su propio servicio. Se llega incluso al absurdo de provocar el quebranto de la cooperativa, con la lógica consecuencia que ello implica en términos de la viabilidad del servicio y de pérdida del patrimonio de los asociados, todo ello, contradictoriamente, fundamentado en la defensa del interés del usuario. La inclusión de las cooperativas dentro de la Ley de Entidades de Medicina Prepaga constituye el mismo error: confundir una entidad comercial con una organización de consumidores. La pérdida de autonomía de las cooperativas de usuarios para determinar democráticamente los servicios que requieren y el costo de los mismos es claramente contradictoria con la Ley de Cooperativas y con la naturaleza institucional de estas organizaciones. En lo que hace al derecho laboral, las cooperativas de trabajo sufren problemas en forma permanente por no estar acabadamente reconocido el trabajo asociado como alternativa al trabajo asalariado y al trabajo autónomo. Es necesario el reconocimiento legal explícito a dicha relación asociativa, mediante una Ley de Cooperativas de Trabajo, con todas sus implicancias en términos de previsionales, impositivos y de fiscalización pública. Sin lugar a dudas, los cooperativistas tenemos una gran agenda de trabajo común con los legisladores nacionales, provinciales y municipales. Un ejemplo virtuoso en dicho sentido fue la promulgación de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que terminó con la discriminación que sufrían las cooperativas en el marco de la ley anterior. En ese mismo camino, es que aspiramos a poder ver constituidas bancadas cooperativistas en todos los ámbitos legislativos, con integrantes de los distintos partidos políticos, con lo cuales poder construir sólidos lazos de cooperación en la búsqueda de una creciente democratización de todos los espacios de la economía."

### III - ÓRGANO DE APLICACIÓN, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE CONTROL, PARTICIPACIÓN ORGÁNICA DE LAS COOPERATIVAS. LOS EQUILIBRIOS NECESARIOS.

La exigencia de las cooperativas de que se respete su identidad –jurídica y económica- debe concitar la preocupación de las mismas por la *estructura pública encargada de su fiscalización y control*. Piénsese al respecto que en este terreno se juegan no sólo los principios a los que estas empresas aseguran responder – cuestión interna- sino sobre todo *la de su legitimación para ser reconocidas como útiles y necesarias y, por ello mismo, recibir el apoyo del conjunto de la sociedad*. La demostración pública de su eficacia y de su eficiencia empresarial, como así también la de la transparencia de su gestión y administración, resultan así requisitos imprescindibles.

Con esta finalidad proponemos algunos lineamientos generales que a nuestro juicio deben ser tenidos en cuenta y que podrían definirse como *expresión de un triple equilibrio* que constituye, a la vez, *una unidad indisoluble*. Ellos son:

- A) Equilibrio territorial.
- B) Equilibrio institucional.
- C) Equilibrio operativo.

El primero de los equilibrios se impone por sí mismo considerando que nuestro país tiene una extensión aproximada de 2.800.000 kms<sup>2</sup>, que las empresas solidarias se encuentran diseminadas en diversas proporciones a lo largo de ese territorio, y que todas ellas tienen el derecho a reclamar igual tratamiento. Las cooperativas más alejadas de los centros urbanos suelen ser, además, las más necesitadas de recursos humanos, de conocimientos de gestión y de capital. La estructura que se diseñe para su fiscalización y control –*que no entendemos como vigilancia con finalidad punitiva sino como asistencia efectiva y continuada para su sano desarrollo*- debe ser pensada para estar en condiciones de responder a esa exigencia. En nuestra opinión *este equilibrio no se encuentra garantizado, precisamente por falta de atención adecuada de los otros dos*.

En efecto, la centralización del órgano de fiscalización y control regulado por la L.C., cuyas funciones se atribuyen a una autoridad de aplicación (hoy Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, INAES), con amplias facultades que puede ejercer “*por sí o a través de convenio con el órgano local competente*”, entendiendo por tal “*el que cada provincia establezca para entender en materia cooperativa en su respectiva jurisdicción*” (artículo 117 L.C.), no se adecua al propósito enunciado.

La imposibilidad material de atender el control de las cooperativas en forma centralizada se patentiza en la amplitud de las facultades de los órganos locales de acuerdo al texto de los convenios firmados por el INAES con las provincias según un modelo aprobado por aquél, que son prácticamente todas las que le competen.

Esas facultades, se indica, *se le confieren al órgano local por medio del convenio*. Y si bien no se explicita *quién* se las confiere –si el gobierno que lo instituye (como consecuencia ineludible de la propia institución), o el órgano de aplicación como resultado del convenio–, es claro que se piensa en lo segundo<sup>35</sup>.

También se condicionan las facultades de actuación de los agentes de los órganos locales a que los mismos se encuentren *debidamente acreditados y comisionados* (por parte del INAES y no por los gobiernos que los designan), y se centraliza el otorgamiento de la personería jurídica, el registro, la rúbrica de libros y la facultad de disponer sanciones.

La opinión de los órganos locales es siempre requerida, aún para decidir sobre concesión de ayuda material, pero esa opinión no resulta vinculante; se establecen recursos no existentes en los procedimientos administrativos, y aún la facultad de avocación del órgano central en cualquier trámite y en el momento que lo decida<sup>36</sup>. Es claro que un acto administrativo, como lo es un convenio que, además, puede ser dejado sin efecto, no puede modificar leyes de procedimiento administrativo.

El tramado resultante resulta cuestionable en su constitucionalidad, lo que ya ha merecido la atención de la doctrina<sup>37</sup>. A la asunción por la Nación de facultades no delegadas por las provincias ha de agregarse ahora que, como hemos visto, algunos textos constitucionales provinciales más recientes expresamente supeditan el apoyo al cooperativismo, en el ámbito local, a la supervisión de su actividad por la provincia.

---

35 V. Resoluciones 1/07; 38/07; 2773/07.

36 Una de las cláusulas predisuestas reza: “Con independencia de las normas de procedimiento que regulen la gestión del “ORGANO LOCAL COMPETENTE”, los trámites que requieran la intervención y decisión de “EL INSTITUTO”, deberán ajustarse a lo establecido en la Ley 20.337, Decreto N° 420/96, sus modificatorios y complementarios, resoluciones de “EL INSTITUTO” y en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y su Reglamentación Decreto N° 1759/72 (T.O.1991), como así también a cualquier otra norma que modifique o sustituya las antes indicadas. En cualquier tiempo el INSTITUTO podrá requerir la remisión de las actuaciones, asumiendo su competencia en la materia. En todas las decisiones que adopte el Órgano Local Competente en el marco del presente convenio, el INSTITUTO revestirá el carácter de Órgano de Alzada en devolución, al efecto de la revisión de las mismas, de oficio o a instancia de parte.”

37 Ver, entre otros, Luder, Italo, “Deslinde constitucional de la legislación sobre cooperativismo”, en Revista el Instituto de la Cooperación Fundación Educacional, Idelcoop, Sección Historia y Doctrina, año 1974, n° 3; Althaus, Alfredo A. “Tratado de Derecho Cooperativo”, Zeus, Rosario, 1974, pág. 592.; Cuesta, Elsa, “Derrecho Cooperativo”, Abaco, Bs. AS., 1987; idem, “Autorización y control de Sociedades cooperativas. Formación de las cooperativas”, en Revista de Derecho Privado y Cunitario, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2011-3.

La respetada opinión que sostiene la constitucionalidad de la centralización con fundamento en las llamadas “facultades implícitas” o “concurrentes”, ha destacado el especial interés que éstas últimas tienen a fin de no entorpecer la funcionalidad constitucional con rigideces formales perjudiciales<sup>38</sup>. Pero por nuestra parte no abrigamos dudas que las disposiciones vigentes, al igual que las proyectadas en la reforma propuesta, puede dar lugar a conflictos de jurisdicciones<sup>39</sup> y de poderes. Aunque no sea éste, sin embargo, el momento ni el lugar de ahondar el estudio del problema constitucional, creemos útil reiterarlo.

*El equilibrio institucional implica, por consiguiente, la necesidad de respetar nuestra estructura político constitucional federal, lo que no se cumplimenta sólo con instancias de coordinación. Por tal razón, consideramos que este sistema de contralor requiere ser revisado, resultando la etapa de debate de una reforma legislativa integral una ocasión inmejorable, aunque no la única, para acordar una distribución de funciones clara, estable, dinámica y respetuosa de los ámbitos propios, entre la Nación y las Provincias, que permita a la primera abocarse a las cuestiones de fondo que es preciso centralizar (v. gr. diseño de políticas públicas, dictado de reglamentaciones, elaboración de estadísticas, apoyo a las jurisdicciones provinciales etc.) y a las segundas asumir las tareas administrativas de registro y contralor que le son propias.*

El tercer equilibrio (operativo) necesario para lograr un eficiente sector cooperativo –entendiendo *eficiencia* como *autovalimiento* y *capacidad de incidencia* que contribuyan a superar tanto el estadio asistencial como la endeblez empresaria- es procurar una inserción más orgánica del propio sector cooperativo en la función de supervisión y control públicos, *lo que implica enfrentar a las cooperativas a su propia capacidad de integración, tanto institucional como operativa, y a la elaboración de un “sentido” empresarial colectivo compartido.*

---

38 Cuesta, Elsa, “Autorización y Control...”, cit. Nota 15, pág.62: “La atribución de contenidos pétreos que, infieles a la letra y al espíritu de la Constitución dan la espalda al progreso, no conducen a la construcción de un Estado ‘próspero.’”

39 Según Althaus, op. cit., pág. 591 y sigts., “La mayor parte de nuestras provincias ha organizado reparticiones administrativas a las que han atribuido competencia específica en materia cooperativa, cuyas funciones, variables en los distintos regímenes, se superponen con las conferidas por el decreto-ley 20.337/73 al Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Su ejercicio, por consiguiente, será concurrente, pero cuando ello no fuera posible por ser excluyente, pensamos que en principio debe darse prevalencia al órgano local por aplicación del principio general consagrado por el artículo 104 de la Constitución Nacional (artículo 121 de la Constitución vigente). Muy distinto, no obstante, es el espíritu que informa la ley especial (20.337)...Pensamos no obstante que por tratarse de atribuciones propias de los gobiernos locales, su ejercicio no podrá supeditarse a su delegación por vía de ningún convenio, sin perjuicio de la conveniencia de su concertación, a los fines de una eficiente coordinación del mismo.”

*La capacidad que se le reconoce a para intervenir en el diseño de su propio marco legal debe serle reconocida, también, para participar orgánicamente en la tarea de la supervisión de su desempeño, en todos aquellos aspectos que no interfieran con facultades propias del poder público.*

En efecto, la tarea realizada por las estructuras federativas durante décadas para colaborar en el afianzamiento y progreso de las empresas cooperativas de base a través del desarrollo de múltiples servicios entre los que se cuenta *el de auditoría externa* –particularmente en ámbitos de alta especialización y complejo desarrollo histórico en el país, como el financiero, al que se agrega ahora la problemática del control de lavado de dinero y prevención del terrorismo-, y *el educativo* –para mejorar el desempeño de los órganos propios de cada entidad-, amerita que esas capacidades humanas y técnicas aquilatadas, *sean puestas en común con las tareas propias del Estado, con cuyos fines las cooperativas no resultan antagónicas, mediante el diseño de un mecanismo de control compartido que garantice en los hechos, y no sólo en los textos legales, el seguimiento efectivo de la situación de cada cooperativa desde su nacimiento hasta su disolución, imposible de ser garantizado por el Estado en solitario, como lo demuestra la realidad cotidiana, en la que sólo se interviene en caso de conflicto, desorden terminal o incumplimiento legal manifiesto.*

Un primer paso en tal dirección ha sido dado al conferirle al movimiento cooperativo el derecho a integrar el Directorio y la Junta Consultiva del Órgano de Aplicación<sup>40</sup>.

La tendencia a incorporar legalmente a las cooperativas en el control público, verificable en la legislación comparada<sup>41</sup>, así como la experiencia nacional antes aludida, conforman un cúmulo de antecedentes teóricos y prácticos que garantizan la pertinencia de la propuesta en momentos en que, lo reiteramos, se persigue lograr *una mayor incidencia de las cooperativas en sus respectivos países como política regional*. Sostenemos, en consecuencia, la necesidad de incorporar esa participación en forma orgánica y por disposición legal, lo que no requiere de una revisión completa de la ley, sino sólo del capítulo relativo a la fiscalización pública

---

40 Este derecho se elimina en el anteproyecto del INAES.

41 Puede verse un desarrollo de esa corriente en Cracogna, Dante, “Problemas actuales de Derecho Cooperativo”, Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal – Culzoni, 2011-3, Cooperativas. La Ley Marco para las Cooperativas de América señala lo siguiente: Supervisión delegada Las funciones de supervisión podrán ejercerse mediante delegación a las cooperativas de grado superior u organismos auxiliares especializados del movimiento cooperativo. Justificación Se enumeran las atribuciones de la fiscalización pública, aclarándose que ellas no obstan a las otras que la ley le asigna. Debe destacarse la posibilidad de ejercer funciones de supervisión mediante delegación a entidades del movimiento cooperativo que prevé esta norma recogiendo favorables experiencias que se vienen llevando a cabo y que contribuyen al autocontrol y la integración cooperativa

#### IV - EL CAPITAL. CAPITAL LUCRATIVO Y RETRIBUCIÓN DEL CAPITAL. FORMAS DE RETRIBUCIÓN

El debate suscitado por la propuesta de reforma ha traído nuevamente a la superficie la cuestión de la capitalización de las empresas cooperativas. Junto con la distinción de la naturaleza de los actos que realizan las mismas con sus asociados (actos cooperativos) y con su entorno, *la función que en ellas tiene el capital resulta indispensable para comprender su diferencia con las empresas lucrativas*<sup>42</sup>.

La aparente claridad que pareciera existir, *desde el punto de vista doctrinario*, respecto de *la condición instrumental* del capital en las cooperativas, *en la práctica* suele quedar opacada por cosmovisiones que privilegian otros aspectos que trascienden lo puramente doctrinario y que terminan por desnaturalizar su identidad y su aptitud empresarial. Así, la dogmática identificación de la retribución al capital o de la rentabilidad empresarial con la actividad lucrativa, suele generar perjuicios en la gestión. De la misma manera, el olvido de la finalidad solidaria y la identificación de la eficiencia con los buenos resultados financieros termina borrando toda diferencia con otro tipo de empresas.

Cuando la aportación de recursos *no está vinculada con un derecho proporcional a decidir sobre la actividad de la empresa* y el objeto perseguido por ésta *es la prestación de servicios a precios razonables y no la obtención de una ganancia sobre la inversión con destino a ser distribuida entre los aportantes*, no puede hablarse de *capital lucrativo o especulativo*. De allí a concluir que para evitar que las aportaciones de los asociados se transformen en especulativas no deben ser remuneradas como cualquier insumo o factor de producción, o que la obtención por parte de las cooperativas de una rentabilidad razonable las convierte en empresas lucrativas, hay una gran distancia. *Existe en nuestro país una prolongada práctica de no remunerar el capital, posibilidad que la actual ley deja librada a la decisión de cada cooperativa adoptada por la asamblea de asociados. Paradójicamente, renace cada tanto la propuesta de abrir las puertas de las cooperativas al capital especulativo, o remunerar con preferencia aportaciones extraordinarias de capital efectuadas por los propios asociados.*

---

42 En la fundamentación de su proyecto de ley de ley del año 1915, el Dr. Juan B. Justo sostuvo que el punto difícil de reglamentar en la organización de estas sociedades, porque es precisamente el que establece su distinción de las simples sociedades capitalistas, es el que se refiere al empleo y manejo del capital dentro de ellas. Todo lo demás se impone por sí mismo...pero en lo que se refiere al empleo del capital quedan todavía puntos de vista diferentes, y es necesario impedir que, so color de cooperación, prosperen o pretendan prosperar empresas del capital privado que no persiguen más fin que el lucro (cit. Por Arella, Felipe y Iacovino, Hugo, "Juan B. Justo, el hombre que soñó con la ética y la responsabilidad social", pág. 51.

En una economía cuyos agentes requieren cada vez más capital para invertir, gestionar o prestar, en la que los bancos parecen más preocupados en la inversión financiera y el crédito al consumo que en su función de intermediación para facilitar la producción de bienes y servicios, y el Estado se encuentra con serias dificultades para establecer y mantener adecuadas políticas de fomento a través del suministro de recursos monetarios directos, *la forma de incrementar la dotación de capital de las cooperativas* resulta de toda necesidad. Es, por consiguiente *una obligación* del movimiento cooperativo suscitar ese debate, *pero también desarrollar en conjunto los mecanismos que permitan dirigir los recursos del sector al crédito para inversión*. Esto último es un requisito ineludible de su propia y reclamada independencia.

La necesidad de facilitar la capitalización ya ha sido reconocida por el ex INAES<sup>43</sup>.

Creemos conveniente, en consecuencia *explorar y facilitar todas las formas de remuneración del capital aportado por los asociados*. La necesidad de ofrecer a los mismos diversas opciones para el empleo de sus recursos en la empresa solidaria de la que forma parte (intereses, dividendos o participación limitada en el resultado de ciertos desarrollos empresarios que lo justifiquen), es adecuada al dinamismo de la economía contemporánea y un reconocimiento a la capacidad de gestión cooperativa.

La pérdida progresiva del valor del capital aportado -cuyo reintegro prevé la ley sea hecho a valores nominales- así como la formación de reservas no repartibles más allá de lo necesario y razonable, por el contrario, facilitan la despreocupación *del usuario de los servicios en el desarrollo de la empresa, y la gestión profesionalizada de burocracias administrativas que operan en la práctica como propietarias de la misma*.

Eficiencia y solidaridad no se contraponen. Tampoco se contraponen la solidaridad con la preservación y la razonable y prudente valorización de los fondos personales aportados por los asociados, a los que su empresa solidaria debe atender tanto como a la calidad y cantidad de los servicios que constituyen su objeto social. Tampoco la ausencia de rentabilidad necesaria para atender esos requerimientos es el elemento de juicio que permita determinar la naturaleza no lucrativa

---

43 Al fundamentar la necesidad de admitir la emisión de capital complementario en la forma de Títulos Cooperativos de Capitalización (TI.CO.CA.) se expresó por parte de dicho organismo que *que la formación de un capital adecuado a su funcionamiento constituye para las Cooperativas uno de los problemas más notorios de los últimos tiempos. Los fenómenos propios de la actual apertura de la economía, volcada a una capacitación competitiva de los recursos disponibles en el mercado crean dificultades que repercuten negativamente en la financiación de las Cooperativas, resienten así su operatoria y se constituyen muchas veces en amenaza respecto de la existencia misma de las entidades.* (Res. 349/85); Resolución INAC 1207/94.

de las cooperativas. No es la rentabilidad *sino el uso, aplicación y destino final de esa rentabilidad* en beneficio de todos (pero también de cada uno) de los asociados, lo que marca la diferencia, y es eso lo que debe preservarse por la ley y por el control eficaz y tempestivo de gestión.

En cuanto a la exigencia de capitales mínimos que no derive de la naturaleza del servicio, consideramos que perjudica el sano desarrollo de la iniciativa a constituir cooperativas. En todo caso, reivindicamos el derecho de los asociados a establecer ese requisito en Asamblea, por las mayorías que el estatuto establezca.

## V - LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO

La naturaleza de esta publicación requiere de una referencia específica a las cooperativas de crédito o, si se prefiere, al crédito cooperativo.

