

# 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-

---

<sup>67</sup> 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 reestructuración 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 gubernamental

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.