

**TESIS DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL (ICO- UNGS):**

**LAS TRANSFORMACIONES DE LA ESTRUCTURA DEL SECTOR COOPERATIVO DE  
AHORRO Y CRÉDITO EN LA ARGENTINA:  
EL CASO DE LAS CAJAS DE CRÉDITO, 1996-2005**

**MAESTRANDA: GRISELDA VERBEKE**

**DIRECTORA DE TESIS: MIRTA VUOTTO**

**LOS POLVORINES, JUNIO DE 2005**

# **Las transformaciones de la estructura del sector cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina: el caso de las cajas de crédito, 1996-2005. \***

## **GRISELDA VERBEKE\***

### **Introducción**

El carácter democrático del cooperativismo de crédito y su vocación de servicio al asociado-usuario han sido dos aspectos destacados en su historia, en especial en sus orígenes. Ambos posibilitaron que contase con una ventaja primordial frente a la banca privada, más interesada en maximizar beneficios, y llevaron a sostener que el modelo cooperativo contenía la fuerza suficiente para alcanzar con sus beneficios a toda la sociedad y al conjunto de las actividades económicas.

En el caso argentino, la evolución de las últimas décadas reflejó escasos logros en esta dirección, de modo tal que algunos analistas llegaron a considerar el peso de razones estructurales que afectarían su propia supervivencia dentro del sistema financiero.

No obstante las profundas transformaciones que pusieron en duda la viabilidad de sus entidades, los análisis referidos al cooperativismo de crédito asignaron un espacio más amplio a los estudios doctrinarios, históricos y jurídicos que a las investigaciones susceptibles de poner en relieve sus principales limitaciones y la ausencia de herramientas adecuadas para enfrentar los principales desafíos. Esta carencia de los trabajos e investigaciones sectoriales, que también se reflejó en las posiciones de diferentes instituciones representativas del movimiento o ajenas a él, da lugar a posiciones contradictorias:

- Por un lado, el enunciado de las características orgánicas de la cooperación eximía de un análisis de los comportamientos, ya que los desvíos entre las perspectivas doctrinarias y las constataciones concretas eran atribuidos a contingencias coyunturales o a las imperfecciones que acompañan toda transposición de un modelo teórico a la práctica de una economía predominantemente capitalista.

---

\* Este trabajo fue escrito entre diciembre de 2004 y junio de 2005.

\* Deseo agradecer a la Fundación Ford por el respaldo financiero para realizar mis estudios de Maestría en economía social. Asimismo, deseo explicitar mi agradecimiento al Dr. José Luis Coraggio, director de la Maestría en Economía Social, a la Lic. Susana Hinzte, coordinadora académica de esa maestría por la orientación y dedicación brindada durante los años del posgrado y a la Dra. Mirta Vuotto por haber aceptado dirigir esta tesis y por las invalorable sugerencias y aportes que hizo al trabajo. Del mismo modo, agradezco a la Lic. Andrea Levin y a la Dra. Karen Reibestein por sus pertinentes aportes luego de la lectura de la versión preliminar y al Dr. Jesús Castreje Suárez por compartir sus conocimientos y experiencia sobre el cooperativismo de crédito. Finalmente quiero agradecer a las instituciones, dirigentes y funcionarios por su buena disposición para recibirme y facilitar la información necesaria: Dr. Héctor Polino, Diputado de la Nación, Vicepresidente 2º de la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs; Lic. Aarón Gleizer, Asesor del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y otras entidades sin fines de lucro del Consejo Profesional en Ciencias Económicas; Lic. Edgardo Form, Gerente General del IMFC; Lic. Alfredo García, Director del Centro de Estudios Financieros y Monetarios del IMFC; Lic. Héctor Ricardo Ferrando, miembro del Consejo de Administración de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito; autoridades y personal de las cajas de crédito Cuenca Cooperativa limitada y La Capital del Plata.

- Para otra, la referencia al desempeño económico de las instituciones cooperativas y la reducción de los agentes económicos a un rol unidimensional llevó a la negación de la fórmula cooperativa o, en el mejor de los casos, a su confinamiento en el capítulo de las excepciones o curiosidades, negando lo relativo a la originalidad cooperativa.

En la medida que ninguna de esas posiciones permite comprender el sentido de las transformaciones ocurridas en el campo del cooperativismo financiero y la forma en que numerosas entidades dejaron de ser efectivamente un agente eficiente para las necesidades de sus asociados se pueden plantear algunos de los principales desafíos que actualmente se plantean a las cajas de crédito cooperativas: ¿En qué medida responden eficazmente a los propósitos de su naturaleza cooperativa? ¿Se encuentran en condiciones de adoptar estrategias que fortalezcan la gobernanza cooperativa y estimulen el mayor compromiso y participación de sus miembros?, ¿Es posible desarrollar otros mecanismos de intercooperación a fin de reforzar la actividad económica y la representación del sector, así como sus vínculos con el conjunto del cooperativismo?, ¿Cuáles son los principales factores que favorecen o limitan la integración cooperativa?, ¿Hasta qué punto dichas instituciones alcanzan el doble propósito económico y social en base al cual se constituyeron?

El contenido de esta tesis está guiado por estos interrogantes, relativos a la forma que debe adoptar una buena gobernanza en estas entidades.

En la primera sección se presentan las referencias teóricas que permiten definir y caracterizar la naturaleza organizacional de las cajas cooperativas y comprender su formación en el campo de la economía social, ámbito en el que tradicionalmente se inscribe el cooperativismo de ahorro y crédito.

La segunda sección hace referencia a los procesos históricos que explican su origen y las transformaciones que en el caso argentino fueron modificando durante más de cuatro décadas los parámetros de identidad y gobierno cooperativo.

En la tercera sección se consideran las condiciones del entorno político económico que plantearon cambios en la estructura y composición del sistema financiero argentino. Especialmente se hace referencia a las transformaciones por las que atravesó el cooperativismo de crédito argentino durante la década del noventa y se caracterizan las diferentes modalidades del cooperativismo de crédito, su alcance y las actuales disposiciones normativas.

En la cuarta sección se presenta un análisis sobre el desempeño empresarial y cooperativo de las cajas de crédito que permanecen en el sistema financiero desde el año 2001. El mismo refleja los procesos que han conducido a estas entidades al abandono de la identidad cooperativa y permite en el capítulo final plantear las principales conclusiones del estudio.

## **1. Aspectos conceptuales**

### **1.1. El campo de la economía social**

Para caracterizar la naturaleza organizacional de las cajas cooperativas y comprender su desempeño, debemos ubicarlas en el campo de la economía social, ámbito en el que tradicionalmente se inscribe el cooperativismo de ahorro y crédito. El concepto de Economía Social designa un tipo de organizaciones basadas en la democracia y el empresariado colectivo (Lévesque, 2003). Como reflejo de una construcción social e histórica constituye una realidad heterogénea, ya que las organizaciones que incluye varían según los contextos nacionales y la particularidad de sus regímenes jurídicos y sociopolíticos.