Hemos abordado la cuestión en diversas oportunidades<sup>44</sup>. En esta ocasión, nos permitiremos únicamente señalar que la restauración y permanencia temporal de la democracia política en el país, no ha conseguido iguales niveles de democratización económica y que siguen vigentes los efectos del brutal ataque padecido por las cooperativas durante la dictadora militar, en cumplimiento de políticas decididas por grupos financieros que no pudieron imponerlas a los gobiernos democráticos precedentes.

*La recuperación del ahorro y del crédito solidario es una prioridad para todo el movimiento cooperativo nacional y no solo para un sector o rama del mismo.* Más arriba, al mencionar los problemas de capitalización de estas empresas, hemos señalado las dificultades que tienen para obtener los recursos necesarios para su actividad. Esa necesidad se potencia en las cooperativas de crédito, en las que el capital es la mercancía requerida por los asociados, y su facilitación en cantidad y condiciones razonables el objeto social que deben cumplir.

Debe tenerse en cuenta, además, que por las razones expresadas en precedencia la ausencia de crédito para inversión y trabajo –a lo que debe agregarse que, en muchos casos, las cooperativas no son consideradas por los bancos sujetos de crédito– el conjunto del movimiento cooperativo debería velar por el desarrollo de instituciones propias que abordaran y resolvieran, sino integralmente, por lo menos en parte su demanda de capital.

---

44 Puede consultarse Rezzónico, A.E. “El Crédito Cooperativo”, en Revista de Derecho Privado y Comunitario” 2011-3 , Ed. Rubinzal-Culzoni, , pág. 195 y sigts., y los artículos sobre el tema, tanto del mismo como de otros autores publicados en la Revista de la Cooperación, publicación del Instituto de la Cooperación Fundación Educacional (IDECOOP), a los que puede accederse a través del sitio [www.idelcoop.org.ar/](http://www.idelcoop.org.ar/) revista.

La creación de un mecanismo institucional que recoja los recursos disponibles generados por las propias cooperativas a nivel nacional y se encuentre en condiciones de gestionar y administrar fondos provenientes de otras fuentes (v. gr., el movimiento cooperativo internacional), así como la creación de fondos de garantía colectivos, debería merecer una consideración especial como parte de la estrategia para lograr mayor incidencia relativa en el conjunto de la economía.

A tal fin, la experiencia histórica en la materia no debería ser desaprovechada<sup>45</sup>, tanto en sus aspectos positivos como en la profundización de las razones que contribuyeron a que el proyecto inicial no fuera finalmente concretado. *Una parte* de esas razones atañen al propio movimiento cooperativo y su honesta y crítica revisión contribuiría a comprender por qué resulta imposible pensar hoy en un sector cooperativo desintegrado, fraccionado en parcelas que atiendan a sus propias problemáticas sectoriales y sin visión de conjunto.

El crédito es la herramienta de una unidad no sólo funcional u operativa sino *conceptual*, en cuanto requiere *acuerdo previo sobre lo específico cooperativo y decisión de plasmarlo en la realidad superando el discurso*. Ello así porque *otra parte*, sin duda la más importante, de que no se haya cumplido el proyecto integrador, es extrínseca y refractaria al movimiento cooperativo y sus representantes cuentan con capacidad decisoria para obstaculizar su progreso<sup>46</sup>.

El ataque sufrido por el cooperativismo de crédito, lejos de haber cesado en sus efectos, continúa vigente. Prueba de ello es que los propósitos que plasmaron en la reforma de la ley de entidades financieras por la ley 25.782 de 2003 para restituir la amplia operatoria de las Cajas de Crédito Cooperativas ha sido, primero, han sido desnaturalizados por las reglamentaciones del Banco Central de la República (BCRA), entidad que ha omitido, sistemáticamente expedirse sobre las solicitudes de autorización de las Cajas de Crédito que le fueron presentadas.

---

45 En el propio Congreso Argentino de la Cooperación que dio origen al IMFC, (Rosario, 1958), se expresó la voluntad de poner la herramienta del crédito solidario al servicio de un esfuerzo creador de raigambre nacional e independencia decisoria, en estos términos: "... Nos proponemos a través de las cooperativas de crédito movilizar el ahorro y los recursos monetarios que constituyen el fondo común de las cuentas corrientes, con el objeto de que contribuyan a la dinámica económica argentina, de tal manera que el crédito sirva para consolidar y aumentar nuestro desarrollo industrial, la incentivación de los productos agropecuarios y el desarrollo de la sana actividad antiinflacionista." Propone el documento elaborado por la Comisión Provisoria y aprobado por el Congreso "... que todos los ahorristas y las fuerzas productoras tomen intervención, por medio de las cooperativas de primer grado, en la discusión y orientación de la política crediticia..." y afirma que "... este tipo de organización democrática tenderá, en consecuencia, a la canalización de los depósitos hacia las cooperativas de crédito, a fin de que sean los propios usuarios y proveedores de recursos los que manejen directamente el destino de los depósitos." Conf. Rezzónico, A.E., "Actualidad y vigencia de la declaración de principios del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos", en Revista de Idelcoop - Año 1983 - Volumen 10 - N° 36 HISTORIA Y DOCTRINA.

46 Para no historiar esa experiencia histórica remitimos a nota anterior.

*Las cooperativas de crédito que operen bajo esa denominación o la de cajas de crédito -históricamente equivalentes- deben poder desarrollar todos los servicios de una entidad financiera y su regulación legal abordada como capítulo particular de la ley de Cooperativas o en una norma específica, y no en la ley de entidades financieras; deben poder compensar los valores que emitan para la extracción y circulación de las imposiciones que reciban de sus asociados y que, por su naturaleza, lo requieran, y hacerlo en forma independiente de los bancarios, tal como lo preveía la ley 20.041 del año 1972 ; su constitución no debe quedar sujeta a la reunión de capitales mínimos que no sean decididos por los mismos asociados, operar en ámbitos geográficos circunscriptos, sin sucursales, y la autorización para funcionar serle conferida, en forma exclusiva, por la autoridad de aplicación de la materia cooperativa. El control de cumplimiento de la normativa cooperativa, financiera y de prevención del lavado de dinero y financiación del terrorismo debería estar a cargo de un organismo especial integrado con representantes del Estado y de las propias cooperativas, las que deben participar, en forma orgánica en el control de gestión.*

Como puede apreciarse, no se trata, en nuestra opinión, de una simple reparación histórica de derechos conculcados, sino de instrumentar un sistema apto y potencialmente virtuoso para contribuir a solucionar la necesidad de financiamiento de los sectores de pequeños y medianos recursos, potenciar los niveles de ahorro e inversión y generar actividad (empleo), es decir, reducir la pobreza, involucrando en forma responsable a los interesados directos. Un propósito que prometen alcanzar todos los partidos políticos.



# ESTADO, AUTONOMÍA Y AUTOCONTROL COOPERATIVO

*Dr. Carlos Alberto Debiaggi<sup>47</sup>*

Mucho se ha escrito y se ha debatido sobre el rol del Estado en materia cooperativa y especialmente en materia de fiscalización pública, sea en lo referente al alcance de tales funciones y sus características y, correlativamente, el papel que ha de tener la fiscalización privada. Los tres congresos continentales del Derecho Cooperativo celebrados hasta la fecha, estos es, el 1º de Venezuela en 1969 con sus conclusiones plasmadas en la “Carta de Mérida,” el 2º en San Juan de Puerto Rico en 1976, que culminaron con la “Carta Jurídica de San Juan” y el III Congreso de Rosario, Argentina en 1986, cuyo resultado figura en “Las conclusiones de Rosario” han tratado el tema en cuestión. Además los dos Seminarios Internacionales de actualización en legislación cooperativa y de expertos en legislación cooperativa celebrados en Santa Cruz de la Sierra en 1987 y 1988, respectivamente, culminan-

---

47 Gerente de Registro y Legislación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

do con el proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina<sup>48</sup>.

Resulta útil en este sentido y en relación al tema que nos ocupa ir perfilando algunas conclusiones emitidas en estos eventos y las ponencias esbozadas por algunos de sus participantes. Así, por ejemplo, en las conclusiones de Rosario en el punto 5.3.4. referente a la fiscalización y fomento por parte del Estado, se manifiesta que la Comisión sostuvo “que la fiscalización pública será necesaria hasta tanto no se desarrolle, y maduren, los mecanismos internos propios de las cooperativas”.

Del mismo modo en la ponencia efectuada por el Doctor Alberto REZZONICO se relata el carácter esporádico preventivo y supletorio del Estado (sistema israelí); control exclusivo del sector cooperativo sin intervención del Estado (sistema austríaco) y la incorporación al control estatal del que efectúa el propio cooperativis-

---

48 El presente trabajo fue escrito con anterioridad a la resolución aprobada por la asamblea de la ACI en el 2001, en Setú, acerca de la política cooperativa y legislación, en la que se destaca “la importancia de una adecuada legislación cooperativa para la creación y desarrollo de las organizaciones cooperativas”.

La comisión designada al efecto generó el documento que fue sometido a la resolución del Consejo Consultivo de la ACI América, en Asunción, en febrero del 2008, culminando con la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. En dicho proyecto de ley, se establece siguiendo los lineamientos expresados anteriormente:

1) La obligatoriedad, como regla, de la fiscalización plural a cargo de una Junta de Vigilancia. En la Justificación se expresa: “...la función de vigilancia a un órgano colegiado compuesto por socios, dejándose claro que sus funciones se cumplirán sin perjuicio de las que corresponden a la auditoría y a la supervisión estatal que completan el cuadro de la supervisión. Las atribuciones del órgano de vigilancia alcanzan a la fiscalización de la actividad de la cooperativa velando por el cumplimiento de la ley, es estatuto y los reglamentos. Tan amplias funciones deben ejercerse cuidando de no entorpecer las que correspondan a los otros órganos de la cooperativa. Su adecuado desempeño resulta de fundamental importancia para la buena marcha de la entidad...” Obviamente la excepción como órgano colegiado se establece para aquellas cooperativas cuya cantidad de asociados sea reducida, por lo que, en tal caso, el órgano tendría la característica de unipersonal.

2) Asimismo el art. 78 prevé que las cooperativas deban contar con un servicio permanente de auditoría externa a cargo de un contador público matriculado. La misma sería designada anualmente por la asamblea, pudiendo dicho servicio ser prestado por la cooperativa o personal especializado. Resulta interesante la justificación de dicho artículo, consignado por sus autores, cuando se manifiesta que “... El servicio debe ser prestado por profesionales contadores públicos matriculados para asegurar el nivel de idoneidad técnica y responsabilidad legal necesarios para el desempeño de la función. Se atribuye a la asamblea la facultad de nombrar a la auditoría a efectos de independizarla de la administración y se le otorga una duración de un año para facilitar su renovación según sea su desempeño. Asimismo pueden prestar este servicio cooperativas u organismos auxiliares especializados, pero siempre con intervención de profesionales matriculados. También bajo esta modalidad algunos países cuentan con valiosas experiencias...”

3) En el Capítulo XI reservado a la Autoridad de Aplicación se establece que las funciones de supervisión podrán ejercerse mediante delegación a las cooperativas de grado superior u organismos auxiliares especializados del movimiento cooperativo. Aclarando, luego en la justificación “...Debe destacarse la posibilidad de ejercer funciones de supervisión mediante delegación a entidades del movimiento cooperativo que prevé esta norma recogiendo favorables experiencias que se vienen llevando a cabo y que contribuyen al autocontrol y a la integración cooperativa...” De manera tal, que la intención del trabajo primario, al reflejar los avances normativos y la necesidad de que los mismos sirvan para una realidad cada vez más compleja, mantiene toda su actualidad, razón por la cual, el instituto del autocontrol no debe soslayarse en los futuros Congresos Internacionales y en el debate de la legislación cooperativa de cada país.

mo a través de sus federaciones, que es complementario (sistema italiano). Consecuentemente, tal ponencia recomienda discusiones recíprocas entre el Estado y el movimiento para la incorporación progresiva del cooperativismo en las tareas de fiscalización. La comisión consideró altamente positiva la propuesta precedente.

En el anterior Congreso Continental de San Juan en lo referente al Capítulo de Fiscalización Pública y Privada se pone de manifiesto el reconocimiento del deber de vigilancia que corresponde en primer término a los asociados. El Estado en el ejercicio de su derecho de fiscalizador debe delegar estas funciones a los Órganos de Control propios del Movimiento Cooperativo. Deben establecerse taxativamente por ley y con criterio restrictivo los casos y situaciones que ameriten la situación de la intervención del Estado en las cooperativas.

Efectuadas estas referencias corresponde analizar en consecuencia en nuestro derecho positivo el papel que la Ley 20.337 asigna al estado en el Capítulo XI correspondiente a la Fiscalización Pública que la ejercerá por sí o a través de convenio con los órganos locales competentes, sin perjuicio, claro está, de lo que establezcan regímenes específicos para determinadas actividades.

Entendemos que el artículo 100 de la Ley de Cooperativas resulta lo suficiente amplio al otorgarle a la Autoridad de Aplicación, en 13 incisos, toda una gama de facultades tendientes a que las entidades sujetas a su jurisdicción cumplan con las obligaciones por ley establecidas, pudiendo incluso imponer sanciones, previa instrucción de sumario que llegan hasta el retiro de la autorización para funcionar. Esta sumatoria de facultades, obviamente, encuentra su límite en el sentido de que el ejercicio de la misma no podrá entorpecer la regular administración de las cooperativas.

La reflexión que se presenta, entonces, radica, no ya en si el poder del Estado resulta lo suficiente amplio para complementar su objetivo y velar en consecuencia por el fiel cumplimiento de la ley, sino en determinar si el mismo, a través de su Autoridad de Aplicación, se encuentra en condiciones de hacer uso de tales facultades, habida cuenta del crecimiento observado en el número de cooperativas inscritas, la problemática que las mismas plantean de naturaleza cada días más compleja y, por último, y no por esto menos importante, la reducción de las estructuras del estado, a su nivel mínimo indispensable, como consecuencia de planes de racionalización en aplicación en nuestro país y en muchos países latinoamericanos.

Entiendo, en consecuencia que el Estado no puede por sí, absorber la inmensa problemática, que plantean las cooperativas. No se trata aquí de soslayar funciones que indefectiblemente le son propias y que le corresponden en salvaguarda del irrenunciable deber de velar por el interés general. Se trata, repito, de hacer efectiva su misión delegando lo delegable.

Resulta ilustrativo, al respecto, lo consignado en el artículo 97, correspondiente a la Fiscalización Pública, que menciona la Ley Marco. ‘Las funciones de fiscalización podrán ejercerse mediante convenios con las cooperativas de grado superior u organismos auxiliares especializados del movimiento cooperativo. En su justificación “se enumeran las atribuciones de la fiscalización pública, aclarándose que ellas no obstan a las otras que la ley le asigna. Debe destacarse la posibilidad de ejercer funciones de supervisión mediante convenios con entidades del movimiento cooperativo que prevé esta norma recogiendo favorables experiencias que se vienen llevando a cabo y que atribuyen al autocontrol y la integración cooperativa”.

Por último, resulta también oportuno mencionar lo establecido en un anteproyecto de reformas a la Ley 20.337, elaborado en su oportunidad por los letrados de la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos y Registro de la ex-Secretaría de Acción Cooperativa cuyo artículo 99 establece: “La fiscalización pública estará a cargo de la Autoridad de Aplicación, que la ejercerá por sí o a través de convenios con el órgano local competente. Asimismo, podrán ejercerse las funciones de fiscalización mediante convenios con las cooperativas de grado superior, organismos especializados del movimiento cooperativo y/o entidades de derecho público no estatales reguladoras de actividades de profesionales universitarios.” La fiscalización prevista en la ley es sin perjuicio de la que establezcan regímenes específicos para determinadas actividades.

## I- EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN PRIVADA

En materia de fiscalización privada se pueden efectuar las mismas observaciones que las aludidas en fiscalización pública. La primera reflexión que cabe sería si la fiscalización privada resulta efectiva de acuerdo al ordenamiento vigente, y si la respuesta resultara aproximada a la negativa, cabría entonces preguntarse qué aportes podemos efectuar tendientes a un mejor y más eficaz desenvolvimiento de la misma, siempre bajo el principio rector de que tales actividades en ningún modo pueden entorpecer la regularidad de la administración social.

En primer lugar, corresponde hacer un análisis de los órganos de las cooperativas que en nuestro derecho positivo se encuentran materializados según el criterio tradicional tripartito adoptado, también por la Ley Marco. Vale decir un órgano de administración (que en otras legislaciones se denominan junta directiva, junta de directores, consejo de directivos); un órgano asambleario (que en el derecho comparado se denomina junta general) y el órgano de la sindicatura (denominado también junta de vigilancia, comisión de fiscalización, consejo de vigilancia, comité de controles, consejo fiscal).

Sobre este órgano sindicatura, este “ojo de la asamblea” u “ojo a distancia de los órganos de fiscalización pública” al decir de Althaus, citando a Bruneti, es que intentaremos ensayar sus características: 1) Órgano esencial y permanente (va más allá del cambio de las personas físicas); 2) Ejercido por asociaciones; 3) En decisión asamblearia; 4) Que no está sujeto a orden o instrucciones; y que debe velar, en consecuencia, para que la administración de la cooperativa cumpla con la ley, el estatuto, el reglamento y las decisiones asamblearias, estas últimas en la medida que no se encuentren en colisión con la normativa vigente y los intereses sociales. Por ende la exigencia legal del carácter de asociado, coherente con la naturaleza solidaria de las entidades cooperativas, se concilia o dicho de una manera, tiene su correlato en la exigencia legal del instituto de la auditoría externa, que suple la falta de conocimiento técnico-contables que tenga la persona que ejerce la sindicatura.

Otros principios se observan también, al analizar sus características, que difieren de la Ley de Sociedades, como es el de irrelegibilidad y el carácter facultativo de la sindicatura plural.

Por supuesto la Ley 20.337, en su artículo 76 y siguientes, prevé un cúmulo de atribuciones (a lo que podremos agregar deberes) tendientes a el ejercicio efectivo de la fiscalización interna. En tal sentido, y sintetizando, podemos manifestar, de acuerdo con lo sostenido por Halperín, que las funciones del síndico se encuentran resumidas en tres elementos: 1) Investigación; 2) Valoración; 3) Decisión. Ello se complementa con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley citada al disponerse que: “el síndico responde por el incumplimiento de las obligaciones que le imponen la ley y el estatuto. Tiene el deber de documentar sus observaciones o requerimientos y, agotada la gestión interna, informar de los hechos a la autoridad de aplicación y al órgano local competente. La constancia de su informe cubre la responsabilidad de fiscalización”.

Siguiendo los lineamientos impuestos precedentemente, esto es, si podemos aportar elementos que hagan o que tiendan a lograr una mayor eficacia en el ejercicio de este importantísimo órgano de fiscalización privada, resulta útil citar algunos ejemplos de legislaciones de América Latina sobre esta figura, no sin antes mencionar algunos conceptos de distintos autores argentinos en la materia, y que reflejan, además, en líneas generales, conceptos que como funcionarios públicos nosotros detectamos en nuestra experiencia cotidiana; así por ejemplo, Althaus, menciona que “generalmente el síndico no pasa en los hechos de ser una figura decorativa, una función honorífica reservada, en nuestras prácticas viciosas, a la persona notable que acepta figurar sin asumir el compromiso de desarrollar ninguna actividad concreta” y agrega, “frente al relativo fracaso de la fiscalización sindical es plausible que se procure cubrir el vacío resultante a través de una ins-

titución prestigiada y probada —en un campo que trasciende por cierto, la experiencia cooperativa como lo es la auditoría externa (sin que por ello se pueda hablar de reemplazo)”.

Del mismo modo la doctora Cuesta al hablar en su libro de Derecho Cooperativo sobre las limitaciones en materia de parentesco impuesta por ley para el ejercicio de la función de la sindicatura se refiere a que la misma resultaría opinable y relativa “pues en la vida real no son poco frecuentes los casos en que la falta de independencia de criterios pueden derivar más marcadamente de una relación de amistad que de un vínculo familiar”.

Sobre el Derecho Comparado y sin perjuicio lo que al respecto refleja acertadamente la Ley Marco merece citarse la legislación de Honduras del 30 de abril de 1987 que establece los órganos básicos, esto es la Asamblea, la Junta Directiva, la Gerencia y la Junta de Vigilancia, pudiendo los estatutos prever otros organismos o medios de fiscalización sustitutivos complementarios o auxiliares de dicha Junta de Vigilancia (artículo 21). Del mismo modo la Ley de Costa Rica del 22 de agosto de 1968, además, de los organismos mencionados, prevé en su artículo 63 la figura de las Juntas Arbitrales de conciliación ante conflictos suscitados entre las cooperativas y sus asociados. Tales Juntas han de estar previstas en los estatutos y sus decisiones son de obligado acatamiento, pretendiendo sumariedad.

Por último la Ley Marco en su artículo 76 referido al alcance de las funciones de la sindicatura establece: “Su función se limita al derecho de observación precisando en cada caso las disposiciones que considere transgredidas. Debe dejar constancia de sus observaciones o requerimientos y, previa solicitud al consejo de administración, puede convocar a asamblea cuando lo juzgue necesario, e informar a la respectiva cooperativa de grado superior y a la autoridad de aplicación. Expresando en su justificación que: “la función de vigilancia no debe interferir con la administración. Cuando considere que existe irregularidad debe dejar constancia de sus observaciones y si el consejo de administración no diera satisfacción puede convocar a la asamblea informando a la cooperativa de grado superior y a la autoridad de aplicación a los efectos correspondientes”.

En función de todo lo dicho con anterioridad en esta materia, y con la idea inicial trasuntada en el principio de que el Estado no debe subrogarse en aquellas funciones que la Ley expresamente establece para distintos órganos que integran las cooperativas. Estimo como necesario plasmar en el Derecho Cooperativo, en cualquiera de las escalas jerárquicas del mismo, (vale decir Leyes, Decretos o Resoluciones de la Autoridad de Aplicación), los siguientes aspectos:

1. La duración del cargo del síndico no puede exceder de un ejercicio, pudiendo ser reelegibles si lo autoriza el estatuto.

2. La obligatoriedad de asistencia a las reuniones del consejo de administración con voz, debiendo este último órgano citarlo especialmente y de un modo fehaciente.
3. El carácter obligatorio de la comisión fiscalizadora cuando la entidad exceda en asociados el número de cinco mil muy que, por imperio del artículo 50 de la Ley 20.337, sus asambleas sean constituidas por delegados elegidos en asambleas electorales de distrito.
4. La implementación de normas, en materia de elección de autoridades de la cooperativa, que aseguren la posibilidad de que, en el caso de varias listas de candidatos fueran presentadas, los electores puedan elegir, separadamente, los integrantes del consejo de administración y el o los integrantes del órgano de la sindicatura, fomentando, de esta manera en el asociado, las características distintivas de dichas figuras.
5. Introducir, tal como lo establece la Ley Marco en el artículo precedente al citado, el deber de informar por parte del síndico de las irregularidades detectadas y documentadas, agotada su gestión interna, no sólo a la Autoridad de Aplicación y al Órgano Local Competente, sino también a la respectiva cooperativa de grado superior.

Interpretamos que con estos enunciados, no sólo podremos mejorar, aún en parte la función de la sindicatura y su independencia del resto de los demás órganos de la cooperativa, sino también, y en esto pongo en particular énfasis, en el protagonismo que, en este aspecto, deben necesariamente desarrollar las cooperativas de grado superior.

## II - AUDITORÍA EXTERNA

Nuestra Ley en la materia en su artículo 81 dispone:

*“Las cooperativas deben contar desde su constitución y hasta que finalice su liquidación con un servicio de auditoría externa a cargo de un contador público nacional inscrito en la matrícula respectiva.*

*El servicio de auditoría puede ser prestado por cooperativa de grado superior o entidad especialmente constituida a este fin.*

*Cuando la cooperativa lo solicite y su condición económica lo justifique, la auditoría será realizada por el Órgano Local Competente. En este caso el*

*servicio será gratuito y la cooperativa estará exenta de responsabilidad si no fuera prestado.*

*La auditoría puede ser desempeñada por el síndico cuando éste tuviere la calidad profesional indicada”.*

En tal sentido nos encontramos con un servicio complementario de fiscalización privada, que ha generado buenos resultados en otros países, en que su instrumentación se encuentra desarrollada.

Lo importante también, es que en la inserción de este instituto, los autores de la ley han hecho especial hincapié en que dicho servicio puede ser prestado por cooperativas de grado superior o entidad especialmente constituida a este fin (Sociedad Civil constituida por Contador, Asociación de Cooperativas que cuentan con estos servicios, etc.), pero siempre que se cumpla con el requisito de profesionalidad (sistema originado en Alemania).

La Ley Marco, a su vez, ha consagrado en su artículo 80 el servicio de auditoría externa en condiciones similares a la establecida en la Ley 20.337, pero es el caso de manifestar que no reúne la facultad que podría tener el síndico con matrícula profesional en ejercer la auditoría externa.

En consecuencia, y sobre este aspecto, existe la necesidad de facultar la prestación del servicio de auditoría externa por parte de síndicos profesionales matriculados, sólo en aquellos casos en que el número de asociados se encuentre por debajo de cinco mil y la condición económica de la cooperativa lo justifique. En definitiva, se trata de diversificar los controles internos, que si bien en la práctica son complementarios, su naturaleza jurídica resulta totalmente diversa.

# SOBRE EL AHORRO Y CRÉDITO COOPERATIVO

*C.P. Luis Alberto Bavestrello<sup>49</sup>*

## CONSIDERACIONES PREVIAS

El cooperativismo es una iniciativa socio-empresarial o socioeconómica basada en valores y principios con un objetivo central de construir y alcanzar una vida mejor para sus asociados y por ende para la región con un enfoque en el desarrollo local. Es un pensamiento en donde se coloca a las personas en el centro de la atención y no al capital, que es solo instrumental y necesario pero para el logro del objetivo del bienestar general, sin dejar de tener en cuenta que el capital y el ahorro son fundamentales para la potenciación y crecimiento de este tipo de entidades. Las personas cooperan para el logro conjunto y cuanto más aporten en función a su capital y a sus ahorros, mayores serán los logros colectivos.

Para introducirnos en el mundo del crédito cooperativo, tenemos que comprender la importancia y el rol que cumple el capital aportado por los asociados

---

49 Gerente de la FACC.

en las actividades crediticias. Es acá en donde podemos apreciar que si hay capital, hay crédito y que en la medida que éste se reduzca o se limite el crédito a los asociados, se desdibuja el objetivo primario de una cooperativa de créditos. La actividad en conjunto, en consecuencia irá perdiendo importancia relativa respecto a otros oferentes de crédito.

Por ello destacamos la importancia y el rol significativo que pasa a tener la necesidad de incrementar periódicamente el capital y complementarlo con el ahorro de los asociados, para así posibilitar el desarrollo futuro y el cumplimiento de los objetivos estatutarios de la cooperativa.

A modo de dar un contexto doctrinario a la importancia del capital y al ahorro cooperativo en el desarrollo local y dentro de una economía solidaria, vemos en el último boletín del IRU 2015 (International Raiffeisen Union) en el desarrollo de los principios Raiffeisen que en el punto 2.2, los siguientes conceptos: *“Especialmente con la creación de las cajas de préstamos, Raiffeisen creó el fundamento de las organizaciones cooperativas de autoayuda, tal como las conocemos hoy día, como asociaciones económicas con bases éticas. Con base en valores centrales, así como las experiencias prácticas ganadas en su trabajo, desarrolló los principios para el manejo de cooperativas, que sirven hasta el día de hoy como líneas directrices del movimiento cooperativo internacional:*

- *Una cooperativa es una asociación de personas naturales y/o jurídicas que actúan juntos como emprendedores.*
- *Las cooperativas se basan en valores y los principios centrales fueron las tres “A” de la autoayuda, autogestión y autorresponsabilidad. Con otros valores importantes como la democracia, equidad y solidaridad.*
- *De acuerdo al principio de identidad, los socios son a la vez decisores, socios de negocios e inversionistas.*
- *El fin básico perseguido por la cooperativa es económico; de manera directa o indirecta puede también servir a fines sociales y culturales...”<sup>50</sup>*

Vemos que en las cooperativas de préstamos, los objetivos económicos, tienen una relación directa a la importancia de su capital y a los asociados como inversores, aspecto éste que nos permitirá ir dando una justificación a la necesidad de brindarle al ahorro de los asociados y al capital social una renta que justifique el rol de inversores a los asociados y permita además su interés para que este pueda incrementarse en el tiempo.

---

50 IRU- Courier 2015 Raiffeisen - Desarrollo y fomento de estructuras cooperativas a nivel mundial - Una cooperación Cooperativa Internacional es Necesaria - Andreas Kappes Secretario General de la IRU - 2.2 Los principios Raiffeisen. pg. 9.

Se destaca aquí que el capital potenciado por el ahorro, permitirán en conjunto, generar una estructura de créditos que harán crecer a la economía de la región y servir indirectamente a fines “sociales y culturales”. Surge entonces la necesidad de remunerar adecuadamente a estos factores y así contar con los recursos que permitan el desarrollo y la potenciación de la actividad, incorporando a este círculo virtuoso nuevos agentes a la economía, entendiendo que ello permitirá alcanzar objetivos solidarios.

“Raiffeisen mismo señala que una cooperativa no sobrevivirá como y tampoco podrá ayudar a sus socios si no toma en cuenta los principios económicos. Dicho de otra manera: también las cooperativas deben cuidar los principios económicos si quieren cumplir con su fin en forma sostenible. Por ello, la cooperativa debe perseguir la obtención de alguna forma de lucro, pero tiene que hacerlo con responsabilidad ya que su principal fin no es la maximización del beneficio de su propia empresa, si no la de sus socios. La ganancia sirve sobre todo para generar reservas.<sup>51</sup>”

El propósito del presente trabajo, en consecuencia es sentar las bases para un marco normativo de funcionamiento a las cooperativas de crédito, que contenga las necesidades y refleje el desarrollo y la evolución que ha tenido el sector, especialmente en su misión de dar crédito a los productores o familias, en aquellas actividades o segmentos donde la banca tiene dificultad para llegar, lo hace de modo insuficiente o tardío, o realmente no le interesa.-

Es importante señalar en este sentido que distintos gobiernos, en las últimas décadas y con objetivos muy diversos, han intentado “bancarizar” a toda la economía y por ende incorporar a la población “excluida,” pero todos con resultados muy acotados. Hoy Argentina sigue siendo uno de los países con menor índice en su relación “préstamos como porcentaje de su Producto Bruto” y ello es fundamentalmente provocado por un desinterés de la banca tradicional, que con altos niveles de utilidades, deja de tener interés en atender a sectores supuestamente representativos de mayores niveles de riesgo.

A ello le debemos sumar el excesivo celo regulatorio por parte del BCRA que intenta obligar a que sectores marginales o “no objetivo” de la banca tradicional, cumplimenten innumerables requisitos y regulaciones excesivamente complejas y redundantes, con el que solo tratan de corregir el déficit de la banca tradicional, sobre aspectos centrales para evaluar los riesgos. Ellos son la “proximidad” y el “conocimiento” del potencial asociado - deudor, y que combinados suplen con creces gran parte de las exigencias y evaluaciones que mediante complejos sistemas tratan de cubrir las normas regulatorias, sin tener debida cuenta que el

---

51 Ídem 1 agosto 2015 - IRU Courier N° 1 pg. 14

principal actor que limita y acota los altos riesgos de incumplimiento son los ciclos económicos, crecientes e inclusivos.

Demás está decir que el sector cooperativo ha cumplido y cumple un importante rol en la atención de servicios financieros haciendo más eficiente la asignación de recursos económicos de la población a través de distintas vías de financiamiento de sus operaciones, las que tal como expresamos, se encuentran restringidas atento la imposibilidad de captar fondos en forma directa de los asociados.

El acceso al crédito bancario de las cooperativas de crédito, para su redistribución entre asociados ha resultado una experiencia muy valiosa para todos los que participan en ella ya que ha permitido a los bancos, alcanzar con los fondos que administran a sectores de la población a los cuales, por falta de conocimiento o de debidas garantías no se han esforzado históricamente en llegar, siendo dicha experiencia valiosa en ambos extremos, banco y población, y sirviendo el cooperativismo de crédito a ambos como agente de redistribución y asimismo amortiguador del riesgo.

No obstante, el cooperativismo de crédito, teniendo en cuenta la respuesta negativa o la falta de respuesta a los proyectos presentados oportunamente ante el BCRA para la creación de “Cajas de Crédito Cooperativas”, aspira a alcanzar mayores niveles de servicio, para lo cual se hace necesario canalizar el ahorro de sus asociados en forma directa, dentro de extremos de prudencia para entidades no reguladas por la Ley 21.526, los cuales se alcanzarían reduciendo los volúmenes máximos de captación a relaciones muy inferiores a los admitidos a los bancos.

Asimismo se deberían mantener complementariamente las otras vías de obtención de fondos destinados a la operatoria crediticia, como por ejemplo los citados préstamos bancarios, en función de que estos cuentan con el bagaje técnico profesional para estimar y delimitar el riesgo de asistir a las cooperativas, pudiendo de esta manera complementar el apalancamiento necesario para generar unidades cooperativas económicamente viables. Así como también la posibilidad de colocar Títulos Complementarios de Capitalización, Obligaciones Negociables, constituir fideicomisos, etc., y la remuneración adecuada del capital (sobre todo en contextos inflacionarios) a fin de dar satisfacción a la necesidad que el nuevo marco normativo refleje de modo moderno las prácticas, herramientas y desarrollo del sector cooperativo del siglo XXI.-

Todo el programa aquí desarrollado requiere del mayor esfuerzo de todo el cooperativismo poniendo a disposición los recursos propios del sector, más, los aportes que pudieran obtenerse y que provengan de fuentes lícitas no contaminantes ni condicionantes.-

Respecto del principio de alcanzar una financiación solidaria, como siempre lo ha hecho el sector, el recurso más importante es el aporte y el esfuerzo de sus pro-

pios asociados, por lo que deberán ampliarse, promoverse y desarrollarse todas las fórmulas lícitas de ahorro incentivado dentro del sector y fomentar el desarrollo y la potenciación que produce la integración horizontal, así como se fortalecerá la base del capital cooperativo que tanto necesitan las entidades para consolidar su crecimiento. Esto se logra mediante la posibilidad de establecer cada entidad una política de retribución al mismo, que sea consistente con el riesgo asumido (inflación incluida) en tanto el factor de producción afectado a la generación de actividad social y económica, pero que sin maximizar su rendimiento, no olvide su importancia para el sostenimiento del proyecto cooperativo y las aspiraciones de su crecimiento medido en porcentaje del PBI nacional.

Por último desde la FACC hemos visto y participado de distintos proyectos que hasta el momento no han tenido éxito y cuyo único objetivo era potenciar el desarrollo local y las economías regionales, por lo que entendemos que esta alternativa permitirá el crecimiento de la actividad económica en distintas regiones desatendidas financieramente. Con este objetivo y en base a regulaciones prudenciales surgidas de la propia actividad financiera, se analizaron los detalles y pautas para la fijación de las regulaciones propias que acoten adecuadamente el riesgo.

Se buscaron entonces fijar entre otros aspectos, límites a la posibilidad de tomar ahorros para que cada entidad tenga una dimensión pequeña y un riesgo acotado, constitución de encajes para mantener adecuados niveles de liquidez, la posibilidad de emitir letras de cambio y otras herramientas que entendemos hacen al buen funcionamiento y entramado de una estructura que a posteriori funcione en red, actividades que sin duda podrán servir aún más a los fines cooperativos.

Queda pendiente el análisis sobre la necesidad o no, de regular la concentración del capital social, como un modo de mejorar la calidad democrática y la participación social en la toma de decisiones, sin que el capital social excesivamente concentrado, termine siendo un elemento perjudicial para la gobernabilidad y el principio de democracia. **Capítulo I**

A los efectos de movilizar y consolidar dichos recursos y teniendo a la falta de respuesta del BCRA en el sentido de avanzar en el desarrollo de las Cajas de Crédito Cooperativas, se debería dar rango legal, a la **Superintendencia de Ahorro y Crédito Cooperativo (SCAyC)**, que fuera creada por el Directorio del INAES en 2009, incluyendo un nueva Secretaria Ejecutiva dentro de la estructura orgánica y funcional del INAES para el mejor cumplimiento de sus actuales misiones y funciones, para la supervisión, control y promoción del sistema de préstamos a los asociados de todas las cooperativas de ahorro y crédito autorizadas. **Capítulo II**

El INAES por intermedio de la SCAyC, será el encargado de supervisar el ahorro y la inversión de las cooperativas de ahorro y crédito poniendo énfasis en el desarrollo local y la inversión generadora de empleo de las Pymes, cooperativas,

y otras entidades de la Economía Social. Su Superintendente (Supervisor) o Vicesuperintendente (Vicesupervisor), deberían surgir del movimiento de Cooperativismo de Crédito y Ahorro y cubrir uno de los cargos de supervisión, en forma rotativa y por periodos de dos o tres años en sus mandatos. A su vez, ambos deberían también formar parte del Directorio del INAES.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito deberán estar regidas por la Ley 20.337 (o la que la remplace) y modificatorias, las Resoluciones de la autoridad de aplicación, de la AFIP y de la UIF. Este sistema solidario de ahorro y crédito es de carácter democrático, transparente y sin fin de lucro. Estará sometido al control de la SCAyC, con el tratamiento de “**sistema financiero no bancario**”, pero con un control de administración que garantice la seguridad de los ahorros de los asociados. Su carácter democrático y sus principales fortalezas al representar a sus asociados le permitirán, ser la herramienta de proximidad, que el estado abandonó en décadas pasadas con el cierre y la cesión de los bancos regionales y cooperativos. Por otra parte el conocimiento profundo que sus Consejeros y personal tienen respecto de los asociados tomadores de créditos, así como de las problemáticas económicas de cada región y su fin solidario y no especulativo, son las principales razones para justificar su presencia.

En este punto pasa a tener un rol importante el concepto de “autocontrol” o del control delegado que pueden ejercer adecuadamente sobre las cooperativas las Federaciones que integren a las mismas, trabajando de esta forma en un proceso de fortalecimiento e integración y que por los aspectos que citamos previamente tales como el conocimiento y cercanía, produzcan mejores resultados. *No tenemos que dejar de lado la importancia de brindar el apoyo a los reguladores que deben dar las organizaciones de segundo grado, tal lo describe SimonReber en el boletín de la IRU - Currier 2015.* Este es un punto central ya que el desconocimiento de la actividad, sus principios y su carácter democrático hace que para los reguladores, en general, la actividad cooperativa, su carácter democrático y su fin solidario son a veces, objetivos de difícil comprensión.