La economía social como enfoque alternativo a la economía de mercado surge en la primera mitad del siglo XIX, bajo la influencia de varias corrientes intelectuales que reaccionan ante la extrema explotación y empobrecimiento como consecuencia de la revolución industrial, reivindicando las dimensiones sociales, morales y la capacidad de autoorganización de la clase obrera (Defourny 2003). Pensadores como Léon Walras (escuela liberal) y Charles Gide (escuela solidarista), utilizaron la expresión Economía social aunque definieron distintas nociones al combinar dos conceptos amplios y acentuar en mayor o menor grado el aspecto económico o el social. El primero, concibiéndola como “la ciencia de la justicia social” y el segundo, como la disciplina que contempla en especial “las relaciones que los hombres forman entre si, en vistas de asegurar una vida más fácil, un futuro más cierto, una justicia más benévola y más alta que aquella que lleva por emblema las balanzas del comerciante”<sup>1</sup> .

Desde la perspectiva de diversas realidades y experiencias nacionales y al recuperar algunas perspectivas teóricas planteadas por los autores clásicos en este campo, los autores contemporáneos (Defourny y Monzón, 1992; Chaves, 2003; Demoustier, 2001; Bidet, 1997; Lévesque, 2002; Laville, 2004) ponen en evidencia que en las últimas décadas se impone un concepto mucho más específico y preciso y al hacerlo destacan la ubicación del sector de economía social, diferenciándolo del sector privado con fines lucrativos y del sector público, para subrayar que sus fronteras no son herméticas ni están aún perfectamente definidas.

Las referencias anteriores permiten plantear los aspectos sobre los que se ha construido la definición de la economía social y aquéllos que posibilitan conceptualizar la unidad de este campo. Así, algunos autores visualizan en sus organizaciones un continuum definido por su diferencia fundamental con el sector privado con fines lucrativos por una parte y por otra, con el sector público. En esta perspectiva, aunque para destacar un carácter más diferenciado y autónomo, se contraponen la economía social a la economía privada capitalista y a la economía pública, por la

---

<sup>1</sup> Gide considera al respecto una vida social animada por una acción que “confía en la eficacia de la organización voluntaria, reflexiva y racional, acorde con una cierta idea de justicia” (Vuotto, 2003)

diferencia de origen y mecanismos de gestión, la sustitución del interés particular por el social y de los principios mercantiles de representación de la voluntad societaria por la democracia y autogestión, junto con la presencia de finalidades económicas y sociales.

Más allá de esta definición "residual" es necesario considerar lo que une a la vez a los tres componentes que habitualmente se incluyen en ella -cooperativas, mutualidades y asociaciones-, y aquello que los diferencia. Los componentes resultan unidos por la condición jurídica que presentan como cooperativas, mutualidades o asociaciones (Desroche, 1977) y presentan características y mecanismos operativos propios, que ponen en evidencia un conjunto de rasgos que expresan los principales tipos institucionales constitutivos.

El autor, desde una visión dinámica, propone considerar las conexiones que tienen los componentes centrales de la economía social de acuerdo a las realidades regionales y su evolución socioeconómica. Indica una interfase que pone en contacto a la economía social con el sector público mediante la empresa cooperativa, mutualista o asociativa, concertada con servicios públicos, otra que se presenta con el sector municipal o colectivo en la gestión de algunas actividades municipales que se realizan conjuntamente con asociaciones barriales o cooperativas locales y la tercera interfase que se establece entre la economía social y el sector privado tradicional y surge cuando la empresa privada gestiona las actividades y los resultados con la participación de los trabajadores. Una interfase o conexión con el sector sindical es enunciada por Desroche en la medida que las empresas pueden ser gestionadas al mismo tiempo por los sindicatos, o incluso creadas y gestionadas sólo por ellos.

Aunque las fronteras entre los tres componentes no son herméticas, especialmente en los países en los que las organizaciones no se encuadran en situaciones jurídicas bien diferenciadas, el enfoque basado en la identificación de grandes tipos institucionales y en la personería jurídica de las organizaciones se convierte frecuentemente en el criterio esencial de referencia. Sin embargo, el aspecto que destaca de manera especial la unidad, refiere al conjunto de principios y valores que guían el funcionamiento de las organizaciones de este campo (Defourny y Develtere, 2001):

1. Finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad en lugar de beneficio,
2. Autonomía de gestión,
3. Procesos de decisión democrática,
4. Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de los beneficios.

La empresa de la economía social tiene como finalidad brindar un servicio en beneficio de los miembros y de la comunidad, la expresión de este propósito reside en que la generación de

excedentes de la propia actividad económica, si los hubiere, es un medio para realizar este servicio y no la principal finalidad o complementaria de la actividad.

La autonomía de gestión distingue a las organizaciones de la economía social de aquellas pertenecientes a la esfera pública cuyas tareas les son encomendadas desde afuera y no pueden ser modificadas a iniciativa propia. La autonomización para las organizaciones del campo de la economía social significa que la gestión y su control son decisión de sus propios miembros.

El proceso de decisión democrática, propio del principio cooperativo, es considerado central para las organizaciones de la economía social ya que supone la democratización del poder de decisión a través del igual derecho de voto para los miembros (un miembro, un voto). Así, a diferencia del sector capitalista clásico, la participación en las decisiones no está en función de la importancia del capital aportado.

Por último, la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de excedentes, define una lógica de distribución de los beneficios que se refleja en prácticas como: la remuneración limitada del capital, el reparto de los excedentes entre los trabajadores o entre los miembros usuarios bajo la forma de retorno, la constitución de una reserva de excedentes para el desarrollo de la actividad, la asignación inmediata de los excedentes para fines sociales, etc.

Los valores de la democracia, justicia y equidad determinan entonces la específica naturaleza de las distintas formas organizacionales, cooperativas mutuales y asociaciones, que integran la economía social.

A los valores antes mencionados se añaden las reglas que ligan una actividad económica y una asociación de personas (Vienney, 1980) así como la hibridación de los diversos principios económicos que constituyen el mercado, la redistribución y la reciprocidad (Laville, 1994).

No obstante el reconocimiento estatal de las acciones de la economía social a fines del S. XIX y principios del S. XX, a través de normativas que le confirieron una existencia legal, se ha destacado que algunas organizaciones de este campo se fueron fragmentando en diferentes conjuntos especializados e integrados a la economía de mercado dominante (Laville, 2004). Desde esta óptica, la economía social, al distanciarse del terreno político, perdió su vocación de cuestionamiento de las estructuras del modo de organización socioeconómica existente y de esta forma se materializó una disociación entre la economía (la esfera del mercado) y lo social (la esfera del Estado) en detrimento de la identidad de la economía social (Nyssens, 1998).

En este conjunto de nuevas y viejas formas se construyeron los elementos constitutivos de una nueva economía social que articula variadas dimensiones, en un proceso donde la sociedad civil busca establecer otro tipo de sociabilidad fundada en la solidaridad. Por otra parte, fueron surgiendo entidades de base solidaria, por delegación de responsabilidades públicas. Esta

tendencia que se ha puesto en evidencia en las últimas décadas describe la existencia de movilidad interfronteras entre el tercer sector y el sector público y privado (Vivet y Thiry, 2000).

La presencia de diferentes actores y organizaciones hace difícil y controvertido el querer establecer límites claros y precisos de pertenencia de las organizaciones a la economía social. Esta dificultad se acentúa al considerar que no todas las organizaciones privadas sin fines de lucro se conforman bajo la totalidad de los criterios mencionados y que sin embargo, por su dedicación a valores democráticos, compromiso y búsqueda de justicia social se encuentran en los límites del sector al retomar, sino todos, algunos de los principios del cooperativismo.

## **1.2. Las empresas cooperativas**

Las cooperativas son empresas creadas por un grupo de personas asociadas, con necesidades comunes, que están dispuestas a satisfacerlas por una acción concertada y en un ámbito de ayuda mutua y de funcionamiento democrático. Los valores éticos que sustentan sus miembros han sido reconocidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa<sup>2</sup> y se ponen en práctica a partir de una serie de principios concebidos como pautas de acción.

Dichos principios son:

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

Estas organizaciones, en cuyo núcleo se encuentran los miembros -propietarios-usuarios asociados a una empresa-, se distinguen por ofrecer servicios para el beneficio de su membresía y no por la búsqueda de beneficios para sí mismas.

Si tomamos como referencia el modelo desarrollado por Vienney (1980) a partir del cual se puede explicar, desde diferentes dimensiones<sup>3</sup>, la formación y transformaciones de las organizaciones

---

<sup>2</sup> Según la definición de la ACI "Las cooperativas se basan en los valores 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".

<sup>3</sup> Las dimensiones a las que se hace referencia son la tradición histórica, estructura jurídica, campo de actividades económicas, composición social y proyección ideológica.

cooperativas, debemos subrayar que la forma cooperativa aparece identificada jurídicamente por un conjunto de reglas que constituyen un sistema coherente y necesario para mantener relaciones recíprocas entre un grupo de personas y una empresa, unidos por una relación de actividad y una relación societaria.

Para comprender la gestión de una cooperativa, según el autor, se debe tener en cuenta que, para un momento específico, se presenta una relación determinada entre una estructura jurídica y una composición social que puede explicar de qué tipo de actividades y de qué forma se hace cargo un agente distinto al empresario capitalista. Así se adopta una forma empresarial con reglas particulares dentro de la cual se mantienen relaciones interpersonales y sociales, a partir de actividades a las que antes estaban vinculados los agentes que la constituyen.

El agente cubre así un doble papel de adaptación<sup>4</sup> (actividades de los miembros a las reglas de la economía de mercado) y de transformación en la medida que accede colectivamente al poder del empresario. De esta forma, es el agrupamiento de personas quien tiene el control sobre la entidad. Surge una nueva categoría de actores que por su lugar en la producción, la circulación de factores y de productos y las reglas que utilizan para comprometer los excedentes en las actividades, adquiere el poder de transformar las modalidades de funcionamiento del conjunto del sistema, bajo un conjunto de reglas que refieren a la igualdad de las personas, la propiedad colectiva de los resultados, la relación miembro-empresa y la distribución de los resultados.

Debido a que el conjunto que se identifica por una forma común y un sistema de reglas no es homogéneo, Vienney desarrolla una tipología en la que distingue cuatro grupos cooperativos. La clasificación que retiene para delimitar el campo de observación que corresponde al de las organizaciones que identificó en su obra se caracteriza por que ellas presentan "la misma forma y las mismas reglas" y el tipo, se obtiene desarrollando el principio de la "doble calidad" (o de la doble relación de actividad y societaria) y combinando las características socioeconómicas de los miembros y las características de las actividades de las empresas que ellos forman y hacen funcionar según estas reglas. Esto le permite distinguir cuatro grandes categorías de grupos cooperativos que se subdividen a la vez en grupos más homogéneos:

1. Cooperativas de *empresarios individuales*, agrupados para ejercer todas las actividades necesarias para el funcionamiento de su "explotación principal" ya sea especializando sus funciones como combinándolas de maneras muy variables. Al respecto considera que las más importantes, que juegan en cierto modo el papel de "prototipo" son las cooperativas de agricultores, aunque también se presentan y se extienden ampliamente a los pescadores, artesanos, comerciantes, médicos, transportistas y profesiones liberales, antiguas y recientes.

---

<sup>4</sup> No se trata de una adaptación funcional a la economía de mercado ya que reorganizan las actividades sobre las que deciden hacerse cargo según reglas particulares y manteniendo los vínculos sociales.

2. Cooperativas de *producción*, ("*obreras*" o "*de trabajadores*"), que agrupan a trabajadores para el ejercicio en común de su oficio "como empresarios".
3. Cooperativas de *consumidores*, en el sentido amplio del término, que agrupan a sus miembros como "usuarios" de bienes y/o servicios suministrados por la empresa que constituyen con esta finalidad. Según la actividad principal de esta empresa se distinguen las cooperativas "de consumo" propiamente dichas (actividad de distribución de los bienes de consumo corriente como base), de vivienda (reunión de los medios necesarios para la construcción y utilización de vivienda) y de "seguros".
4. Cooperativas de *ahorro y de distribución de crédito*, que constituyen finalmente un conjunto más complejo, que puede ser redistribuido entre las categorías 1ª y 3ª (debido a que no existen cooperativas de producción "con actividad bancaria") según que sus miembros utilicen principalmente el crédito "como empresarios" o "como familias". Si bien las mismas organizaciones pueden reunir asociados con estas dos cualidades, la clasificación dejaría fuera del campo toda la red de cooperativas de segundo grado constituidas para el financiamiento de organizaciones pertenecientes a los diferentes tipos y las instituciones de tercer grado que articulan la red propiamente cooperativa de recolección de ahorro con la intervención de los poderes públicos. De esto resulta para el autor la utilidad de agruparlas a todas en una misma categoría, que aunque resulta heterogénea tiene el mérito de poner de manifiesto la importancia creciente de las organizaciones necesarias para el financiamiento de todos los tipos de cooperativas.

La forma cooperativa también puede comprenderse como un proceso de reproducción en que los miembros generan su organización y al mismo tiempo son transformados por ella (Stryjan, 1999). Desde esta perspectiva, el proceso de formación de un emprendimiento colectivo comienza con la emergencia de un actor social cuyas raíces posibles de reclutamiento son: comunidad, necesidad, visión compartida y empresas existentes (Stryjan, 1999).

En el caso de las cooperativas de crédito, las bases para la formación han sido tradicionalmente las que corresponden a una comunidad local, en la que los lazos de amistad contribuyen a su constitución (Bonus y Schmidt, 1990) la necesidad de brindar respuestas ante el accionar discriminatorio del sector de las finanzas tradicionales y la visión compartida del mundo en que la ideología posibilitó la cohesión de los agentes en una actividad concreta que surgió como resultado de una visión normativa.

Una vez constituidas, estas organizaciones requieren ser rediseñadas y dirigidas por los propios miembros (Stryjan, 1998) y la relación que se establece entonces entre los miembros de una cooperativa es multidimensional, es decir se trata de clientes/usuarios al mismo tiempo que

propietarios, son parte de la gestión y el funcionamiento de la estructura. En este proceso continuo de redefinición y reproducción de la organización, la aparente dualidad de los objetivos económicos y sociales deber ser interpretada no como una línea ficticia sino como la manifestación de un proceso donde los objetivos sociales se logran a través de actividades económicas, y en el que la membresía es el lugar donde las funciones sociales y económicas se unen (Fairbairn, 2005).