**Fondo de Garantía de los ahorros cooperativos:** en este sentido se deberá desarrollar un fondo de garantía para los socios con recursos generados por el aporte que realicen las cooperativas de ahorro y crédito aplicando un porcentaje a los ahorros cooperativos los que serán volcados a dicho Fondo de Garantía. Este Fondo deberá ser administrado por la Federación o Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, generando inversiones y recursos que permitan el armado de este, de acuerdo a un reglamento de funcionamiento que aprueben las entidades y el INAES. **Capítulo III**

Se deberían incorporar además, como fuentes de recursos para las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos que el estado brinda como apoyo, mediante

la asignación de márgenes de asistencia, al resto de las entidades financieras, los que, para el caso del cooperativismo no deberían ser inferiores al 20% del total de los recursos destinados por el estado a programas de fomento, promoción y financiamiento de actividades productivas (v.gr. Fontar, Foncap, Sepyme, etc.). Estos deberían ser administrados por las cooperativas de ahorro y crédito exclusivamente para sus asociados, poniendo especial énfasis en el desarrollo regional y la generación de empleo local.

Seguidamente se hace una semblanza de la estructura que debería tener el título definido en el anteproyecto como de “Ahorro y Crédito Cooperativo” con los principales elementos a considerar, dentro de lo que debería contemplar una nueva LEY.

## **CAPÍTULO I – COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO COOPERATIVO (CAYC)**

Los puntos abordados en este capítulo y sobre los que se desarrollan opiniones a considerar en un anteproyecto de Ley, han sido numerados sólo a efectos de mostrar un orden, sin que éste, tenga mayor o menor importancia relativa, ni implique un orden de prelación de uno respecto a otro<sup>52</sup>.

1. El proyecto de Ley debería comprender o regular a las cooperativas autorizadas por el INaES que en su objeto contemplen la actividad de ahorro y crédito. Las normas generales aplicables a las cooperativas deberán regir en todos los aspectos que no sean específicamente tratadas por la nueva legislación. Las cooperativas que cuenten con una sección de ahorro y créditos podrán recibir ahorros de sus asociados, solo en moneda local por hasta una cantidad de veces no superior a 3 (tres) su Patrimonio Neto Computable (concepto que se define en otro de los ítems considerados). Las regulaciones también deberán establecer límites al ahorro por asociado, pudiendo los excesos a éstos límites compensarse mediante la elevación de encajes en magnitudes similares. El organismo de contralor podrá establecer un nivel máximo de captación de ahorro de hasta 5 (cinco) veces -entendiendo a este valor como razonable- el patrimonio neto computable, cuando la entidad se localice en zonas de baja presencia de entidades financieras.

---

52 Los conceptos y regulaciones tienen base en comunicaciones del BCRA en la materia adecuados a la práctica cooperativa.

2. La captación del ahorro de los asociados será independiente de los otros recursos (Capital, Títulos, Obligaciones Negociables, Fondeo Bancario, otras líneas, etc.) que las cooperativas de crédito pueden destinar al servicio de crédito de acuerdo a la normativa vigente.
3. Se deberá dejar expresado que el INaES será la autoridad de aplicación y que tendrá a su cargo la reglamentación de la Ley y cuyo control quedará a cargo de la Superintendencia de Cooperativas de Ahorro y Crédito, para lo que dictará las normas de aplicación para el desenvolvimiento de las entidades. El INAES debería ejercer también la fiscalización de las cooperativas de ahorro y crédito a través la Superintendencia de Contralor de Cooperativas de Ahorro y Crédito (SCAyC). Teniendo como función, el Organismo de Contralor la fijación y elaboración de normas destinadas a regular la liquidez y solvencia de las entidades, límites a la captación de ahorro cooperativo, régimen de presentación de información, normas mínimas de auditoría, administración del riesgo de crédito, etc..
4. Debe quedar expresado que la intervención de cualquier otra autoridad quedará limitada a los aspectos que no tengan relación con las disposiciones de la nueva ley.
5. **Definición de Patrimonio Neto Computable.** Se considera al Patrimonio Neto Computable como la base para establecer límites regulatorios que fije la legislación. El mismo debería surgir del resultado que arroje la diferencia entre Activos y Pasivos (valuados de acuerdo a las Resoluciones que al efecto dicte el INAES), menos las inmovilizaciones en Bienes Intangibles y las Pérdidas generadas en el ejercicio. A este resultado se le podrán adicionar los excedentes auditados del ejercicio. El Patrimonio Neto Computable deberá determinarse en oportunidad del cierre cada ejercicio y para un período intermedio una vez transcurridos seis meses del cierre del ejercicio. Las entidades deberán determinar el Patrimonio Neto Computable dentro de los 90 días corridos posteriores al cierre de cada balance anual y del sexto mes respectivamente.
6. A efectos de contar con adecuados niveles de solvencia, las Cooperativas de Ahorro y Crédito deberán contar con una Responsabilidad Patrimonial Computable mínima, que podría ser la equivalente a un número de Salarios Mínimo Vital y Móvil (SMVM), que entendemos como razonable para una primera etapa no inferior a los 500. Para el caso de cooperativas de crédito que no alcancen a integrar dicha exigencia patrimonial, las entidades que deseen incorporarse al sistema de ahorro y crédito cooperativo, contarán con un plazo de seis meses a partir del vencimiento del plazo de determinación, para su readecuación y capitalización de acuerdo a las

normas que estableciere el organismo de contralor.

7. **Autorización y condiciones para funcionar:** Las cooperativas comprendidas en el presente título no podrían iniciar sus actividades sin previa autorización del INaES, o contar con la aprobación de un nuevo estatuto que contemple la sección "Ahorro y Crédito". La fusión deberá también requerir autorización previa. Al considerarse la autorización para funcionar se deberán evaluar las características del proyecto y la responsabilidad de los solicitantes, así como su experiencia en la actividad crediticia. Se deberán fijar condiciones de desempeño para socios promotores, fundadores, administradores, miembros de los consejos de vigilancia, síndicos, liquidadores o gerentes de las cooperativas de ahorro y crédito comprendidas en este título, siendo las mismas: a) Los afectados por las inhabilidades e incompatibilidades establecidas por el artículo 264 de la Ley n° 19.550; b) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos; c) Los inhabilitados para ser titulares de cuentas corrientes u otras que participen de su naturaleza, hasta tres años después de haber cesado dicha medida; d) Los inhabilitados por el BCRA, mientras dure el tiempo de su sanción, y e) Quienes por decisión de autoridad competente hubieran sido declarados responsables de irregularidades en el gobierno y administración de las cooperativas de ahorro y crédito y/o mutuales.
8. Las Cooperativas con sección de ahorro y crédito deberán constituir encajes sobre los ahorros de sus asociados. Los mismos serán diferenciados para los casos de ahorro a plazo fijo y los ahorros a la vista. Los encajes y su integración serán fijados en términos porcentuales sobre los promedios mensuales de ahorros en sus distintos tipos y de los depósitos en cuentas bancarias más el resto de los componentes (dinero en caja, bonos, etc.), en la integración. Los porcentajes de encajes serán fijados por el INAES.
9. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito podrán solicitar la apertura de un número acotado de sucursales (hasta 5 es un número razonable) comunicando las mismas al INAES dentro de un plazo no inferior a dos (2) meses. El INAES debería tener la facultad de rechazar las solicitudes por motivos debidamente fundados. Esta notificación no sustituye la que la cooperativa deba realizar al órgano local competente en cada caso.
10. Los excedentes, tal lo expresado en las consideración previas, podrán ser distribuidos de acuerdo a lo definido en el artículo 42 de la Ley de cooperativas para la sección ahorro y crédito (en función a la participación en el capital social) y de acuerdo al uso de los servicios en la sección servicios a los asociados. Los excedentes repartibles de las cooperativas o secciones de ahorro y crédito una vez deducidos los conceptos establecidos por los

incisos 1º a 4º del artículo 42 de la Ley 20.337 se distribuirán entonces, en proporción al capital aportado y/o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto. La Asamblea podría decidir, si el estatuto lo permite establecer criterios de distribución para ambos destinos. A efectos de potenciar la capitalización también se podrá pagar un interés sobre las cuotas sociales el que no debiera superar la tasa promedio de Plazo Fijo pagada por el sistema de Cajas cooperativas de ahorro y crédito.

11. Se deberá fijar un número básico de requisitos a los que las Cooperativas de Ahorro y Crédito deberán ajustarse, algunos de los cuales detallamos seguidamente:
  - a) Solo podrán captar de sus asociados y por hasta los límites fijados en el punto 1.
  - b) Podrá emitir, en forma simultánea Títulos de Capitalización Cooperativos por hasta los límites fijados en las regulaciones del INAES.
  - c) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito deberán asociarse en una cooperativa de grado superior especializada con capacidad, a satisfacción del INAES, para proveer a sus asociadas asistencia financiera y otros servicios, incluyendo los vinculados a la colocación de excedentes transitorios de liquidez, brindar soporte operativo, tecnológico, de comunicaciones, seguridad, asesoramiento, cumplir con el rol de cámara compensadora para realizar el clearing de las Letras de cambio emitidas por los asociados y presentadas al cobro o depositadas en cuentas a la vista para ser compensadas, etc., así como también la representación ante las autoridades regulatorias y de supervisión competentes. Dicha función puede ser cumplida por cualquiera de las entidades que agrupan a estas entidades al momento de la sanción de la presente Ley.
  - d) Las Cooperativas que deseen contar con la sección “Ahorro y Crédito” deberán tener una sección “crédito” o estar dedicadas por su objeto a dicha actividad con una antigüedad en la matrícula de al menos cinco ejercicios.
  - e) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, podrán abrir una o más cuentas corrientes operativas en el Banco de la Nación Argentina (BNA) y/o cualquier otra entidad financiera, para lo cual se dispondrán las medidas pertinentes. Las Federaciones deberán abrir una cuenta operativa en Banco de la Nación Argentina (BNA) a efectos de realizar las compensaciones como Cámara Compensadora Cooperativa (CCC) de las cooperativas de ahorro y crédito, por las Letras depositadas en las cuentas de los asociados realizando el clearing correspondiente.

- f) El saldo de las cuentas operativas de las Cooperativas de Ahorro y Crédito computará como integración de los encajes dispuestos por el INaES.
  - g) Se deberá conformar la Cámara Compensadora Cooperativa (CCC) para compensar y realizar el clearing necesario por el libramiento y depósitos de las Letras de Cambio emitidas por los asociados.
12. Las denominaciones que se utilizan, para caracterizar las Cooperativas de Ahorro y Crédito y sus operaciones, sólo podrán ser empleadas por las cooperativas de ahorro y crédito autorizadas por el INAES. Toda publicidad sobre el ahorro cooperativo debe quedar circunscripta o restringida al ámbito interno.
  13. Las cooperativas de Crédito podrán transformarse en Cooperativas de ahorro y Crédito, para lo que deberán cumplimentar todos los requisitos solicitados en el presente desarrollo entre los que se pueden citar: antigüedad en la matrícula, capital mínimo y sección de ahorro y crédito, pudiendo computarse la antigüedad preexistente.
  14. La documentación que se emita en respaldo de la captación de los ahorros cooperativos debería dejar expresado que la Cooperativa cuenta con la Supervisión del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y con garantía del Fondo que se creará al efecto y el patrimonio de la entidad cooperativa. También se deberá dejar debida constancia que la entidad no cuenta con supervisión ni contralor por parte del Banco Central de la República Argentina por no ser una entidad financiera prevista por la Ley 21.526.
  15. A efectos de definir su actividad se deberían fijar las permitidas para las cooperativas de ahorro y crédito, y que serían:
    - a) Emitir bonos, obligaciones y certificados de participación en los créditos que otorguen u otros instrumentos negociables en el mercado local, de acuerdo con la reglamentación que el INaES establezca;
    - b) Debitar letras de cambio giradas contra los ahorros a la vista por parte de sus titulares asociados. Las letras de cambio, que podrán depositarse en las cuentas a la vista que mantengan los asociados en las cooperativas de ahorro y crédito autorizadas, podrán cursarse a través de cámaras electrónicas que al efecto regule el INAES y que podría recaer su administración en la Federación a la que la Cooperativa esté asociada;
    - c) Conceder créditos y otras financiaciones, para las familias o para las actividades económicas de la población, destinados a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares, cooperativas

y mutuales, entidades sin fines de lucro o de bien público, con lo límites generales que se fijen oportunamente.

- d) Emitir tarjetas de crédito y débito;
  - e) Otorgar avales, fianzas y otras garantías y aceptar y colocar letras y pagarés de terceros vinculados con operaciones en que intervinieren;
  - f) Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;
  - g) Realizar inversiones en valores mobiliarios vinculados con operaciones en que intervinieren, pre financiar sus emisiones y colocarlos;
  - h) Obtener créditos del exterior y actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional.
  - i) Administrar activos en moneda extranjera adquiridos con recursos propios. No pudiendo realizar operaciones restringidas por la Ley Penal Cambiaria a sujetos autorizados.
  - j) Dar en locación bienes de capital adquiridos con tal objeto;
  - k) Obtener líneas de crédito de entidades financieras, incluyendo las obtenidas mediante las cesiones de carteras de valores y/o préstamos de sus asociados.
  - l) Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones;
  - m) Instalar cajeros automáticos o expendedores de billetes para sus asociados o terceros;
  - n) Integrarse a redes creadas por las federaciones para brindar servicios en otras regiones del país;
  - o) Realizar gestiones de cobranzas por cuenta de terceros asociados o no asociados;
  - p) Otras que el INaES considere compatibles con su actividad.
16. Aspectos impositivos
- a) Los intereses que generen las cuentas de ahorro e imposiciones a plazo de los asociados, así como los Títulos de Capitalización Cooperativos, deberían estar exentos del impuesto a las ganancias o cualquier otro que lo remplace en el futuro.
  - b) Los Ahorros de los asociados a la vista o a plazo también deberían estar exentos del Impuesto a los Bienes Personales.
  - c) Las cuentas corrientes bancarias de las Cooperativas de Ahorro y Crédito estarán alcanzadas por la alícuota general del Impuesto creado por la Ley 25.413. Las cuentas de ahorro de los asociados deberían tener el tratamiento exentivo respecto al mismo Impuesto que las normas prevén para las Cajas de Ahorro bancarias. Las transferencias de fondos por vía bancaria realizadas entre cuentas banca-

rias de la cooperativa con sección de ahorro y crédito o de crédito, y sus asociados, serán consideradas a los efectos de su tratamiento exentivo como transferencias entre cuentas de un mismo titular. Las cooperativas de Ahorro y Crédito informarán en forma mensual-mente al INAES el detalle las transferencias recibidas o emitidas a las cuales correspondió el tratamiento exentivo según este inciso.

- d) Las exenciones previstas en el inciso anterior tendrán vigencia siempre que no sean utilizadas para excluir de la tributación a operaciones que resultarían gravadas para otros sujetos no beneficiados por exenciones.

## CAPÍTULO II – SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO (SCAYC)

1. La Superintendencia de Ahorro y Préstamo Cooperativo tendrá entre sus funciones la de evaluar los proyectos presentados por los promotores al INAES y una vez aprobados mediante la evaluación contempladas en las regulaciones correspondientes elevará el mismo al Directorio del INAES con la firma y acuerdo de su Superintendente.
2. Tendrá además función de supervisión y control sobre las entidades que se regulan por esta norma quedando facultadas, si el Directorio del INAES lo delega expresamente para establecer normas específicas de aplicación.
3. La **SCAyC** podrá establecer procedimientos de contralor conjunto con entidades federativas o de 2º grado, en la medida que dicha entidad cooperativa cumpla con los requisitos de esta Ley y dé muestras de idoneidad y calidad profesional en materia de contralor (contralor auxiliar o delegado).
4. La autoridad de aplicación deberá reglamentar su funcionamiento, estructura operativa y los esquemas de control. Deberá poner especial énfasis en la administración de riesgos y la fijación de límites, a efectos de atenuar los mismos y en pos de proteger los ahorros de los asociados y el capital aportado por los mismos.
5. Entre las autoridades de la SCAYC deberá ser designado, al menos un representante del movimiento de Cooperativismo de Crédito.
6. **La contabilidad** de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y la confección y presentación de sus balances, cuentas de ingresos y egresos, demás documentación referida a su estado económico financiero e informaciones que solicite el INAES, se ajustarán a las normas contables aprobadas por la FACPCE y las que el mismo INAES dicte al respecto.

7. El contralor privado - Estará a cargo de la sindicatura conformada por uno o más síndicos (con un máximo de tres) debiendo los mismos ser asociados a la Cooperativa y profesionales en las carreras de Derecho o Ciencias Económicas con título habilitante en el país.
8. Cualquiera sea la causa de la disolución de una Cooperativa de Ahorro y Crédito, las autoridades legales o estatutarias deberán comunicarlo al INAES, en un plazo no mayor a los cinco (5) días hábiles de tomado conocimiento de la misma.
9. El INAES podrá resolver la revocación de la autorización para funcionar de las cooperativas de ahorro y crédito: a) A pedido de las autoridades legales o estatutarias de la entidad; b) En los casos de disolución previstos en el Código Civil y Comercial o en las leyes que rijan su existencia como cooperativa; c) Por afectación de la solvencia y/o liquidez de la entidad que, a juicio del INAES, no pudiera resolverse por medio de un plan de regularización y saneamiento; d) En los demás casos que prevea la nueva ley. Al resolver la revocación de la autorización para funcionar o durante el período de suspensión transitoria de una Cooperativa de Ahorro y Crédito, el INAES podrá ordenar que se efectivice el pago de los acreedores laborales, y a los asociados ahorristas del privilegio general, respetando el orden de prelación respectivo y distribuyendo los fondos de que disponga la entidad a prorrata entre los acreedores de igual rango, cuando fueren insuficientes.

### **CAPITULO III – SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA DE LOS AHORROS COOPERATIVOS**

1. Se creará un fondo de garantía especial para los ahorros cooperativos. Los fondos se originan en un aporte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en función a los ahorros de sus asociados.
2. Los fondos a depositar en forma mensual surgirán de aplicar una tasa del 0,2 por mil sobre los ahorros totales (capitales) al cierre del mes anterior y hasta alcanzar el 5% de los ahorros de los asociados en la entidad.
3. El fondo garantizará los ahorros de los asociados hasta un monto que no podría exceder, por ej. \$ 50.000, por asociado, dicho valor debería ser adecuado en forma anual o periódica por el organismo de aplicación en función al incremento que vaya teniendo el fondo de garantía y a los posibles ajustes que demande la evolución de la economía.
4. También y respecto de este fondo su administración podría recaer en la

entidad de segundo grado constituida por Cooperativas de Ahorro y Crédito. En la medida que no sea utilizado para aplicar los mismos a cancelar sus obligaciones con los asociados de cooperativas aportantes, deberá ser aplicado a inversiones financieras de corto plazo en por lo menos un 10% del fondo y el resto a operaciones de financiamiento y proyectos de las cooperativas aportantes, para lo cual se deberán tomar los recaudos de solidez y cumplimiento de cada cooperativa aportante. Para ello la Entidad Administradora, deberá contar con toda la información disponible incluidos los futuros informes de inspección que realice la SCAyC.

5. La entidad administradora, a efectos de transparentar su operatoria, deberá informar periódicamente a la superintendencia de la evolución de dicho fondo y poner a disposición sus estados contables trimestrales a efectos de que se realicen los controles correspondientes.

Como vemos, se trata de abarcar en el presente trabajo parte de toda la problemática que hoy sobrevuela en el cooperativismo de crédito, apuntando a que estas entidades sean de riesgo acotado por sus dimensiones y por los activos que administren, intentando dar un marco de seguridad a la operatoria, de viabilidad y crecimiento a la actividad y una herramienta para el desarrollo de las economías regionales con la que hoy las empresas no cuentan. Herramientas que además, entendemos no van a contar en la medida que las instituciones financieras sigan siendo reguladas con normas creadas para sistemas financieros “concentrados” y “altamente sofisticados” y “especulativos”. Es decir, servicios financieros en manos de unos pocos y excesivamente regulados, sin aplicación práctica en las regiones desatendidas financieramente.