### **1.3. Las cajas de crédito cooperativas**

Basándose en los aspectos anteriores y aplicando a las cajas de crédito las referencias que Vienney establece para el cooperativismo de crédito, se debe señalar la mayor heterogeneidad de estas organizaciones con respecto a las cooperativas de otro tipo. Específicamente esta se manifiesta desde el punto de vista de la determinación de su actividad principal ya que forman parte del campo de las instituciones financieras cuya función, tal como está definida en Argentina por la Ley de entidades financieras, consiste en realizar intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros<sup>5</sup>.

En segundo lugar, la heterogeneidad se expresa en la condición socioeconómica de sus miembros usuarios. Estas organizaciones pueden ser tan diversas como los grupos socio profesionales que las conforman a partir de sus necesidades de acceso a los servicios bancarios: empresarios individuales de distintas profesiones, pequeñas y medianas empresas, familias, etc.

Muchos de estos grupos pueden encontrarse en una misma cooperativa, que les prestará servicios adaptados a sus necesidades específicas. No obstante, la heterogeneidad resulta sólo aparente ya que como en otras organizaciones de tipo cooperativo la doble relación de actividad y societaria no se establece por azar: corresponde a la emergencia de “necesidades de crédito” en las personas cuya identidad socioeconómica está determinada por el hecho de que no pueden satisfacerla -en su contexto-, recurriendo a la banca comercial y por consiguiente deben constituir y hacer funcionar por sí mismos las “empresas” correspondientes. El surgimiento de la entidad, así como su desarrollo, resulta de mayor complejidad ya que la “doble calidad” de usuario y asociado de la empresa común se manifiesta en dos niveles:

1. El de la actividad específicamente bancaria, -es decir la captación de recursos y la distribución de créditos<sup>6</sup>- y una “doble utilización” por los usuarios-asociados de la institución, que “transforma” por ello sus depósitos en créditos. Es el propio principio del crédito mutuo (los miembros son mutuamente acreedores y deudores unos frente a otros) lo que supone que sean bastante numerosos y que sus capacidades y necesidades de

---

<sup>5</sup> En las disposiciones de la Ley 21.526 quedan expresamente comprendidas las cajas de crédito junto con los bancos comerciales, de inversión e hipotecarios así como las compañías financieras y las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles. La enumeración que se presenta en la ley no es excluyente de otras clases de entidades que realizan las actividades que la misma prevé en el artículo 1.

<sup>6</sup> El sistema cooperativo o mutualista implica una doble calidad de depositante y de prestamista.

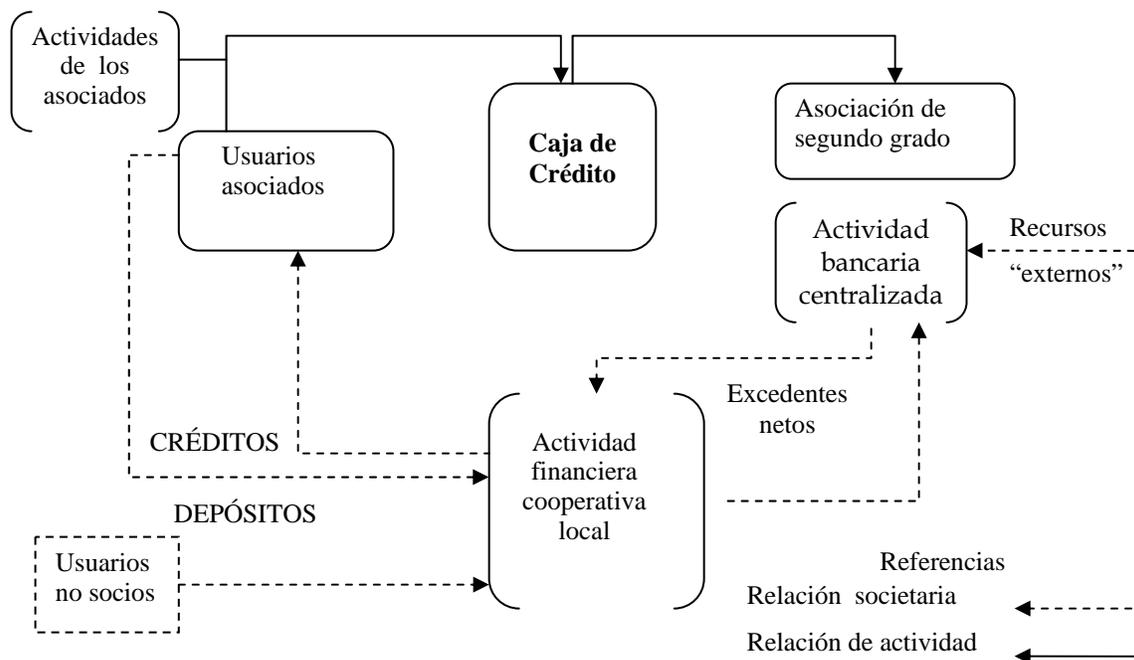
financiamiento sean bastante heterogéneas para que la “transformación” pueda funcionar (Vienney, 1980).

En la figura 1 se esquematizan las relaciones de actividad y societarias de las cajas de crédito cooperativas. La asociación de segundo grado corresponde a un agrupamiento federativo que es constitutivo del cooperativismo de crédito que debe necesariamente funcionar en el plano de la actividad específicamente bancaria como una red institucionalizada para regular su actividad, “relacionando a personas que presentan las mismas necesidades de dinero aunque con ritmos y en momentos diferentes - centralización y redistribución de los excedentes de los depósitos sobre los retiros-” (Vienney, 1980).

Específicamente, en un modelo de red federado, la distribución de recursos y servicios es llevada a un grado de asociación muy alto contribuyendo a la viabilidad del sistema conservando su identidad (Paradis, 2001). La red federada presenta un todo integrado, las estructuras de integración realizan un mandato bajo tres aspectos: representación, apoyo a las actividades y supervisión delegada por la autoridad de regulación (Fischer, 2005). Este tipo de red se consolida a través de una imagen unificada y el respeto al principio de subsidiaridad y regionalización, evitando la competencia entre las entidades.

En Argentina, los cambios en el entorno regulatorio fueron un obstáculo para el desarrollo de formas de coordinación e integración con un grado de cohesión similar a la red federada. Sin embargo la forma de integración cooperativa se presenta a través de estructuras de segundo (asociaciones y federaciones) y tercer grado (confederaciones) previstas en la legislación para conducir los procesos de adhesión societaria. Estas estructuras, en algunos casos, han desempeñado un papel de representación gremial, manteniendo al mismo tiempo un liderazgo articulado para posibilitar la transferencia de tecnología y consolidar la función de delegación ante los poderes públicos.

Figura 1 Relaciones de actividad y societarias de las cajas de crédito cooperativas



Fuente: adaptado de Vienney (1980)

2. En un segundo nivel se ubican las actividades que las personas concernidas tienen necesidad de financiar ya sea por que de ellas provienen sus ingresos o bien por que ellas son necesarias para satisfacer sus necesidades familiares.

Desde esta óptica, todos los tipos de agrupamientos cooperativos son susceptibles de ser los elementos constitutivos de una organización cooperativa de las actividades bancarias, al mismo tiempo que la caja cooperativa puede aparecer como un tipo de agrupamiento específico.

El desarrollo de las organizaciones cooperativas financieras, a escala internacional, ha experimentado distinto tipo de transformaciones debido a la imposición de condiciones institucionales legales y políticas que tuvieron lugar en la mayor parte de los países, en especial desde la década de 1980. Por otra parte, la tendencia a la concentración ha planteado la necesidad de una mayor adaptación de las entidades a las innovaciones tecnológicas de la información y las comunicaciones y esto se reflejó en una continua innovación bajo la forma de productos financieros, de instrumentos y de técnicas junto con la incorporación de nuevos canales de distribución de los productos financieros.

En este movimiento complejo y cambiante dentro del escenario de la globalización, las organizaciones cooperativas se han visto condicionadas, del mismo modo que otras entidades

lucrativas, a la adopción de estrategias de adaptación divergentes. Ellas se pueden representar como extremos de una misma continuidad: para algunas, la adaptación a las reglas del mercado implican un abandono gradual de las reglas cooperativas con un elevado riesgo de desmutualización. En el otro extremo la estrategia de respuesta a las nuevas exigencias de mercado comprende una revitalización de las reglas cooperativas como un elemento central de su diferenciación en la nueva dinámica de los mercados (Buendía Martínez y Tremblay, 2001).

En el análisis que se realizará en los próximos capítulos será tomada en cuenta la perspectiva analítica de Vienney respecto a las leyes de formación y de transformación de las cajas de crédito. Esta referencia permitirá comprender el desempeño actual de las entidades estudiadas y a la luz de los procesos correspondientes a su transformación.

La naturaleza de dichos procesos y sus determinantes, constituirán el paso necesario para guiar el análisis relativo a la gobernanza cooperativa y entender de qué modo la subordinación del cooperativismo financiero a las reglas generales de las entidades bancarias y a la búsqueda de mayor eficiencia y competitividad, condujo a sus entidades a un replanteo de su identidad, el abandono de la especificidad cooperativa y la pérdida de integridad de sus organizaciones.

Debido al carácter de las cajas como organizaciones horizontales cuyas decisiones se toman de forma colectiva, la gobernanza será interpretada como el proceso por medio del cual se adoptan decisiones importantes, se determina quiénes van a estar involucrados y se decide de qué manera se va a rendir cuentas (Davis, 2002)<sup>7</sup>. Estos aspectos permitirán apreciar de qué modo en las cajas estudiadas se fue alterando el objetivo primario para el que fueron creadas, hasta qué punto se desdibujó la integridad de estas organizaciones para cumplir el propósito para el que fueron fundadas (Malo, 2003, 2005) y finalmente en que instancia se alteraron las relaciones que mantienen con las organizaciones con que se vinculan (Fairbairn, 2005).

---

<sup>7</sup> El concepto gobernanza ha cobrado relevancia en los discursos y estudios del ámbito público y privado. De manera genérica la gobernanza se define como "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado". (SELA, 2005) Sin embargo, mientras que para los teóricos de la sociedad civil, su presencia es garantía de una buena gobernanza, para los neomarxistas se define en una lucha de poder entre conflictos divergentes y finalmente para otros la figura del Estado es ineludible en la medida que provee una dirección coherente a la sociedad definiendo las formas de gobernanza independientemente de las estructuras de gobierno. (Whittingham, 2002) En una perspectiva más global y desde la óptica del origen de la palabra (*governance* del inglés) el significado refiere a las nuevas formas de coordinación que trascienden las políticas estatales nacionales. Si bien el concepto alude a una superación del eslabón nacional, también hace referencia a la posibilidad de trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal) (SELA, 2005). En esta línea, R. Mayntz (Mayntz, 2001) afirma que los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas, superando así la formulación de una gobernanza donde el Estado ejerce un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos por una gobernanza moderna, que se caracteriza por la presencia de actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. Finalmente, la *Commission on Global Governance* introduce en la definición un aspecto relevante al destacar que la administración de asuntos comunes a los actores sociales (instituciones públicas, privadas y individuos) es un proceso continuo de cooperación y acomodamiento entre intereses diversos y conflictivos.

## **2. Referencias sobre la historia del cooperativismo de crédito**

### **2.1. Antecedentes del cooperativismo de crédito**

Para comprender la naturaleza y transformaciones del cooperativismo de crédito en la Argentina, así como las características y alcance de su operatoria, haremos referencia a los procesos históricos que dan cuenta del origen y posterior desarrollo de las entidades del sector. Las cooperativas de ahorro y crédito tienen su origen en el contexto de la "revolución industrial" a partir de las iniciativas de Friedrich Wilhelm Raiffeisen y Hermann Schulze de Delitzsch, (Macpherson, 1994). A mediados del siglo XIX, la situación de extrema pobreza de los campesinos alemanes, a causa del endeudamiento por las altas indemnizaciones que debían pagar a los terratenientes en compensación para acceder a la propiedad de la tierra, se veía agravada en coyunturas de malas cosechas y de hambruna. En las ciudades, el surgimiento de las empresas privadas con grandes capitales amenazaba la existencia económica de las estructuras tradicionales del artesanado y las pequeñas empresas que al igual que los campesinos, no tenían acceso a los créditos bancarios y dependían exclusivamente de los prestamistas privados (usureros).

La primera cooperativa de crédito rural fue creada por Raiffeisen en 1864 en Heddesdorf quien participaba de la escuela económica liberal. La asistencia de las personas pudientes al prójimo y el propio esfuerzo de los atendidos eran suficientes según Raiffeisen para reducir los conflictos y promover vínculos de cooperación frente a la usura y las tendencias abusivas del capital. Las cooperativas de crédito rural se formaron como entidades de responsabilidad solidaria e ilimitada de sus miembros, su influencia alcanzaba a un grupo reducido de asociados. Debido a la escasez del capital inicial el destino de los excedentes se destinaba a la ampliación del capital común.

Esta modalidad tuvo un importante desarrollo que culminó con la constitución en 1877 de la Federación Alemana de Cooperativas de tipo Raiffeisen, con un fuerte componente confesional cristiano (Chaves y Monzón, 2003). Al mismo tiempo, Hermann Schulze-Delitzsch, político alemán liberal y reformador económico, proponía crear en la ciudad asociaciones que, reunieran las fuerzas económicas de la comunidad bajo los principios de la autoayuda, autoadministración y autorresponsabilidad. Con esta idea creó las primeras "asociaciones de materias primas" para carpinteros y zapateros y en 1850 la primera "asociación de anticipo", precursora de los actuales Bancos Populares. Sus seguidores privilegiaban la dimensión empresarial de sus organizaciones, reforzando la autonomía de sus miembros y la democracia interna. Estas se caracterizaron por abarcar un mayor número de asociados, por constituir un capital inicial considerable y basarse en mayor grado en la capacidad de ahorro de sus miembros. En sus inicios adoptaron la responsabilidad ilimitada y posteriormente la responsabilidad limitada al aporte de las acciones cooperativas de sus asociados (Drimer y Drimer, 1981).