Se busca mediante esta propuesta, de fijación a grandes rasgos de lineamientos de regulación, que se potencie al crédito cooperativo, que se permita incrementar la participación económica del sector en la economía real y que esté adecuada su regulación con los riesgos a administrar.

Por último y potenciando lo expuesto se resalta, siempre respecto de la atenuación de los riesgos asociados, que serán entidades con administración de su capital en forma democrática y que indirectamente aportan altos beneficios a la comunidad toda.

Desde luego que lo escrito en la propuesta es perfectible y adaptable a nuevos aportes, pero entendemos que puede servir de base para la creación y desarrollo de un modelo de ahorro y crédito cooperativo que tanto el movimiento como nuestro país, carecen. El debate está abierto.



# AUTOCONTROL

## NECESIDAD Y FACTOR INTEGRADOR

*CP. Luis Alberto Bavestrello*

Tras una clara percepción de los bajos niveles de integración federativa que existen en el cooperativismo de crédito y un análisis de datos y estudios realizados que comprueban empíricamente esta acepción, y que mencionaremos a continuación, este trabajo se propone encontrar caminos eficientes que lleven al movimiento a lograr una mayor cohesión y, de esta manera, generar beneficios, tanto para las cooperativas de crédito como para los asociados que las componen. En este sentido, entendemos que el autocontrol es una vía interesante, que exploraremos para trabajar y comprender cómo podría implementarse en nuestro país.

Adicionalmente, es importante destacar que la necesidad del autocontrol se profundiza cuando al análisis de la situación actual del cooperativismo de crédito se le suma la potencialidad de la captación del ahorro de los asociados, aspecto que analizamos en el capítulo específico de ahorro y crédito.

## I - CONTEXTO ESTADÍSTICO DE INTEGRACIÓN A NIVEL FEDERATIVO

Un reciente trabajo realizado por Cooperar muestra que, sobre un total de 33.156 cooperativas, sólo el 15% se encuentra federada. Si al número total de cooperativas le restamos las cooperativas de trabajo (26.708) el porcentaje mejora, aumentando al 55% (aunque, en este porcentaje, tenemos casos de muchas entidades que están asociadas a distintas federaciones).<sup>53</sup>

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, es decir el de cooperativas de crédito, el porcentaje se reduce considerablemente para alcanzar a un magro 12% del universo de las mismas.

Según los censos realizados por el INAES, aproximadamente el 85% de las cooperativas de crédito no se encuentran federadas. En el resto de las actividades, excluido el sector de crédito, dicho porcentaje se incrementa, pero sin que el mismo supere el 70%.<sup>54</sup>

Este hecho objetivo, nos permite percibir que la integración federativa de las entidades de la economía solidaria, presenta un importante grado de debilidad, que impacta en forma directamente proporcional en bajos niveles de representatividad.

No podemos dejar de soslayar que una buena razón para que se incremente o mejore el grado de integración estaría dado en la representatividad que el Órgano Regulador le otorga a las entidades federativas.

Entre ambos componentes y en forma conjunta, vemos que se encuentran las vías para avanzar en un camino hacia una mayor integración del sector.

“Es indudable que la organización federativa proporciona numerosas e indudables ventajas, pues las cooperativas, al asociar sus esfuerzos y recursos, pueden contar con nuevos o mejores servicios y realizar actividades comunes que perfeccionen su funcionamiento (por ejemplo, servicios de asesoramiento, auditoría, operaciones de importación y exportación, etc.)<sup>55</sup>”. Estas bondades, las *hemos visto en visitas realizadas por funcionarios de la FACC en casos como el de Sicredi en Brasil y Federcasse en Italia.*

“Por otra parte, la asociación de cooperativas entre sí permite una mayor economía en sus operaciones, amplía su radio de acción y hace posible reaccionar con mayor eficacia frente a los monopolios, la intermediación superflua y otros factores de perturbación (por ejemplo al realizar compras en mayor escala, em-

---

53 Cooperar - Trabajo estadístico diciembre 2015

54 INAES - Censo Económico Sectorial de Cooperativas y mutuales - Noviembre de 2008

55 Compendio de cooperativas Intercoop - Alicia Kaplan de Drimer, Bernardo Drimer quinta edición año 2012 pág. 38

prender actividades industriales, satisfacer las necesidades de cooperativas más aisladas, débiles o inexpertas, etc.)”<sup>56</sup>.

De acuerdo a lo expresado en párrafos precedentes, podemos ver en modo ampliado beneficios de una integración federativa, proponiendo el presente trabajo rescatar dentro de este proceso la figura del autocontrol generado a través de asociaciones de cooperativas o cooperativas de segundo grado.

Esta temática que fuera abordada, ya hace unos años en la comisión de ahorro y crédito, conformada por el INAES, el IMFC, el IAEM y la FACC, concluyó en destacar la importancia del autocontrol para avanzar en procesos integrativos.

Analizando específicamente los modelos de casos de integración, por la experiencia podemos citar dos formas de integración pero con resultados y procesos diversos, las instituciones se reúnen y estructuran de distintas maneras, por un lado, mediante la integración vertical, es decir desde las cooperativas que desarrollan una misma actividad, integrándose para conformar Federaciones y éstas en Confederaciones, que en general tienen como objetivo principal el de ejercer algún grado de representatividad de tipo político-institucional y, por otro, el proceso de integración horizontal.

Esta última, se da entre instituciones de una misma rama económica o actividad, como por ejemplo las de trabajo, las de servicios públicos o las de crédito, entre instituciones cuyo vínculo es regional, es decir, por territorios en donde actúan, o por la utilización de servicios y bienes de otras cooperativas es decir la cooperación entre cooperativas..

En general, los objetivos de integración son meramente políticos y gremiales y si bien se ha intentado avanzar en integraciones de carácter “horizontal” mediante objetivos comunes, como pueden ser los comerciales o por el uso de oficinas de representación compartidas, las organizaciones federativas político – gremiales o regionales son las que más perduran en el tiempo.

En el *sector* de créditos sería un paso importante, para avanzar y lograr fortalecer los procesos integrativos, utilizar a la fiscalización y al autocontrol como una de las vías mencionadas, ya que en la actividad crediticia es en donde este aspecto tiene un rol relevante y pasaría a brindar un fortalecimiento adicional, mejorando la imagen de la actividad que muchas veces es cuestionada u observada. Acá es donde las federaciones realizarían esta actividad, accionando su desarrollo como una necesidad y tratando de lograr el aval y la supervisión del organismo de contralor estatal<sup>57</sup>. ¿Por qué elegimos el control y la supervisión, como una herramien-

---

56 Ídem 55

57 Ley 20337 art. 106 funciones del INAC inc. 5º y art. Estatuto FACC Art. 4º inc. i - Convenio de colaboración vigente octubre de 1995

ta para la integración? Porque entendemos que se generan una serie de ventajas complementarias y paralelas a dicho rol, entre las que destacamos un mayor nivel de campo operativo que les permitiría a las cooperativas tener derecho a ampliar sus actividades, la generación de una mayor confianza en el público y el resto de los agentes económicos y trabajar en un planeamiento estratégico-sectorial para alcanzar en conjunto un crecimiento sostenido y confiable de toda la actividad.

Es evidente e importante dejar aclarado que el contralor federativo no sule al Estado en su función de regulador o supervisor, pero no caben dudas que lo puede acompañar con eficacia.

En este orden de ideas, creemos que el autocontrol cumple con este rol de mejorar el posicionamiento de nuestra actividad en el sistema económico. Sobre todo al ser las propias instituciones del sector las que realizan el control, “coparticipando con el Estado” de una manera indirecta.

Dado el proceso por el que atraviesan las entidades federadas a la FACC vemos que se hace imprescindible la generación de un nuevo vínculo de las cooperativas asociadas o federadas con los distintos sectores económicos, sobre todo al estar reguladas como sujetos obligados por la UIF, en materia de Prevención de Lavado de Activos, lo que les ha permitido de alguna forma generar un proceso de control interno y de revisión de sus operaciones en forma periódica y en un nivel equivalente al de las entidades financieras reguladas, sin que ello se haya puesto de manifiesto adecuadamente ante la comunidad económico-financiera.

Al avanzar en este proceso, el autocontrol permitirá la consolidación y la transparencia operativa de las cooperativas de crédito asociadas a una Federación. Mediante la profundización de los procedimientos iniciados hace ya más de tres años, referidos a aspectos relacionados con la prevención del delito en materia de lavado de activos (PLD), entendemos, que desde la FACC, se puede liderar este desafío de mejorar el posicionamiento del cooperativismo de crédito federado ante otros factores de la economía.

Estos lineamientos, que desarrollamos en el presente capítulo no son más que eso, y deben servir para sentar las bases de un debate más profundo, como así también el curso de acción para el sector. De este modo, junto con el INAES, definir políticas de autocontrol que nos permitan alcanzar “cooperativas asociadas” a un sistema federado representativo y respetado.

En América Latina, el control y supervisión para las cooperativas de crédito ha permitido un importante avance mediante su desarrollo en sus diferentes modalidades, y que dependen, a su vez, del grado de fortaleza y/o debilidad de las federaciones. Se pueden lograr mejores efectos en los resultados de la supervisión cuando el Estado ejerce, al mismo tiempo, un adecuado contralor hacia estas últimas. No obstante este punto que será tratado con mayor profundidad en otro

capítulo, queremos citar algunos ejemplos sobre experiencias regionales que permitirán introducirnos en la temática.

Debemos tener presente que, debido al hecho de que las cooperativas, en la mayoría de los países de América Latina, captan ahorros, la regulación suele encontrarse radicada en un solo organismo -generalmente los Bancos Centrales-. En nuestro caso se ubica en dos estructuras del estado, por un lado el BCRA (para las entidades financieras con bases en la economía solidaria -Banco BICA SA y Banco Coinag SA- o entidades financieras cooperativas, reguladas por la Ley 21.526 -Banco Credicoop-) y para el sector de la Economía Social, el INAES. Si el sector de crédito cooperativo, contándose además del contralor del INAES con un esquema propio de autorregulación generaría, de alguna forma, una importante mejora en la visión de la actividad dentro del movimiento cooperativo y la economía toda.

A los efectos de definir un marco de referencia de lo que pretendemos, es bueno y útil conocer el trabajo realizado por la Deutscher Genossenschaftsund Raiffeisenverband -DGRV- (IRU Courier 1/15) relacionado a este tema, citando como “uno de los principales elementos o factores de éxito de las cooperativas de crédito es contar con auditorías obligatorias, a cargo de las Federaciones”. Ello no implica que se implementen auditorías a cargo de las federaciones, pero sí comenzar a que éstas tengan un rol relacionado con el autocontrol o supervisión de las mismas.

Un aspecto no menor en todo este desarrollo es la adecuada y permanente capacitación que deben recibir tanto los agentes que trabajarán para las federaciones que desarrollen el control, como para los funcionarios del INAES, que deberán supervisar a las Federaciones que ejerzan el autocontrol.

Para poder introducirnos en la temática y abordar otras experiencias, se hace necesario destacar algunas de las principales características que tienen las cooperativas de ahorro y crédito o, como se las denomina en la región, CACs.

Por su naturaleza, las CACs tienen la responsabilidad y el objetivo de fomentar y potenciar la economía de sus asociados, por lo tanto, ello determina que son un medio por el cual los asociados pueden contar con mayores posibilidades de acceso al crédito. Sin embargo, y esto es importante destacarlo, no se debe considerar que las CACs son empresas de beneficencia, sino un medio por el cual se puede lograr colaborar solidariamente con los que menos posibilidades de acceso a servicios financieros tienen<sup>58</sup>.

En general en América Latina, sólo los sistemas financieros regulados o la llamada “banca” son los que trabajan en la actividad de la intermediación financiera, dejando por fuera a las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) y a las Coope-

---

58 Presentación de Álvaro D. Vargas Octubre de 2007 - Santiago de Chile “Empresas de menor tamaño sistemas de menor tamaño y sistemas de financiamiento innovativos: protagonistas necesarios para una verdadera cohesión social”

rativas de crédito o de capital cerrado sin captación de ahorro que, no en forma integral pero también y de alguna forma, se dedican a prestar servicios financieros, puesto que colocan sus recursos y prestan otros servicios y, (cuando la legislación lo permite) los recursos y ahorros de sus asociados, al igual que una entidad bancaria tradicional. Hecha esta breve introducción, nos parece importante citar algunos casos regionales con características propias y esquemas regulatorios y de supervisión, diversos. Así tenemos que<sup>59</sup>:

- En EE.UU., las CACs que ofrecen los mismos servicios que los bancos son reguladas a nivel nacional por la NCUA - National Credit Union Administration- que tiene las funciones de proveer regulación, supervisión y otorgar garantía a los depósitos<sup>60</sup>. Son cerca de 7000 cooperativas con 96 millones de miembros, de los cuales el 50% las utiliza como banco principal. El 40% de ellas opera bajo reglas estatales y el 60% restante bajo reglas federales, el número promedio de activos que maneja cada CAC es de u\$s 20 millones. La misión de la NCUA es proporcionar, a través de la regulación y supervisión, un sistema cooperativo que se desarrolle sano y que promueve la confianza en el sistema nacional de crédito cooperativo<sup>61</sup>. Cuenta además con un fondo de garantía o cobertura de seguro de depósitos.
- En Bolivia, las CACs operan con cerca del 6% de los préstamos totales del sistema regulado y cerca del 9% de los activos totales, pero atienden a más del 20% de las operaciones Su Federación FEBOCAC - Federación Boliviana de Cooperativas de Ahorro y Crédito cumple el rol representativo pero además Impulsa y coordina la cooperación institucional entre cooperativas y Exige el cumplimiento de lo establecido en la constitución política del Estado, fomentando el desarrollo cooperativo a través de normas adecuadas para el sector.
- Casos similares se repiten en Ecuador, Costa Rica, El Salvador y Chile en donde se observa una baja participación (del conjunto de las CACs) respecto del volumen total de activos, pero dicha participación relativa se incrementa notablemente cuando la medimos en términos de individuos atendidos o pequeñas empresas con operaciones financieras. Dichas si-

---

59 Citas tomadas de las web sites de las CACS y o federaciones incluidas en el presente artículo.

60 Compendio de cooperativas - Intercoop - Alicia Kaplan de Drimer, Bernardo Drimer quinta edición año 2012 pág. 101 Cooperativas de ahorro y crédito.

61 Regulación y supervisión de las CACS en USA - Bill Hampel

tuaciones son analizadas con mayor amplitud en el capítulo elaborado por Leandro Iglesias dentro de esta publicación.

- En Brasil, Sicoob, Sicredi, Unicred y Ceced, son entidades federativas y que, a su vez han constituido bancos de segundo grado. En forma delegada por el Banco Central do Brasil, supervisan a las cerca de 1174 CACs que se han integrado en estas cuatro grandes federaciones.
- Estas CACs están distribuidas en gran parte del amplio territorio, dando cobertura en gran medida en ciudades con poblaciones menores a los 20 mil habitantes. En este caso, si bien la participación respecto del total de depósitos no es significativa o relevante (2,6%), sí muestran una participación mucho más alta en el número de oficinas y sucursales (cobertura), en la cantidad de cuentas operativas y en el número de asociados (más de siete millones de personas en el 2013), mostrando con ello su verdadera participación social. Estas federaciones que son controladas por el Banco Central brindan, además de los servicios de supervisión, los de auditoría interna, informática, manejos de redes de cajeros, correspondencia, seguridad y un número importante de servicios comunes que permiten mejorar la eficiencia de los servicios que se reflejan en menores costos para sus asociados<sup>62</sup>.
- En Paraguay, las CACs cuentan con una fuerte supervisión por parte del Banco Central y tienen como asociados a cerca del 35% de la PEA, participando en cerca del 27% del mercado financiero. Además, al ser gran parte de las Cooperativas tienen entre sus actividades la de agrícola-ganaderas, generan un movimiento financiero originado en su participación en las exportaciones del país. Tienen, además, participación muy activa en el segmento de microcréditos con amplia inserción social y cobertura regional amplia.

También tenemos el caso de países, en donde estas entidades no pueden captar ahorro público cumpliendo su función sólo con el capital propio y son llamadas consecuentemente “Cooperativas de crédito”, que es el caso especial de nuestro país y con cierta similitud se repite en el caso de Uruguay. En las cooperativas, los recursos surgen de sus propios asociados mediante el aporte de capital, contando con fondeo adicional como puede ser el financiamiento bancario o del mercado de capitales. Al ser entidades sin la captación de ahorro de terceros toman la denominación de “cooperativas de crédito” sin el aditamento de “ahorro”. Este as-

---

62 Cooperativismo Financeiro Percurso Histórico Perspectivas e desafios – Enio Meinen e Marcio Port – Confefras Editora

pecto, considerado como una fuerte debilidad para poder generar una política de asistencia a sus asociados tiene estrecha relación con el capítulo del presente libro referido a la necesidad de la captación de ahorro por parte de las cooperativas ya que su bajo “leverage” hace que los gastos de estructura para el funcionamiento deban ser absorbidos por una masa menor de créditos y asociados con impacto directo en el costo del financiamiento.

## II - ROL DE LAS FEDERACIONES DE LA REGIÓN EN LOS DISTINTOS MÉTODOS DE CONTRALOR<sup>63</sup>

Es importante, en primer término, segmentar de alguna forma los distintos tipos de contralor y el rol de las Federaciones para lograr discernir en la búsqueda de ventajas y desventajas entre ellos.

Las superintendencias bancarias ven con cierto recelo el trabajo de controlar sobre las CACs (Cajas de Ahorro y Crédito) ya que entienden a esta tarea como un límite a su rol de superintendencia. Tienen también una visión negativa de las CACs por un conjunto de factores, como ser una mayor tarea de campo, el desconocimiento del rol que cumplen y la operatoria que cubren, el *target* de los sectores económicos y sociales con los que trabajan, la gran cantidad de instituciones, su relativamente pequeña participación en el mercado y -en muchos casos- la gran dispersión geográfica. Estas circunstancias han propiciado por un lado la visión negativa hacia el sector por parte de los supervisores bancarios, visión de la que fuimos testigos en todo el proceso del tratamiento de los proyectos de Cajas de Crédito Cooperativos ante el Banco Central de la R.A., y por otro la necesidad de establecer, a modo de autodefensa o barrera, reglas para llegar al “autocontrol” o a la “supervisión auxiliar”, mediante las cuales las Federaciones pasen a tener un rol central como auxiliares de la supervisión centralizada del propio estado<sup>64</sup>.

Un ejemplo de ello es el trabajo que la DGRV realiza en este sentido y la relación que hace cerca de dos décadas mantenía con esta federación apuntando a dicha tarea.

Volviendo al primer párrafo de este acápite, tenemos entonces que, las federaciones pueden cumplir dos tipos distintos de supervisión hacia sus asociadas; por un lado, el autocontrol mediante la aprobación o delegación de esta tarea federa-

---

63 Síntesis del trabajo sobre autocontrol realizado por la comisión de ahorro y préstamo FACC-IAEM-INAES

64 O Cooperativismo de Crédito No Brasil – Diva Benevides Pinho – Valdecir Manoel A. Palhares – Organizadores – Ed. Confefras - 2010

tiva, por parte del ente regulador, a la que vamos a denominar “Auxiliar”, y, por el otro, el control “Delegado” por el supervisor.