Derivaciones de estos modelos fueron las Credit Union por la acción de promoción emprendida por Desjardins (Canadá), Filene y Bergengren (Estados Unidos). Desjardins, fundó en 1900, en Levis (Québec) la primera “caja popular”. Colaboró con Filene y Bergengren en la redacción de la primera ley reguladora de uniones de crédito en Estados Unidos que fue sancionada en 1909, año en que se fundó la primera entidad de este tipo. Estas cooperativas abarcan grupos de empleados, obreros, trabajadores independientes u otras personas con ingresos limitados. Ellas fomentan el ahorro sistemático y permiten atender necesidades u obligaciones circunstanciales de sus asociados, tales como el pago de la atención médica, la reparación del hogar, los gastos de instalación de nuevos profesionales etc. (Drimer y Drimer, 1981). En 1921 Filene y Bergengren fundaron la Oficina Nacional de las Uniones de Crédito en la ciudad de Boston para fomentar la creación de nuevas cooperativas de este tipo. La actividad de promoción posterior alcanzó importantes resultados para el cooperativismo de ahorro y crédito que actualmente se desarrolla en 91 países proporcionando sus servicios a más de 108 millones de personas en todo el mundo, según el último informe del Consejo Mundial de Uniones de Crédito (WOCCU)<sup>8</sup>.

## **2.2 Origen del cooperativismo de crédito en la Argentina**

Las finanzas cooperativas fueron impulsadas a fines del siglo XIX por las corrientes migratorias europeas que incorporaron a ellas tradiciones mutualistas y prácticas cooperativas. Estas experiencias involucraron en su constitución a pequeños productores urbanos, artesanos y trabajadores rurales. Se trataba esencialmente de grupos que se vieron obligados a organizar bajo formas empresariales un circuito de asistencia, dentro de sus propias actividades, con el fin de resolver solidariamente la carencia de fuentes de financiamiento para las actividades que realizaban. La primera experiencia reconocida en el país fue la del Banco Popular Argentino fundado en 1887, a partir de la reforma bancaria por la que se crearon bancos garantidos<sup>9</sup> (Grela, 1965). En sus estatutos, este primer banco cooperativo recuperó los principios del sistema de Bancos Populares ideado por H. Schultze-Delitzsch y la experiencia de las cooperativas de crédito impulsadas por L. Luzzatti. La entidad fue considerada por sus fundadores como “una combinación que da participación a los capitales pequeños en los beneficios que antes eran obtenidos por los grandes capitales”. Luego de esta iniciativa se desarrollaron otras experiencias, de modo tal que en el curso de cuatro décadas se lograron establecer y consolidar 15 bancos cooperativos con institucionalidad jurídica (Vuotto, 2002). Estas entidades y las que se conformaron posteriormente

---

<sup>8</sup> El Consejo Mundial de Uniones de Crédito (WOCCU) fue creado en 1970, adhieren siete confederaciones: CUNA (EEUU), NACCU (Canadá), ACOSCA (Asia), AFCUL (Australia), CCCU (Caribe), COLAC (Latinoamérica). Estas actúan bajo los principios comunes formulados por la Unión Internacional Raiffeisen (IRU): autoayuda; estructura democrática, con un voto para cada asociado; toma de decisiones democrática y participativa; auto-responsabilidad; adhesión voluntaria; compromiso organizativo primordial de prestación de servicios a los miembros y a la comunidad; membresía abierta; principio de identidad; principio de regionalidad que facilita el conocimiento y relación personal y asegura la no competencia dentro del sector e independencia de las cooperativas con respecto al Estado.

<sup>9</sup> Por ese sistema podían crear entidades bancarias las personas e instituciones que dispusieran de un capital mínimo de 250.000\$ oro, con los cuales se compraban títulos cuyos intereses se pagaban en oro.

dejaron de actuar como bancos cooperativos, convirtiéndose en sociedades anónimas por prescripción de la reforma bancaria de 1935.

Posteriormente, fueron surgiendo en la primera mitad del siglo formas cooperativas vinculadas a la actividad agrícola, como las cajas rurales de crédito promovidas por la Liga Social Argentina<sup>10</sup> y las cajas regionales cooperativas de préstamo y ahorro (Plotinsky, 2002) impulsadas por el gobierno nacional con la finalidad de facilitar el acceso al crédito al pequeño productor rural. No obstante su importancia, dichas cajas no tuvieron un papel significativo y al perder progresivamente los elementos de participación y control democrático quedaron sometidas a un proceso de deterioro institucional y operativo que finalmente determinó su liquidación (Drimer y Drimer, 1981).

Las cajas de crédito urbanas, se iniciaron en torno a las demandas de distintos sectores económicos y funcionaron en general con capital propio y formas inorgánicas de ahorro, de modo de cubrir las necesidades de las actividades artesanales y comerciales desarrolladas en las ciudades. Su funcionamiento fue similar al de las entidades mutuales, cuyos asociados efectuaban aportes de capital social aunque se trataba de sociedades anónimas con denominación cooperativa cuya operatoria se orientaba por los principios de autoayuda y libre adhesión (Mizrahi, 1976). Su desarrollo y promoción se reflejó en una evolución meramente vegetativa, al margen de un régimen legal virtualmente inexistente (Gleizer, 1981). A esto se debe agregar la probable influencia de problemas relativos a su gestión, así como la competencia con la banca pública, la escala de las organizaciones y los cambios del contexto con su impacto diferencial en los distintos sectores de actividad en que intervenían dichas entidades (Vuotto, 2004). El resto de las cooperativas de crédito y las que se crearon paulatinamente mantuvieron sus características vegetativas y conservaron ciertos espacios del mercado aunque fueron afectadas sólo de modo indirecto por las transformaciones sociales producidas en el país, en especial desde el proceso de industrialización que cobró fuerza desde mediados de la década de 1930.

### **2.3. La regulación de la actividad bancaria**

A inicios de la década de 1930 se acentuó el proceso de deterioro de la economía argentina y los efectos de la crisis económica mundial de 1929 repercutieron con fuerza hasta 1933. Durante esos años la actividad bancaria sufrió las consecuencias del quebranto de numerosas empresas (Gorini, 1974) mientras se ponía en evidencia que la Caja de Conversión creada en 1890 y el Banco de la Nación Argentina que surgió un año después, resultaban insuficientes para el gobierno de los

---

<sup>10</sup> En 1909 fue creada oficialmente la Liga Social Argentina, una institución puramente laica con propósitos sociales y económicos. Su presidente, Emilio Lamarca, la había concebido como una "gran escuela libre y general de educación progresiva, social y apologética, de los católicos argentinos". Los miembros de la Liga fueron reclutados en el antiguo grupo de la Asociación y la Unión Católica, en los Círculos Católicos de Obreros y en la Liga Democrática Cristiana. En sus diez años de vida la Liga contó con más de 5.000 adherentes y 180 sedes en todo el país. Participó de distinta forma en la creación de cooperativas de consumo, mutuales sindicales y cajas rurales similares a las creadas en Alemania por F. Raiffeisen con fines de ayuda mutua y solidaridad. En 1919 desde la jerarquía eclesiástica se solicitó a su presidente la disolución, para evitar su competencia con la liga económico - social de la Unión Popular Católica Argentina (UPCA).

asuntos financieros (Rodríguez y Capece, 2001). La crisis obligó a considerar la debilidad del sistema bancario argentino y la situación del propio Banco de la Nación, que entre sus operaciones realizaba el redescuento de cartera a los bancos privados.

Hasta 1935, los bancos en el país no estuvieron sometidos a regulaciones específicas, salvo las pocas disposiciones del Código de Comercio que les correspondían y la obligación de remitir mensualmente los balances a la Inspección General de Justicia, sin tener la obligación legal de mantener una reserva de efectivo con relación a la masa de los depósitos.

La escasa reglamentación bancaria de la época permitió la creación de bancos cooperativos que posteriormente y como consecuencia de la sanción de la primera ley de cooperativas (Ley 11.388) de 1926, algunos cambiaron su naturaleza jurídica transformándose en sociedades anónimas.

A partir de la reforma monetaria y bancaria de 1935, la autoridad monetaria se propuso prevenir las fluctuaciones de la actividad económica interna originadas en las alteraciones del orden externo, de modo de evitar la abierta dependencia de las crisis económicas mundiales (Girbal Blacha, 2001).

Así, el reordenamiento bancario y monetario, que tuvo en cuenta las características de un país eminentemente agrario, implicó la intervención directa del Estado, la que también se puso de manifiesto a través de la creación de Juntas Reguladoras y comisiones de control, el abandono del patrón oro, el control de cambios, la Reforma Tributaria, el desarrollo del mercado interno de títulos, etc. (Gorini, 1974).

Específicamente en el ámbito financiero, con la creación del Banco Central de la Republica Argentina<sup>11</sup> (Ley 12.155) y la sanción de la primera Ley de Bancos (Ley 12.156) se reglamentó de modo específico toda la actividad bancaria nacional, estableciéndose los derechos y deberes del Estado nacional y de los particulares en la materia. El BCRA como “agente financiero” del Estado, concentró todas las facultades y deberes referido a la actividad bancaria (Villegas, 1987). Las cooperativas de crédito existentes, como antes se indicó, mantuvieron casi inalteradas sus características y reflejaron sólo de modo indirecto las transformaciones producidas en la esfera social.

#### **2.4. La Reforma Financiera de 1946**

La crisis financiera internacional y posteriormente la Segunda Guerra Mundial alteró por completo el modelo de crecimiento basado en la integración exportadora-importadora, así como el papel que el Estado debía cumplir en la economía. El interés del gobierno peronista por fortalecer y redefinir las condiciones de una mayor independencia del país en coyunturas de crisis económicas

---

<sup>11</sup> En su origen fue una empresa mixta compuesta por el Estado Nacional, los bancos provinciales y bancos privados de capital nacional y extranjero. De acuerdo a la ley era independiente políticamente y sus autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Fue creado con un capital mixto de 30 millones de pesos moneda nacional (10 millones suscriptos por el gobierno) destinado a ajustar la oferta de moneda a la demanda. También fue creado el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias (Ley 12.157) para movilizar los activos fijos.

mundiales, se expresó en la reforma financiera de 1946 que estableció la nacionalización o centralización de los depósitos bancarios con el objetivo de dirigir el sistema financiero hacia el apoyo de la industrialización sustitutiva interna.

Esta reforma convierte a los bancos en mandatarios del BCRA (Decreto 14.962/46) que asume la garantía total de los depósitos del sistema sin alterar las operaciones corrientes de los bancos con sus propios clientes y manifestaron una mayor intervención del Estado detentando la hegemonía de las fuentes de creación y de la emisión de dinero del sistema.

Entre las modificaciones sustanciales, el BCRA dejó de ser una empresa mixta y su capital pasó a estar compuesto íntegramente por el Estado nacional. Cabe destacar que el valor de la tasa activa difería según el destino de los créditos y era resorte único del Estado nacional<sup>12</sup>. En consonancia con la orientación dada a la economía y al BCRA en particular, se eliminó la exigencia de realizar la emisión tomando como referencia un mínimo de 25% de oro y divisas en calidad de respaldo. Esto provocó un proceso de expansión del crédito, vía la emisión monetaria, en el que la banca oficial fue protagonista.

El nuevo sistema se caracterizó por la aplicación de una política de crédito selectiva que favoreció a ciertos sectores e impuso tasas máximas de interés (Rodríguez y Capece, 2001). De manera simultánea la política de asignación del crédito fue estimulada por los bancos oficiales especializados: el Banco de Crédito Industrial en apoyo de la actividad industrial y la minería, el Banco de la Nación orientado al agro y el comercio, el Banco Hipotecario Nacional en el financiamiento de la construcción de viviendas, y la Caja Nacional de Ahorro Postal orientada a los créditos de consumo e impulsando la captación del pequeño ahorro surgido de las nuevas políticas distributivas.

El desarrollo y diversificación del mercado interno posibilitan el inicio de una nueva etapa para el cooperativismo de crédito. Las transformaciones del contexto económico como consecuencia de la expansión industrial, permitieron la aparición de nuevas instituciones financieras no bancarias con la finalidad de superar la insuficiencia crediticia especialmente para la pequeña y mediana empresa orientadas a la producción y comercio, y responder a la demanda de crédito para el consumo.

Las nuevas entidades, en su mayoría cooperativas, actuaban fuera del sistema regulado (su operatoria no estaba prevista en la normativa bancaria) y sustituyeron a las fuentes tradicionales de financiamiento. En este proceso se consiguió elevar a las entidades cooperativas desde el estadio vegetativo en que se encontraban, hasta la categoría de verdaderos bancos populares, financiadores de la pequeña y mediana empresa nacional y neutralizar parcialmente la tendencia concentradora de la banca tradicional (Gleizer, 1981). Sin embargo la forma cooperativa sostenida

---

<sup>12</sup> Esas medidas fueron complementadas con la Reforma del año 1949 que asignó al BCRA la función de "banco de bancos" y transfirió al Ministerio de Finanzas la orientación de la política financiera y bancaria en general.

esencialmente por sectores de clase media, y en particular el cooperativismo de crédito se desarrollaron como complementarios de la economía estatal (Gambina, 1998), es decir donde el Estado no llegaba con la prestación directa de algún servicio, la cooperativa intentaba resolverlo orientándose hacia un desarrollo marcado por su carácter empresarial.

Las transformaciones precedentes plantearon la necesidad de introducir cambios cualitativos en las formas tradicionales de prestación del servicio financiero. Dada la importancia de contar con nuevos instrumentos financieros y una operatoria más ágil, se fueron acortando los plazos de los depósitos y la libreta de ahorros de hojas fijas fue reemplazada por la boleta de extracción de fondos, que progresivamente se transformó en instrumento de crédito endosable. Surge así la distinción entre el depósito a plazo fijo (fondos de asociados) y el depósito a la vista (cuenta personal) y la orden de pago cooperativa, como título de crédito endosable (Schujman, 1966).