En el caso de la supervisión auxiliar, la delegación del control por parte de un Órgano del estado hacia la federación, que agrupa a entidades reguladas por éste, es parcial. El Estado, en este caso reduce su riesgo “reputacional” como supervisor Oficial, ya que existe un bajo nivel de delegación y a menor grado de delegación, menor riesgo del Órgano de control y, por ende, una menor necesidad del supervisor principal (Estado para este caso) de controlar al supervisor auxiliar (Federación). El estado, en este caso no delega la elaboración de normativa regulatoria, aunque sí puede existir una actividad de interacción consultiva, ni tampoco delega el manejo de las sanciones, no generando de esta forma un potencial conflicto de intereses, entre la Federación y sus asociadas. Este sistema, tal lo expresamos en puntos anteriores, es desarrollado en países como Alemania o Brasil. Un tema complementario que permite destacar algunos beneficios paralelos para el Estado, es que hay una reducción de su tarea y una menor demanda de recursos en contraposición a la exigencia de una permanente capacitación y formación de los supervisores del estado que tendrán que enfocar su rol con inspectores (de la propia Federación) fuertemente entrenados y con mayor conocimiento en la materia específica de trabajar en la economía solidaria.

Por otro lado, ocupando un escalón superior al contralor auxiliar, tenemos lo que se entiende por supervisión delegada, que es cuando el supervisor oficial delega tareas de mayor trascendencia, incluidos procedimientos sancionatorios. Se puede dar también en esta casuística que la Federación emita algún tipo de regulación prudencial con mayores exigencias que las emitidas por el Estado. El caso emblemático para ejemplificar este tipo de supervisión es el del sistema DES-JARDINS en Canadá.

En América Latina, tenemos también el caso de Perú, en donde se establece por ley que debe haber una supervisión de CACs a cargo de la Federación (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú - FENACREP) mediante inspecciones o control desde la propia federación en base a información requerida periódicamente. La Superintendencia, en este caso asume el rol de fiscalizador de la Federación. Un proceso similar se puede ver en Brasil con la relación entre Sicredi y el Banco Central, en donde éste último tiene responsables especializados en la dinámica del sector cooperativo de ahorro y crédito, que son los que supervisan o controlan a la Federación, y ésta a sus asociadas, pero sin poder sancionatorio o dictado de regulaciones.

En otros casos, y buscando simplificar el control centralizado se ha propiciado desde el propio estado, cosa que podemos ver a través de nuestra historia reciente y de los diversos ciclos económicos en nuestro propio país, la presión de los

organismos de contralor para que las pequeñas cooperativas busquen procesos asociativos que terminan en fusiones, a efectos de “mejorar” o simplificar (al tener un número menor de entidades) los procedimientos de contralor. En general, estos procesos resultaron muy negativos y dichas fusiones terminaron fracasando y privando de estas “herramientas destinadas a solucionar el déficit de servicios financieros” a sectores de la economía, que tanto aportaban al desarrollo local, a muchas empresas e individuos de regiones sin adecuada o nula atención financiera.

Un aspecto importante para destacar es que las supervisiones delegadas o auxiliares, para que sean efectivas, deben tener como condición *sine qua non*, un contralor directo por parte de los organismos del estado encargados de la supervisión y la emisión de las regulaciones prudenciales. Este precepto, se considera básico para que el círculo virtuoso que generen estas políticas de control, sean de utilidad y puedan servir para generar hacia terceros una confianza plena que, al menos para el caso local, se presenta como una fuerte debilidad del sector y una necesidad manifiesta e imperiosa.

### III - ANTECEDENTES Y OTROS MODELOS:

Recopilando información pública citamos una serie de casos que nos muestran la situación en América Latina. Si bien, las experiencias en la región, no presentan al autocontrol por parte de las cooperativas o sus federaciones representativas, como una bandera sobre la que se reivindican o profundizan los procesos federativos, tanto la legislación como distintos documentos muestran que el marco legal es proclive a este tipo de herramientas. En este sentido, y tomando antecedentes de países en donde el autocontrol tuvo buenos resultados, recogemos textos relevantes que fundamentan lo expresado, así podemos ver lo expuesto por el Dr. Dante Cracogna en la publicación de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal en su nro.46 del año 2003, en donde expresa “...la presencia del Estado es prácticamente excluyente en el campo de la supervisión, dejando muy poco espacio a la acción de las cooperativas o de sus organizaciones de integración, resulta de interés señalar la experiencia de algunos países en los que se reconoce un lugar importante, aunque de intensidad variable, al autocontrol cooperativo. Los casos de Alemania e Italia son paradigmáticos y pueden resultar orientadores con miras a avanzar en el reconocimiento del autocontrol de las cooperativas en los países de la región.”

En el caso de Alemania,

*“desde fines del siglo XIX las cooperativas alemanas fueron agrupándose en federaciones que, entre otros servicios, les brindaban el de auditoría. Esta última se hizo ya obligatoria en virtud de la ley de 1889. Posteriormente se estableció que todas las cooperativas deben estar afiliadas a una federación auditora; el incumplimiento de esta obligación constituye causa de disolución. Actualmente el tema está regido por la Ley de Cooperativas con sus sucesivas modificaciones hasta la revisión de 1994.*

*La auditoría debe realizarse por lo menos anual o bianualmente según el monto de los activos de la cooperativa, a través de personas especialmente capacitadas. Una vez cumplida su tarea, el auditor debe presentar verbalmente un informe al consejo de administración y al comité de vigilancia.*

*Las federaciones de auditoría son autorizadas por el gobierno del Estado respectivo y si su actividad se extiende a otro Estado el otorgamiento de la autorización debe coordinarse entre ellos. Para el reconocimiento de la federación se exige acreditar suficientes recaudos de idoneidad y adecuadas garantías contra la responsabilidad civil por el desarrollo de su actividad. Deben estar integradas únicamente por cooperativas y empresas de propiedad de éstas y anualmente deben informar el registro de sus cooperativas afiliadas; al menos un miembro de su consejo de administración debe ser contador público. Se puede retirar la autorización a la federación cuando ésta no garantice el cabal cumplimiento de sus obligaciones o no tenga demanda de servicios.*

*El gobierno del Estado en el que funcione la federación tiene a su cargo la supervisión del cumplimiento de sus obligaciones y puede imponerle requisitos y condiciones para el desarrollo de su actividad.”*

Siguiendo con la misma publicación, en el caso de Italia *“...el sistema de vigilancia de las cooperativas tiene un importante grado de auto-control, sin llegar al punto en que lo establece la legislación alemana<sup>65</sup>.*

En lo expuesto precedentemente podemos apreciar, en los procesos de dos países con fuerte presencia del ahorro y crédito cooperativo, lineamientos hacia el camino que deberíamos tomar en nuestro país. Como podemos apreciar el trabajo pendiente es duro, y mucho el camino por recorrer.

---

65 La Supervisión de las cooperativas en América Latina - Dante Cracogna UBA Texto elaborado a partir de la ponencia presentada sobre Supervisión y Regulación de las cooperativas en el marco de la IX Conferencia Regional de la ACI Américas Paraguay - 2002

La tendencia hacia el autocontrol cooperativo, tal lo expresa el Dr. Dante Cragogna en su trabajo, viene afirmándose de manera sostenida y realizándose a través de distintos mecanismos en el plano internacional. Esto trae aparejado la exigencia y la necesidad de la modificación de las normas respectivas, así como una adecuada preparación de las federaciones cooperativas para estar en condiciones y a la altura para hacer frente responsablemente a las nuevas funciones que el Estado les pueda delegar. No obstante, y tal lo ya expresado, cabe destacar que existen determinadas atribuciones propias de la esfera pública estatal que entendemos no deberían ser transferidas a las federaciones de cooperativas, especialmente tal lo expresado, las relacionadas en materia sancionatoria y de registro.

Respecto de las formas de participación en el contralor en la región, ya citadas, contamos con experiencias que se podrían clasificar en alguna de las alternativas que seguidamente se desarrollan:

En Brasil, tal lo comentado en párrafos anteriores, las cooperativas de crédito y ahorro federadas, a través de la misma federación, cuentan con la figura del supervisor auxiliar para el Banco Central. Las cooperativas conformadas como federaciones tienen además otras funciones o actividades como ser las de tesorería, auditoría, capacitación, administración del Fondo de Garantía de Depósitos, administración de riesgos informáticos, etc.). Las cooperativas que conforman las Federaciones, reciben supervisión auxiliar y las Federaciones reciben supervisión directa (como entidades financieras o como supervisores auxiliares) por parte del órgano de contralor. Por otra parte, las cooperativas no afiliadas a ninguna Federación, reciben la supervisión directa mientras el Banco Central do Brasil no asigne una cooperativa central como supervisor auxiliar. Este modelo está en funcionamiento en la actualidad y ha sido exitoso<sup>66</sup>. Si bien hay desafíos y puntos que faltan ajustarse, la experiencia resulta por demás interesante.

Otro ejemplo importante para destacar es el de México en el que, de acuerdo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las Federaciones pueden supervisar a las entidades asociadas. Las Federaciones, crearon “Comités de control” o “Comités de Supervisión” cuyos costos son financiados con recursos de las propias Federaciones. Estos “Comités” pueden supervisar CACs afiliadas y no afiliadas a la federación, lo que permite a la misma generar ingresos complementarios permitiendo de alguna forma el aprovechamiento de economías de escala y la baja de los costos por asociada.

Hay además otros países con proyectos asimilables, como el caso de El Salvador en donde, por Ley se fijaron las bases de una supervisión hacia las Coope-

---

66 Cooperativismo Financiero – Percurso Histórico. Perspectivas e Desafíos Cap. VI Marco Regulatorio del cooperativismo financiero pgs. 306 -308

rativas de ahorro y crédito, que a su vez sostienen a las Federaciones mediante el pago de este “servicio”. Las Federaciones (FEDECREDITO que integra a 48 CACs y 7 bancos de los trabajadores y FEDECACES que conforma una red de 32 cooperativas con cobertura en 14 departamentos del país) realizan la supervisión a las cooperativas pero deben tener la correspondiente autorización del supervisor para esta función. Por otra parte, en Colombia, la Confederación de Cooperativas de Colombia “CONFECOOP”, máximo organismo de integración cooperativa, que trabaja cumpliendo funciones de control auxiliar por propia decisión, incorporó a su rutina de trabajo la figura de colaborador técnico del organismo de control, pero con una consideración importante al separar las funciones de fomento de la supervisión (SES y DANSOCIAL), esquema similar y sobre el que se está trabajando en nuestro país desde la Federación de Cooperativas de Crédito juntamente con el INAES y en el que se debería considerar además y como un valor diferencial el control o revisión de los trabajos de las auditorías de cada cooperativa.

Como vemos al ir generándose un espacio de autocontrol dentro del sector y dentro de un proceso evolutivo entre las cooperativas, se puede mostrar al resto de los sectores de la economía y sobre todo a los reguladores un mayor grado de transparencia y es éste uno de los aspectos sobre el que desde hace unos años viene trabajando activamente la FACC en Argentina, buscando por un lado la revisión del control documental de los cumplimientos normativos y de gobierno, tanto ante el INAES como ante la UIF, así como también en la implementación de procedimientos para la prevención del lavado de activos como, la emisión de un manual de procedimientos tipo, la fijación de pautas básicas para definición de perfiles de riesgo y matrices de riesgo, la exigencia de presentaciones ante la UIF a cada una de sus asociadas y el uso de bases de datos compartidas de terroristas y de Peps (personas expuestas políticamente) que la Federación puso a disposición de sus asociadas.

En el ámbito de la normativa prudencial dentro del marco del autocontrol observamos, de acuerdo a los ejemplos analizados, que, en general, se da dentro de un marco hacia donde la normativa de las Superintendencias del propio sector o del sector bancario, convergen. Muestra de ello es parte de los trabajos presentados oportunamente por la comisión técnica de la FACC en conjunto con FECOOPDER, y que han servido de base para la emisión de normas regulatorias del sector cooperativo del cual se abunda en el capítulo correspondiente, pero que han servido de base para elaborar un plan de cuentas homogéneo, la redacción de un manual de cuentas, la emisión de la Resolución 7207/2012 del INAES y la emisión de la Resolución 11/2012 de la Unidad de Información Financiera.

A modo de síntesis y volviendo a los esquemas de autocontrol o supervisión delegada expuestos podemos resumir cuales, a nuestro criterio las principales di-

ferencias entre ambos. En el autocontrol no hay intervención del Estado, dado que en la mayoría de los casos analizados el contralor es voluntario por parte de las asociadas a las Federaciones o impuesto a las mismas por las propias Federaciones, mientras en la supervisión delegada o auxiliar aplica la normativa y las regulaciones emanadas del “Órgano Oficial de Control”. Por otra parte, cuando analizamos el autocontrol, las Federaciones fiscalizan sólo sus miembros asociados, en cambio en la supervisión delegada se apunta a ampliar el ámbito de control a un universo más amplio que el de las asociadas.

Por último, podemos ver que son pocos los países que no cuentan con supervisión de sus CACs, o con una Superintendencia que vigila (por lo menos una parte de ellas) sin que, dentro del sector, se efectúe algún proceso de autocontrol. Con institutos de cooperativas débiles y sin esquemas de control, éstas quedan expuestas a un impacto negativo, asumiendo, sin proponérselo un alto riesgo reputacional o de mal uso de la figura asociativa como cooperativa.

#### **IV - LA EXPERIENCIA EN ARGENTINA Y EL RUMBO A SEGUIR**

No obstante lo expuesto y ante la necesidad de imponer en la agenda la importancia de las mejoras en los controles y regulaciones, en la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito, se está trabajando en profundizar los procesos de autocontrol. La FACC, estableció acuerdos de contralor con el INAC en el año 1995, contando actualmente, con una recopilación permanente de información generada por las cooperativas y evaluando el grado de cumplimiento de los regímenes informativos de sus asociadas; por otra parte, trabaja fuertemente en aspectos de control y capacitación en materia de prevención de lavado de activos.

Se observa por otra parte, que de las experiencias citadas podemos recoger ventajas y lineamientos que nos acercan a la posibilidad de desarrollar la génesis de un sistema de autorregulación que permita, básicamente detectar incumplimientos, facilitando de alguna forma la posibilidad de implementar nuevos servicios y productos a y de las cooperativas hacia sus asociados y con la profundización de las relaciones, poder planificar operatorias conjuntas entre las federadas, con un fin integrativo y de aprovechamiento de economías de escala.

La profundización en el trabajo de autocontrol nos llevará a mejorar el desarrollo de servicios integrados como ser, auditorías, mecanismos comunes de prevención de lavado de activos, procesos en el manejo de liquidez excedentaria, convenios de atención de asociados tipo red, etc. Por otra parte, un conjunto de entidades nucleadas en una Federación que comparte reglas comunes que hacen a su funcionamiento, control y servicios, contaría con altas posibilidades de al-

canzar con éxito la organización de otras estructuras de integración tanto físicas como financieras, como ser la conformación de una entidad de segundo piso (similar a la experiencia de FEDERCASSE en Italia) orientada a brindar servicios que contribuyan a expandir la operatoria y consolidar la participación y permanencia de las cooperativas en un mercado, que con las nuevas aplicaciones tecnológicas, muestra una tendencia creciente hacia fuertes niveles de competitividad, posicionamiento que en forma asilada es muy difícil de alcanzar.

En el movimiento de la economía solidaria tenemos ejemplos que podemos citar y son de nuestra historia reciente. Hace menos de tres décadas, grupos de Cajas de Crédito Cooperativas que se habían fusionado para, conformar los primeros bancos cooperativos sobre fines de los '70s, luego a fines de los años 80, cerraron el proceso de integración con una fusión de bancos regionales en un gran banco de cobertura nacional "Bisel". Lo que no debemos dejar de ver es que previamente, y bajo el mismo nombre "BISEL"), estas entidades conformaron la génesis de un grupo bancario con una entidad que brindaba un sinnúmero de servicios comunes a todas las entidades, con muy buenos resultados, mejorando considerablemente la eficiencia y reduciendo los costos para sus socios fundadores mediante el aprovechamiento de las economías de escala que les proporcionaba el volumen de sus operaciones.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta el avance y el acceso de toda sociedad a nuevas prestaciones tecnológicas, se hace imperioso que los servicios que pueda prestar una entidad de segundo nivel bajo el esquema de red, sean los que permitan a nuestras entidades formar parte de un sistema conformado por cooperativas con alta especialización, capaces de llegar con su asistencia a todos los sectores económicos, ya no sólo con el crédito sino con actividades diversas. Al mismo tiempo, apoyar aquellas regiones a las que el sistema financiero no llega, apuntalando y fomentando el desarrollo de las personas y de las economías locales.

Podemos ver, además, que en los países en donde funciona el autocontrol o el contralor delegado o auxiliar es donde el cooperativismo de crédito ha mostrado su mayor desarrollo y cuyo ejemplo más claro es el de Brasil, en contraposición al bajo desarrollo y cuestionamiento permanente que sufre el cooperativismo de crédito en Argentina.

Como síntesis podemos decir que, teniendo en cuenta la experiencia del contexto geográfico y los desafíos que impone el nuevo modelo económico, la integración, la autorregulación, la Supervisión Auxiliar y las prestaciones mediante estructuras de servicios integradas bajo el formato federativo o de red, traerá sin dudas beneficios importantes para la actividad crediticia, y por ende, al desarrollo local.

Como paso previo tenemos, en la Federación y en el movimiento de crédito, una experiencia reciente y que tuvo buena recepción tanto en el propio movi-

miento como en el Órgano de Contralor, que fue el de “las reuniones de comités técnicos” con representantes de cada Federación (tanto mutual como Cooperativas) que agrupa a entidades de créditos o de ayuda económica y que entendemos puede dar origen a un proceso de fijación de pautas de trabajo, interpretación de normativa y avances hacia la auto-regulación como paso previo a la supervisión auxiliar.

De lo expuesto podemos decir que un proceso de integración y de diseño de “marca”, con fuerte autorregulación y autocontrol, en trabajo conjunto con el Órgano de Supervisión (INAES) nos permitirá, seguramente, alcanzar mayores niveles de integración federativa y una segura autodepuración del sector.

Para concluir, y ya hablando del movimiento específicamente entendemos que conformar un segmento constituido por un conjunto de entidades, con alto grado de especialización en la atención de nichos, con especificidad diversa y gran cobertura geográfica, mediante esquemas de red, demostraría la fortaleza del cooperativismo de crédito, cuya misión es en definitiva, ser la “herramienta de financiamiento en la proximidad”, el “crédito alternativo” o como se ha dicho muchas veces, y lo utiliza como slogan de la banca cooperativa en Italia, la “banca de la proximidad”.

# ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL SECTOR COOPERATIVO DE AHORRO Y CRÉDITO EN LA REGIÓN PARA CONTEXTUALIZAR EL MODELO ARGENTINO.

*Lic. Leandro Ariel Iglesias<sup>67</sup>*

## I - INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es poner en conocimiento distintos aspectos del sistema de ahorro y crédito cooperativo de la región para, no sólo conocer sus características específicas, su presencia cuantitativa y su penetración en el mercado financiero, sino también para analizar qué herramientas permiten el desarrollo eficiente y libre de las entidades del sector. Es cierto, que también deberán atenderse cuáles son sus debilidades, sus problemáticas y las lagunas normativas que inciden en su desempeño.

También serán puestas en consideración algunas caracterizaciones del sistema financiero argentino para contextualizar y vincular la información regional en pos de establecer relaciones.

De esta manera, se podrán extraer conocimientos para mejorar o dinamizar el comportamiento de las cooperativas de ahorro y crédito -CAC- (haciendo princi-

---

67 Colaborador del Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

pal hincapié en aquellas entidades del sistema cerrado), con vistas a que el sector recupere presencia en el sistema financiero.

Conviene resaltar que no son tantas las investigaciones que analizan y detallan el desempeño del sector de las CAC en América Latina y Caribe, ya sea por ausencia estadística de los organismos de control y promoción o por deficiencia en la propia generación de información por parte del mismo sector. Sin embargo, se pueden destacar algunas excepciones al respecto.

Por ejemplo, durante los últimos diez años la DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (Confederación Alemana de Cooperativas) que tiene como atributo ser auditor de las CAC en su país, viene realizando en colaboración con organizaciones de la economía social de Latinoamérica, distintos trabajos de evaluación y medición.

Asimismo, la red Dejardins de Canadá, en su búsqueda por mejorar el funcionamiento cooperativo mexicano de ahorro y crédito, desarrolló distintas investigaciones de evaluación económica sobre estas entidades junto con el gobierno de ese país.

Por último, por promoción de la International Development Research Centre (IDRC) también de Canadá, por intermedio de su oficina en Uruguay, que financió el estudio de las cooperativas de ahorro y crédito dentro del MERCOSUR a través del Proyecto “Impacto de la integración regional sobre el sector cooperativo”. Este estudio tenía por objetivo contribuir al desarrollo del movimiento cooperativo de la región a través de la generación de conocimiento científico sobre los impactos de la integración regional en el marco de la globalización, de manera que las empresas cooperativas sean capaces de formular propuestas para aprovechar sus fortalezas y las potenciales oportunidades. Dentro de las universidades que integraban el grupo de investigación se encontraba la Universidad Nacional de La Plata a través del Instituto de Estudios Cooperativos<sup>68</sup>.

Asimismo, este trabajo se nutrirá de la ponencia “Evaluación y propuesta para un modelo Cooperativo de Ahorro y Crédito trascendente” que fuera presentada en el VII Congreso Internacional de la Red RULESCOOP, desarrollado en la ciudad de Valencia (España) durante el año 2012.

## II - COMPLEJIDADES

Uno de los aspectos que mayor dificultad genera a la hora de realizar un aná-

---

68 Universidades que participan del proyecto: Universidad Nacional de La Plata; Universidade do Vale do Rio do Sinos, Brasil; Universidad de Chile; Universidad Javeriana de Colombia; Universidad de la República, Uruguay y la Universidad Católica de Paraguay

lisis de las cooperativas de ahorro y crédito en la región, es su heterogeneidad, ya sea por su dimensión, por el sector al cuál atienden o por las limitaciones y regulaciones que tienen a la hora de brindar determinados servicios. Esta diversidad no sólo se encuentra entre los distintos países en forma comparada, sino que también se da hacia dentro del propio país (por ejemplo, además de la Argentina, están los casos de Chile, Colombia y Ecuador) (Ver Cuadro 1). Tal situación no sólo afecta su estudio cuantitativo, también la realización de un correcto análisis de los servicios que brindan y que pueden brindar.

**CUADRO 1 - SERVICIOS FINANCIEROS QUE OFRECEN LAS CAC EN LA REGIÓN**

Servicio Financiero	Países donde las CAC "SI" ofrecen el servicio	Desagregado Argentina			
		BC <sup>69</sup>	CAC*	CCC	CCC FACC
Depósitos en cuenta corriente (cheques)	3	SI	NO	NO	NO
Depósitos a la vista en Caja de Ahorros	15	SI	SI	NO	NO
Depósitos a plazo	15	SI	SI	NO	NO
Emisión de Tarjetas de Débito	15	SI	SI	NO	NO
Emisión de Tarjetas de Crédito	12	SI	SI	NO	NO
Pago y cobro automático	15	SI	SI	NO	NO
Recepción y envío de remesas	11	SI	NO	NO	NO
Crédito Hipotecario	15	SI	NO	NO	NO
Crédito al Consumo	15	SI	SI	SI	SI
Crédito para Inversión	14	SI	SI	SI	Si
Administración de fondos de Inversión	1	SI	NO	NO	NO
Administración de fondos de Pensión	1	No	NO	NO	NO

\* Sin existencia actual en la Argentina

Cuadro realizado sobre la base del estudio de DRGV-CEMLA del año 2013 para medios de pago en cooperativas (Países de la medición: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay)

69 BC: Banco Cooperativo; CAC: Cooperativa de Ahorro y Crédito; CCC: Cooperativa de Crédito Cooperativo; CCC FACC: Cooperativa de Crédito Cooperativo de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Sin embargo se pueden establecer algunas caracterizaciones preliminares. Por ejemplo, existen países donde el sector de las CACs tienen una fuerte penetración en el mercado financiero. Este es el caso de Paraguay, Ecuador y Costa Rica que superan ampliamente el 10 por ciento del sistema. En Paraguay tienen una incidencia en los activos del sistema de un 18,5 y un 18,3 en los créditos otorgados<sup>70</sup> (más adelante en este trabajo analizaremos algunas características puntuales del modelo paraguayo).

Por otro lado, experiencias como la mexicana y la brasileña indican que más allá de no tener una gran participación en el mercado, son fundamentales para atender un sector importante del comercio minorista, ya que, medida en cantidad de operaciones su incidencia aumenta considerablemente. Para tener una real dimensión de esta situación, entre ambos países asisten a más de 70 millones de personas.

En ambas circunstancias, ya sea por su dimensión o por el número de operaciones realizadas, se puede observar cómo el sector de ahorro y crédito viene a solucionar una deficiencia de mercado (que sea concentrado y extranjerizado en la mayoría de la región), ahí donde las entidades del sector privado lucrativo no encuentran una rentabilidad adecuada las entidades solidarias brindan el servicio de inclusión financiera necesaria. Sin embargo, sin una normativa promotora del movimiento difícilmente se cubra esta necesidad.

Para ello es interesante detenerse brevemente en el caso del sistema financiero argentino para comprender con mayor precisión este fenómeno.

En nuestro país, la economía nacional sufrió distintos procesos críticos que afectaron al sistema financiero en general y, que a su vez, fueron causantes del desplome económico de 2001 a la par de una serie de políticas públicas desacertadas. Sin embargo, el proceso de ruptura que se da a partir del año 1976, con la implementación de un esquema neoliberal de orientación económica, profundizó una tendencia que aún hoy se manifiesta.

Básicamente habrá que decir que en nuestro país existe una fuerte concentración del mercado financiero acompañada de una muy baja bancarización. De esta manera, se muestra como un modelo ineficaz para brindar apoyo a los sectores productivos por el alto costo del crédito interno (que tiene por objetivo simplemente darle estabilidad a las entidades), si bien se obtiene una alta rentabilidad se omite el rol de fomento económico que deberían tener.

Si comparamos los depósitos y créditos al sector privado en nuestro sistema en relación a otros países que forman parte de nuestra región o con aquellos que tie-

---

70 <http://www.cooperar.coop/web/noticias/paraguay-fuerte-crecimiento-de-las-cooperativas-financieras>

nen una demografía y territorio similar, se podrá observar el nivel extremadamente bajo con el que se cuenta. Para el primero de los casos tomamos como ejemplo Brasil, Chile y Uruguay, para el segundo a Australia y Canadá.

**CUADRO 2 - PORCENTAJE DE DEPÓSITOS Y CRÉDITOS EN RELACIÓN PBI**

País	Depósitos como porcentaje del PBI	Créditos al sector privado como porcentaje del PBI
<b>Argentina</b>	<b>23,0</b>	<b>12,8</b>
Brasil	33,1	30,4
Chile	49,0	65,9
Uruguay	52,5	37,9
Australia	70,3	97,8
Canadá	151,0	125,3

Fuente: BCRA - Ensayos Económicos 60 - OCTUBRE | NOVIEMBRE 2010 (datos a 2007)

A su vez, debe manifestarse la poca penetración que tiene el sistema en localidades de escasa densidad poblacional. Situación que se agravó a partir de restructuración del sistema realizada en la década del 90. En 1993 había 206 entidades financieras (44 bancos cooperativos) mientras que en la actualidad sólo quedan 84 (1 sólo banco cooperativo). Asimismo, si se contabiliza la cantidad de sucursales para el mismo período, no se manifiesta una lógica expansión sino más bien una retracción, de 4164 a 4145. Sí existió una ampliación significativa de cajeros automáticos, claro indicativo de la despersonalización del sistema.

Sobre esta situación habrá que decir que las “determinantes difieren según la entidad sea pública, privada nacional (incluye a las cooperativas) o extranjera, reflejando el diferente perfil de negocios de los distintos grupos. Así, la banca pública es la que muestra una mayor presencia en localidades de menor tamaño relativo, las entidades extranjeras operan en los centros urbanos, en tanto que la banca privada nacional muestra una mayor dependencia al ambiente de negocios provincial” (ANASTASI, BLANCO, ELOSEGUI Y SANGIOCOMO, 2010:137)

Por otro lado, es notoria la participación de la banca extranjera, 33,9 por ciento del sistema, que aún en declive (51,3 por ciento en 1999), es preponderante para

comprender la concentración de recursos en los centros densamente poblados con mayor posibilidad de acceso a los servicios financieros, agravando la situación del crédito para PyMES y economías regionales. Siendo insuficiente el stock de capital para sostener a largo plazo el nivel de inversión que se necesita sin tener que recurrir al capital propio.

Que en los últimos años la economía nacional se expandiera de manera considerable, con tasas de crecimiento promedio del 8 por ciento anual desde año 2003 al 2011, no tiene una correlación directa con los créditos que otorga el sistema.

El crédito al sector privado en ninguno de estos años superó el 13 por ciento con relación al PBI, muy por debajo del promedio de la década pasada, que aún siendo notoriamente baja e ineficiente, nunca cayó del 17 por ciento.

Esto produce que los sectores que se expanden en el mercado nacional sean aquellos que cuentan con capital propio o que pueden endeudarse en el exterior. Quienes se endeudan a nivel nacional dejan una parte importante de su rentabilidad en las entidades financieras. Cada uno de estos elementos termina produciendo un sistema “patológico” desigual aún con fuerte crecimiento.

Quienes no pueden acceder al sistema financiero se recuestan en entidades que en muchos casos tienen prácticas “usurarias” y ausentes de todo control, lamentablemente dentro de este ámbito se encuentran algunas entidades de la economía social, trasgrediendo toda lógica de principios y valores.

Este diagnóstico, que podría ser considerado promovido por el sector cooperativo en gran medida fue realizado por autoridades del BCRA. Material que en su momento sirvió para ocuparse en el resurgimiento de las cajas de ahorro crédito cooperativas de la Argentina, y que generó las normas dictadas al respecto durante el período 2006 a 2010, no condujo, sin embargo, a la reedición del fenómeno.

Con el propósito de introducirnos en los casos estudiados, en cada uno de los países analizados se notó que el sector privado lucrativo atendía a un grupo muy particular del sistema. A su vez, tendía a concentrarse más y ampliaba la brecha social, en este caso particular por exclusión financiera. Para desandar este camino se planteó el desarrollo de políticas públicas acordes para morigerar y revertir el impacto, asimismo para evitar que surjan prácticas crediticias reñidas con la ética. Seguidamente se expondrán estos casos.

### III - POLÍTICAS PÚBLICAS

Todo recorte es subjetivo y, seguramente, seleccionar una serie de países en detrimento de otros, supone cercenar parte de la realidad, sin embargo, esta elección busca anclar en aquellos países en los que por medio de la acción guberna-

mental y por gestión del sector cooperativo se logró una mayor incidencia en el mercado (favoreciendo a la inclusión financiera).

### III - A. BRASIL

Puede resultar complejo, tomar como ejemplo de comparación el caso brasileño para tener una perspectiva de lo que sucede con el nuestro. Un país que tiene una población que casi quintuplica la nuestra y que tiene una economía inserta entre las diez más grandes del mundo. Sin embargo, como nosotros cuenta con una demografía diversa y desigualdades económicas marcadas. Analicemos entonces algunas características del modelo cooperativo de ahorro y crédito de Brasil.

Por lo pronto, según Maldonado, Morales y Durán (CEMLA, DRGV) es un sistema *“complejo y de tamaño grande en términos de número de instituciones y volumen de operaciones. El sistema incluye 1,273 CAC de base, 38 cooperativas centrales de segundo piso y 2 bancos cooperativos establecidos como sociedades anónimas, pero propiedad del sector cooperativo, específicamente, de las centrales afiliadas. Todas las CAC son supervisadas por el Banco Central do Brasil (BACEN) – el cual a su vez es regulador, administrador (de algunas infraestructuras) y vigilante del sistema de pagos nacional”*(MALDONADO, MORALES Y DURÁN, 42:2013).

Como se puede ver, dicho modelo se inscribe en gran medida dentro del sistema piramidal con cooperativas de base, federaciones y confederaciones donde cada una cumple un rol específico y son complementarias (de similares características al italiano o alemán), con algunas particularidades como la de operar con dos bancos privados de propiedad cooperativa, por ejemplo.

En los últimos quince años tuvo una significativa expansión aumentando en un 40 por ciento la cantidad de entidades de base. A su vez, *también en magnitudes básicas con relación al sistema bancario: su participación se ha multiplicado por siete en el caso de los activos y por ocho para los depósitos”* (BUENDIA MARTINEZ y BENOIT, 7:2015).

Esta expansión no solamente está fundamentada por el dinamismo que muestran las entidades cooperativas de Brasil, sino que también en un plan de acción impulsado por el BACEN que busca la inclusión de millones de ciudadanos.

*Los avances del marco regulatorio del cooperativismo de crédito brasileño se han producido de forma secuencial para cada uno de los niveles en los que se estructura. En el primero están las entidades de base cuya constitución ha pasado de estar restringida a dos tipos de vínculo común a la creación de*

*libre admisión. En efecto, en un primer momento tan sólo era posible formar CSF (Cooperativas de Servicios Financieros) de crédito rural, compuestas exclusivamente por personas que desarrollen de forma efectiva y predominante actividades agrícolas, pesqueras o extractivas; y de crédito mutuo que implica el ejercicio de determinada profesión, actividad o la existencia de vinculación a una determinada entidad, respectivamente (Henriques Pinheiro, 2008). La limitación que estos vínculos provocaban en la creación de las CSF fue una reivindicación del sector que consideraba limitada su capacidad para actuar en tanto que impulsor del desarrollo económico territorial. Para paliar en parte las consecuencias de este hecho, a finales del año 2002 se da la creación de CSF por parte de pequeños y micro empresarios, así como microemprendedores responsables de negocios de naturaleza industrial, comercial y de servicios (Banco Central do Brasil 2002). Esta modificación permitía restablecer el equilibrio entre empresarios urbanos y rurales dado que la anterior regulación exigía la constitución por ramo de actividad, limitando su existencia a las grandes ciudades donde resulta factible poder reunir un número suficiente de empresarios de la misma especialidad para obtener una escala mínima de operaciones (Banco Central do Brasil 2003). La última etapa en este proceso liberalizador es la permisión de CSF de admisión libre, sin más vínculos que el territorio, aunque sujeta a determinados niveles de densidad poblacional que ha sufrido diferentes modificaciones hasta estar fijada a áreas con una población no superior a dos millones de habitantes (Banco Central do Brasil 2010)(BUENDIA MARTINEZ y BENOIT, 8:2015).*

Este sistema, a su vez, le ha permitido a través del BACEN realizar distintas operaciones del sistema de pagos y transacciones interbancarias. Dándoles así la posibilidad de ampliar su rango de actuación. También con el correr del tiempo, por medio de una estructura piramidal ha incorporado más funciones a las previstas, como la de supervisión financiera delegada por parte de las entidades de control.

Es así que hoy existen múltiples instituciones que son destacadas y reconocidas en Brasil como SICREDI (BANSICREDI) que en Porto Alegre agrupa a más de 100 entidades de base, SICOOB de mayor tamaño con 552 cooperativas de ahorro y crédito, más de 2 millones de asociados y 2000 puestos de atención (cuanta con un banco el BANCOOB para realizar distintas operaciones en el sistema) y UNICRED que le permite a sus afiliadas acceder a múltiples operaciones dentro del sistema por autorización del BACEN.

### III - B. MÉXICO

Para iniciar sintéticamente la caracterización del modelo mexicano para cooperativas de ahorro y crédito, conviene decir que, aun teniendo una inclusión mayor de personas que, por ejemplo, el sistema financiero argentino, México dista mucho de ser un país modelo. Escasamente alcanza al 50 por ciento de los ciudadanos, dejando así excluidos a una gran parte de los sectores populares.

Las CACs sólo consiguieron un estatus como tales en 1994 a través de Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), aunque esto no evitó que, como en muchos otros casos latinoamericanos, entre controles laxos e impericia en el manejo de las entidades, a fines del siglo pasado, sucumbiera el sector en una gran crisis financiera. Aquí, surge el primer elemento a destacar, el gobierno junto con las organizaciones cooperativas representativas, no optó por cercenar el desarrollo de las CACs sino que aplicaron las normas prudenciales necesarias para darles dinamismo, crecimiento y, al mismo tiempo, evitar posibles fraudes. En este marco y con la sanción de la Ley de Ahorro y el Crédito Popular las CACs lograron expandirse dentro del sistema.

Uno de los puntos más interesantes de esta ley es que se les daba determinadas *“competencias a las entidades representativas, siendo las federaciones las encargadas de la supervisión auxiliar mientras que las confederaciones son las responsables de gestionar los fondos de protección”* (BUENDÍA MARTÍNEZ y TREMBLAY 2002). Como el caso de Brasil, se apostó al sistema de gestión piramidal de integración, dándoles en cada caso distintas atribuciones: gestión, control y apalancamiento (protección). Sin embargo, surgieron nuevos inconvenientes lo que derivó en la sanción de una nueva legislación, la *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos (LRASCAP) como nuevo marco regulador específico para las CACs con el objetivo de solventar tres grandes limitaciones detectadas: la ineficiencia del sistema de supervisión consecuencia de la libre afiliación de las entidades; el conflicto de intereses de las federaciones al poder supervisar y proporcionar servicios de asistencia técnica a las entidades; y la complejidad de funcionamiento de las federaciones como consecuencia de la afiliación de entidades populares, cooperativas y no cooperativas”* (BUENDÍA MARTÍNEZ y TREMBLAY 10:2015).

Si bien, las entidades cooperativas de grado superior fueron limitadas en su función de supervisión, control y apalancamiento, la nueva ley permite cierta flexibilidad de acuerdo a la estructura de las cooperativas, teniendo más responsabilidades las cooperativas de mayor tamaño (siendo controladas por los organismos públicos, Comisión Nacional Bancaria y de Valores) pero, a su vez, otorgándoles mayores posibilidades de servicios.

Entre estos servicios, se constituyó el SISCOOP (Sistema Cooperativo de Medios de Pago), integrado por 99 cooperativas y una sociedad anónima que cuenta con el 10 por ciento de las acciones. Para tener una cabal dimensión de esta sociedad hay que decir que, a través de las cooperativas que la integran, llega a casi 3 millones de personas. SISCOOP, le permite por intermedio de la marca propia, contar con tarjeta de débito y crédito y una importante red de cajeros automáticos (MALDONADO, MORALES Y DURÁN, 55:2013).

Sin lugar a dudas, el caso mexicano es un modelo de fluctuaciones con expansión y crisis, con posibilidades y restricciones, pero que encontró apoyo en el marco regulatorio, que -aunque con idas y vueltas-, no dejó de apoyar a las entidades del sector. Por el otro, es importante destacar que, a través de la integración cooperativa, se pueden brindar una mayor cantidad de servicios que, por una cuestión de escala, sería imposibles de realizar de manera individual. En el debe, queda mejorar el sistema de auditoría delegada para volver a tener la supervisión controlada por las entidades del sector.

### III - C. PARAGUAY

En la misma tendencia de los casos anteriores, principalmente si miramos el ejemplo brasilero, las cooperativas paraguayas mostraron un marcado dinamismo expansivo que les permitió consolidarse como uno de los más relevantes del mercado -tanto por el número de entidades como por su participación en el sistema-, siendo uno de los más importantes en toda Latinoamérica.

Su expansión deviene de una crisis producida en el sistema financiero (1995) no cooperativo que le permitió a las CACs paraguayas iniciar un camino de crecimiento sostenido. Para tener una medida de esto, conviene remarcar que en los diez años siguientes a este suceso las CACs se duplican mientras que las entidades financieras se redujeron a la mitad.

*“Asimismo, se observa también la creciente evolución de la participación de dicho sector en el Producto Interno Bruto (PIB), aumentando de un 1,3% en el año 1994, a un 5,9% en el año 2005” (BOGADO y CAROZINI; 130:2012).*

Es interesante remarcar algunas cuestiones relevantes para comprender uno de los sucesos más interesantes del movimiento cooperativo de ahorro y crédito de los últimos años. La experiencia cooperativa en Paraguay es muy reciente, por lo menos en las dimensiones en la cuál se describe en este caso. En el año 1992, con la reforma constitucional toman un estatus de importancia al ser incorporadas en el

artículo 113 que sostiene que *“el Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo”*. Años después, en el 2003, se constituye el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), organismo que regula en la materia y es promotor de lo suscripto en la Constitución. A la par de la disposiciones legales mencionas y otras que promovieron el desarrollo del sector, se constituye la Confederación Paraguaya de Cooperativas (1992), un organismo de tercer grado que coordina al movimiento cooperativo siendo fundamental en el orden gremial para defender los intereses del sector.

Es así que en la actualidad *“la economía paraguaya descansa en gran medida sobre el trabajo del sector cooperativo y la actividad de servicios de créditos, que permite que miles de personas que no son consideradas sujetos de créditos en el mercado financiero tradicional tengan acceso a los préstamos...”* (BOGADO y CAROZINI; 133:2012).

Como se sostuvo con anterioridad en este documento, las cooperativas tienen una participación considerable en el sistema, con un 18,5% en los activos, un 18,3 en los créditos. Teniendo una tasa promedio para los préstamos que es un 50 por ciento menor si lo comparamos con las entidades financieras del sector privado lucrativo.

Esta estructura le permite, por un lado, tener una fortaleza relevante para evitar vaivenes de la economía y, por el otro lado, lograr, por intermedio de su acción gremial, políticas públicas valiosas para el sector. Por ejemplo, tener un organismo autónomo de control y supervisión en el INCOOP que entiende y comprende las necesidades del sector, sin restringir su desarrollo, permitiendo su evolución.

### III - D. ECUADOR

Como se señaló en parte de este documento, uno de los modelos de mayor profundidad en el mercado financiero de su país es el de las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas. Esta situación se explica en gran medida por la normativa que llevó adelante el sector público para su promoción, como así también aquellas que mejoraron los estándares de control y fiscalización. Asimismo, fue uno de los países donde las CACs sortearon eficientemente las crisis financieras mejorando la visión en general del sector –similar al caso paraguayo antes señalado-.

La actividad de estas cooperativas (917 en total) tiene un peso creciente en términos económicos, por ejemplo en el año 2014 contaban con un 25 por ciento del

total de activos del sistema, un 13,23 por ciento de participación en los depósitos (casi 4 puntos más que en el 2008)<sup>71</sup>.

Estás 917 cooperativas se agrupan en 4 grupos de acuerdo a su nivel de activos, esto conlleva un tipo de supervisión diferenciada (más control y auditoría para los segmentos más grandes, el III y IV, más laxos para los más pequeños). Casi el 90 por ciento de los CACs corresponden al segmento I y II, sin embargo las que se agrupan en el segmento III y IV absorben el 90 por ciento de los activos. Por ende, la normativa propuesta en el 2011 por el gobierno, a través de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), trató de comprender esta situación.

A su vez, existe una Cooperativa de segundo piso (FINANCOOP) que asiste en las cooperativas de grado inferior en cuestiones de red transaccional por medio de un sistema de pagos controlado por el Banco Central de Ecuador (también hay otras 40 cooperativas que están bajo supervisión del BCE, que también acceden al sistema de pagos). Entre las operaciones que brinda están el de pago de servicios, transferencias bancarias, envío recepción de remesas, cobro de impuestos, cobro de beneficios de la seguridad social, etc. Esto le permite a 115 cooperativas asociadas ampliar significativamente los servicios brindados que, por una cuestión de costos o de inversión tecnológica no podrían hacerlo de manera individual, posibilitando así que una gran cantidad de los asociados al sistema cooperativo puedan acceder a casi todos los servicios del sistema financiero.

Es así que en este caso se pueden observar algunas líneas claras que han permitido el desarrollo del sistema cooperativo de ahorro y crédito, situación que ha permitido en Ecuador aumentar la inclusión financiera de un número considerable de ciudadanos. Por un lado, una normativa que atiende y entiende su especificidad, segmentando las cooperativas en distintos grupos por cuestión de magnitudes (dándoles a las más grandes más posibilidad de actividades pero controlándolas en mayor medida), propiciando la constitución de entidades de grado superior que atiendan cuestiones económicas y no simplemente gremiales. Todo en el contexto de una nueva Constitución que en su artículo 309 establece que *“el sistema financiero nacional se compone de los sectores públicos, privado y del popular y solidario”*, en una mención pocas veces vista en el ámbito cooperativo regional.

Quizás como punto negativo, se puede señalar que las CACs no tienen un modelo complementario de funcionamiento y muchas veces compiten en el mismo territorio por la atención a los asociados, situación que limita las estructuras cooperativas haciendo complejo el acceso a determinados servicios por una cuestión de costos.

---

71 <http://www.revistalideres.ec/lideres/economia-popular-cooperativa-gana-participacion.html>

## IV - CONCLUSIONES

En el trayecto de este documento se intentó dejar plasmado cómo, por una parte, el sector de ahorro y crédito cooperativo es un instrumento apropiado para lograr la inclusión financiera de amplios sectores de la población en el marco de una economía altamente concentrada y extranjerizada, y por el otro, cómo atendiendo correctamente a través de políticas públicas focalizadas, se puede lograr la expansión de estas entidades solidarias sin poner en riesgo el capital del asociado.

Cada una de las experiencias es distinta en sí misma, con sus estructuras y marcos regulatorios diferentes, también por las condiciones del país y por su horizonte de desarrollo, sin embargo encontraron los modos de expandirse. Así, unas y otras, consiguieron ser fuente de satisfacción financiera de millones de personas y pudieron establecerse como actores significativos del sistema.

Ya sea por fuera o por dentro de las estructuras tradicionales del sector financiero –entiéndase por esto los bancos centrales de cada país mencionado–, incorporaron en este período múltiples opciones de servicios (ya sea para canalizar sus ahorros, tener instrumentos financieros propios –débito y crédito- o para disponer de distintas redes de pago). También se adaptaron a los tiempos actuales a través de la integración cooperativa que les permitió tener una economía de escala, auditoría externa, prestación de servicios y representación gremial (ya sea, por intermedio de la misma organización de grado superior o por diferentes estructuras, que pueden o no tener una naturaleza jurídica común).

Cada uno de estos ejemplos interpela la realidad de nuestro país, que si bien puede con una vista lejana marcar una evolución similar (si sólo atendemos a la recuperación y expansión del único banco cooperativo que queda en el presente siglo, o si analizamos la cantidad de nuevas cooperativas de crédito que surgieron en los últimos diez años), sin embargo una mirada profunda del fenómeno marcará algunas diferencias.

Por un lado, como se indica en las primeras páginas de este trabajo, existe un déficit considerable en asistencia financiera, que coincide con los sectores normalmente asistidos por entidades cooperativas. Si nos guiamos por los ejemplos de Brasil, México, Paraguay y Ecuador (lo mismo ocurriría si se analizará otros ejemplos de la región), mucho más claro queda definida esta situación.

De más está decir que la modificación de la Ley de Entidades Financieras, a través de la Ley 26.173 del año 2006, de alguna manera, denota esta problemática. Esta normativa intentó reflotar la experiencia de las Cajas de Ahorro y Crédito Cooperativo, de amplio desarrollo en la década del '60. Sin embargo, su puesta en funcionamiento una década después de sancionada la ley parece abortada. Difícil será comprender porque el BCRA no entendió como viables ninguno de los

proyectos presentados (más de diez). Esto sólo puede ser por dos motivos: o las reglamentaciones complementarias fueron malas haciendo imposible su cumplimiento o hubo nula intención de avalarlos. Cual haya sido la situación por la que hoy no hay ninguna Caja de Crédito en funcionamiento no elimina el problema presente, la escasa inclusión financiera y la falta de asistencia crediticia del sistema argentino.

Para poder solucionar parte de este inconveniente será necesario recrear el proyecto. Básicamente, se necesita que a las CAC o similares se les brinde tres elementos fundamentales para su desenvolvimiento: a) ahorro e instrumentos de pago, b) integración y escala y c) supervisión. Cada uno de estos elementos podríamos encontrarlos hoy dentro del sector, pero para tener una dinámica virtuosa deberá comprenderse que todos deben ir de la mano.

Después quedará determinar que estructuras deben y pueden ser comprendidas por este régimen promocional, si deberá buscarse una clasificación por activos o asociados como en el modelo ecuatoriano. También si apuntar a la estructura complementaria del tipo brasilero (y que estaba comprendida en la redacción de la reforma de ley de entidades financieras) y cuáles deberían ser las atribuciones de las entidades de segundo grado fundamentales para un sano desempeño del sector.

Es necesario recuperar parte del trabajo realizado por entidades como la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (en autocontrol y prevención en lavado de activos, por ejemplo), a fin de lograr los objetivos planteados. Como vimos, no es imposible ampliar su margen de actuación, todo depende de la buena predisposición de los encargados de legislar las políticas públicas adecuadas.

## BIBLIOGRAFÍA

ABSACH, Matthias, DURAN Álvaro y BAEZ, Bruno. (2011): Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe. DGRV, San José, Costa Rica.

ALLAMI, Cecilia. y CIBILS, Alan. (2010). *“El acceso al financiamiento bancario: las PYMEs en la posconvertibilidad”*. En: XXII Jornadas de Historia Económica organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica, UNRC-Argentina, Río Cuarto.

ALTHAUS, Alfredo A. (1974). *“Tratado de Derecho Cooperativo”*. Ed. Zeus, Rosario, Argentina.

ANASTASI, Alejandra, BLANCO, Emilio, ELOSEGUI, Pedro SANGIACOMO, Máximo (2010). *“La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina”*, BCRA-Argentina, Revista Ensayos Económicos, nº 60, pp. 137-205.

ARELLA, Felipe e IACOVINO, Hugo (2002). *“Juan B. Justo, el hombre que soñó con*

la ética y la responsabilidad social”. Ed. Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo, Bs.As., Argentina.

BENEVIDES PINHO, Diva y PALHARES, Valdecir Manoel A. (organizadores) (2010). O Cooperativismo de Crédito no Brasil. Ed. Confebras. Brasil

BUENDIA MARTINEZ Inmaculada y TREMBLAY Benoit. (2015): *Cooperativismo de Crédito latinoamericano: ¿solución para la exclusión financiera?* IX Congreso RULESCOOP-SEDICI. En: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50009> - Buenos Aires, Argentina.

CARTA JURÍDICA DE SAN JUAN (1976). En: <http://www.idelcoop.org.ar/sites/default/files/revista/articulos/pdf/76041302.pdf>

CONFEDERACIÓN COOPERATIVA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (COOPEARAR). *“Una ley para que la economía solidaria sea una política de Estado”*, Junio, 2015.

CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN (2012). Argentina.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (2008).

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (1992).

CRACOGNA, Dante (2003). La Supervisión de las cooperativas en América Latina. En: CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. <http://www.redalyc.org/pdf/174/17404609.pdf>

CRACOGNA, Dante (2011). “Problemas actuales de Derecho Cooperativo”, Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2011-3. Argentina.

CUESTA, ELSA (2006). Manual de derecho cooperativo. Editorial Abaco (2ª Edición). Argentina

CUESTA, Elsa. *“Autorización y Control de Sociedades Cooperativas. Formación de las cooperativas”*, en Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2011-3. Argentina.

CUETO, Walter José y GUARDAMAGNA, Melina. En *“¿Hay políticas de Estado en Argentina? Aproximaciones a un concepto”* Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, n° 18, Santa Fé. Enero/Junio 2012. Argentina.

DRIMER, Bernando y KAPLAN de DRIMER, Alicia (2012). Compendio de cooperativas. Editorial Intercoop. 5ª Edición. Buenos Aires, Argentina.

FORMICA, Heriberto. (2008). Cooperativas de Crédito e intermediación financie-

ra. Régimen Legal Aplicable. CPCE-Jujuy, Jujuy, Argentina. <http://www.cpcejujuy.org.ar/wp-content/uploads/coop-de-cred.doc>

HALPERIN, ISAAC (2012). Curso de Derecho Comercial. Editorial AbeledoPerrot. Argentina.

HAMPEL, Bill (2013). Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Estados Unidos. En <http://www.cemla.org/actividades/2013/2013-06-cooperativas/2013-06-cooperativas-06.pdf>

HELLER, Carlos (1998). “*Desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Modernas y eficientes en América Latina y El Caribe. Formación de Bancos Cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito: el caso de Argentina*”. En: IDELCOOP-Argentina. Revista del Instituto de la Cooperación, nº 110, pp. 8-23

IGLESIAS, Leandro (2012). *Evaluación y propuesta para un modelo cooperativo de ahorro y crédito trascendente*. VII Congreso Internacional RULESCOOP, Valencia - España. En: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43729/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43729/Documento_completo.pdf?sequence=1)

INAES (2008). Las cooperativas y las mutuales en la República Argentina. Artes Gráficas Chilavert, Buenos Aires, Argentina.

LEY 26.173 (2006). Modificación de la Ley Entidades Financieras. Argentina.

LEY 438 (1994). Ley de Cooperativas. Paraguay.

LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS Y DE CREACIÓN DEL INFOCOOP - CORTA RICA (1968). En: <http://www.dse.go.cr/es/02ServiciosInfo/Legislacion/PDF/Electricidad/COOPERATIVAS/L-4179AsocCoop.pdf>

LEY DE COOPERATIVAS 20.337 (1973). En: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18462/norma.htm> - Argentina

LEY DE COOPERATIVAS HONDURAS (1987). Decreto Legislativo 65/87. En <http://www.aciamericas.coop/IMG/Honduras.zip> ACI Américas.

LEY Nº 21.526 (1977), de Entidades Financieras. Argentina. Infoleg: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16071/texact.htm>

LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (LOEPS) (2011). Ecuador.

LUJAN, Ítalo (1974). “*Deslinde constitucional de la legislación sobre cooperativismo*”, en Revista de la Cooperación, Instituto de la Cooperación Fundación Educa-

cional, (IDELCOOP), Sección Historia y Doctrina, año 1974, n° 3. Argentina.

MALDONADO René, MORALES Raúl y DURAN Álvaro (2013). Participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe. CEMLA-DRGV. DF, México. [http://www.dgrv.org/main.php?action=&artid=469&catid=129&template=art\\_list.tpl](http://www.dgrv.org/main.php?action=&artid=469&catid=129&template=art_list.tpl)

MARTI, Juan Pablo (Coordinador) (2008): Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR. Gráficamente, Montevideo, Uruguay.

MARTI, Juan Pablo (Coordinador) (2012): Impactos de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas de ahorro y crédito. Gráficamente, Montevideo, Uruguay

MEINEN, Enio y PORT, Marcio (2014). Cooperativismo Financeiro, Percurso Histórico. Perspectivas e desafios. Confefras Editora. Brasil

MINSBURG, Naum (2001): La economía posmenemista, ¿atrapada sin salida? Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

MONTES, Verónica L. , RESSEL, Alicia, SILVA, Noelia y IGLESIAS, Leandro (2009): *“Resultados y percepciones de los procesos de integración regional de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en la Argentina”*. Unidad de Estudios Cooperativos-Uruguay, Revista Estudios Cooperativos, año 14 n°1, pp. 26-41.

RESOLUCIÓN 593 (1999) del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual. Argentina. Infoleg: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/55000-59999/57142/norma.htm>

REZZÓNICO, Alberto E (1983). *“Actualidad y vigencia de la Declaración de Principios del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos”*, en Revista de la Cooperación, Instituto de la Cooperación Fundación Educacional, (IDELCOOP), Sección Historia y Doctrina, año 1983, n° 36. Argentina.

REZZÓNICO, Alberto E (2011). *“El Crédito Cooperativo”*, en Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2011-3. Argentina.

RODRIGUEZ, Alfredo y CAPECE, Norberto (2001): El sistema financiero argentino. Estructura, operaciones y normas. Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina.

UNIÓN RAIFFEISEN INTERNACIONAL (2015). IRU-Curier. En: <http://www.iru.de/wp-content/uploads/2011/03/2-2015-Sp.pdf>, Alemania.





ESTE LIBRO PUDO EDITARSE GRACIAS AL APOORTE  
DE LAS SIGUIENTES COOPERATIVAS PERTENECIENTES  
A LA FEDERACIÓN ARGENTINA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO:



**FINCREDIT LTDA.**  
Cooperativa de Crédito, Consumo y Vivienda



**UNICRED**  
COOPERATIVA DE CRÉDITO Y VIVIENDA LTDA.



COOPERATIVA  
LUZ Y FUERZA LTDA.



Del país Cooperativa Ltda.



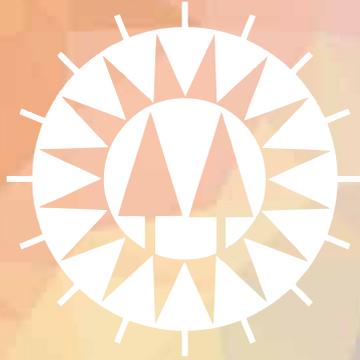
COOPERATIVA INTEGRAL INDEPENDENCIA LTDA

GESTISUR COOPERATIVA DE CRÉDITO Y VIVIENDA LTDA.

GRAN COOPERATIVA DE CRÉDITO, VIVIENDA, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES LTDA.

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CRÉDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES PALMARES LTDA.

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de Septiembre de 2016  
en Cooperativa de Trabajo Proyecto Cooper Ltda.,  
Combate de los Pozos, 505, C.A.B.A. - República Argentina



## FEDERACIÓN ARGENTINA DE COOPERATIVAS DE CREDITO

La discusión de una nueva Ley de Economía Social y Solidaria (que incluía a las cooperativas) y el 65º aniversario de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito Ltda. - FACC -, fueron los principales disparadores para la elaboración del presente libro que recopila distintos documentos de análisis e investigación, que abordan múltiples aspectos del sector cooperativo, en especial del de créditos. Integración, capital, autocontrol, fiscalización, promoción, marco regulatorio, ahorro, entre otros temas son aquí tratados.

Este material surge de la colaboración entre la FACC y el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas de La Plata con el interés de hacer visible distintas problemáticas y necesidades que el sector tiene. Nuclea presentaciones de referentes cooperativos, de la academia y de los organismos públicos, con el fin de servir a la consolidación y expansión del movimiento de cooperativas de crédito.