En esa coyuntura, las necesidades de representación de las entidades estimularon la creación de una instancia federada de representación y de apoyo a sus procesos de crecimiento. Así, en 1950 surgió la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC) con la finalidad de coordinar la representación gremial y el asesoramiento jurídico-contable de las cooperativas de crédito.

## **2.5. La reorganización del sistema bancario y el auge del cooperativismo de crédito**

A partir del derrocamiento del gobierno peronista en 1955, se inició un proceso de reorganización del sistema bancario que culminó en 1957 con el reordenamiento que derogó el régimen legal establecido en 1946. Entre las medidas adoptadas se dispuso la autarquía del BCRA con la restitución de los depósitos a los bancos y la anulación del régimen de depósitos nacionalizados se volvió al sistema de efectivo mínimo, con tasas modificables por el BCRA de acuerdo a la nueva ley de bancos dictada ese mismo año (Decreto Ley 13.127 ).

La privatización, que implicó un beneficio para los bancos fue perjudicial para la pequeña y mediana empresa, al incrementar el control de las fuentes de asistencia crediticia a las empresas de capital nacional. En cuanto al cooperativismo de crédito, que hasta ese momento trabajaba exclusivamente con depósitos en cajas de ahorro y en un marco muy restringido de colectividad o gremio (Plotinsky, 2003), un grupo de cooperativas se escindió de la FACC por razones político-ideológicas para crear el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), entidad de segundo grado que representaba a 58 entidades cooperativas. En su declaración de principios formulada en 1966 fijó posición contra la concepción de neutralidad política que habían asumido algunos sectores cooperativos, bregando por la independencia del cooperativismo de los gobiernos, del poder empresario y de los partidos políticos (Gambina, 1998).

La creación del IMFC implicó superar la etapa mutualista e introdujo una nueva dinámica para las cajas de crédito que deseaban prestar todos los servicios que efectuaba la banca a través de la utilización de la orden de pago y la apertura de cuentas corrientes.

El IMFC, mediante la creación de Cámaras de Compensación de Valores viabilizó la circulación de la orden de pago cooperativa<sup>13</sup>, denominada luego por razones normativas letra de cambio cooperativa, -posteriormente convertida en cheque cooperativo-, al tiempo que asignaba recursos excedentes entre las cooperativas zonales y permitió el funcionamiento del conjunto como un sistema integrado, actuando el IMFC como una suerte de banca central cooperativa (Althaus,1983).

La amplia difusión de la orden de pago fue determinante del proceso de expansión, debido a que se convirtió en un instrumento de circulación creciente que facilitó la canalización de recursos provenientes de pequeños y medianos empresarios, artesanos, entidades culturales y asistenciales entre otros y se orientó hacia créditos accesibles para dichos sectores.

Hasta 1966 se produjo un importante avance en el campo del cooperativismo financiero. Sus entidades adoptaron un acentuado ritmo bancario y se desarrollaron en los mercados de proximidad que no eran atendidos por la banca tradicional que históricamente estaba orientada a las grandes empresas, los bienes inmuebles y el comercio internacional<sup>14</sup>.

Las nuevas cajas de crédito se caracterizaron por la heterogeneidad social de la base societaria que las conformaba y en la que coexistían sectores populares, comerciantes de clase media y empresarios agrícolas. La operatoria principal de las cajas estaba basada en el dinero transaccional, cuentas a la vista que utilizaban como medio de pago la “orden de pago cooperativa”. Con estos fondos se otorgaban préstamos dirigidos principalmente a la financiación de capital de trabajo e inversiones de comerciantes e industriales, y en menor medida a la concesión de préstamos personales (Heller y Bleger, 1999).

La importancia que adquirieron las cajas no radicó en la significación económica en torno a la captación de recursos, sino en su papel relativo al cuestionamiento de las políticas adoptadas en el campo financiero y económico-político en general.

La principal reivindicación fue planteada respecto a la necesidad de movilizar los recursos entre las diversas categorías de empresas y sectores de modo de superar desequilibrios e inequidades.

---

<sup>13</sup> La “orden de pago” fue un instrumento sin regulación legal que se libraba contra una institución cooperativa de crédito en la cual el librador, en su carácter de asociado, contaba con fondos depositados a su orden en cuenta a la vista o la autorización para girar en descubierto. Posteriormente se volvió endosable y comenzó a compensarse en cámaras en forma similar a las del campo bancario.

<sup>14</sup> En 1963 se registraban 354 cooperativas de crédito con 425.361 asociados (Centro de estadísticas, Dirección Nacional de Cooperativas, 1956 )

De las 197 cajas de crédito que operaban en 1958 se llegó en 1965 a un total de 974, con una participación en los depósitos cercana al 10% del total del sistema financiero. Estas entidades ocupaban el tercer lugar por el monto de los depósitos, luego del Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, superando en más de un 80% al primero de los bancos privados (Mizrahi, 1976).

Como factor determinante de este desarrollo se debe mencionar el grado de integración cooperativa alcanzado desde la creación de las entidades de representación gremial, la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito y el IMFC. Al respecto, se debe destacar en el caso del IMFC la fuerza cohesionadora de su ideología y en un nivel operativo la ventaja proveniente de su responsabilidad de cámara compensadora.

## **2.6. El régimen jurídico de los intermediarios financieros no bancarios**

En noviembre de 1965 el Directorio del BCRA sancionó el régimen aplicable a los intermediarios no bancarios del crédito, que en lo referente a las cooperativas, convertía a la orden de pago cooperativa en una letra de cambio no a la orden. Esta no podía transmitirse por endoso y sólo podían cobrarse personalmente en las ventanillas de la entidad girada, o a través de un banco, en calidad de valor al cobro. Aunque el movimiento cooperativo se movilizó para detener provisoriamente la implementación de estas medidas, con el advenimiento del régimen militar en 1966 se aplicó inmediatamente el régimen restrictivo, que fue acompañado “por una campaña difamatoria impulsada por algunos medios de difusión contra los máximos dirigentes del Movimiento Cooperativo de Crédito”(Gleizer, 1996)<sup>15</sup>.

La reestructuración del sistema financiero argentino se afianzó en 1968 cuando se eliminaron las prohibiciones que regían para el otorgamiento de créditos a la producción y comercialización de bienes y servicios. (circular B.629 BCRA). Esto favoreció el crecimiento de la banca privada en desmedro del sector de los bancos oficiales, estimulando el proceso de extranjerización y reduciendo el límite del crédito a las empresas pequeñas y medianas.

En 1969 la Ley de Entidades Financieras 18.061 incorpora además de los bancos a otras entidades, como compañías financieras, sociedades de crédito para consumo y cajas de crédito cooperativas (denominación introducida por la ley) reconociéndola como una clase especial de entidades financieras. La nueva regulación legal suprime la posibilidad de captación de depósitos a la vista a la vez que se prohibía la compensación intercooperativa. Las limitaciones impuestas por el nuevo régimen aplicado por el BCRA, determinaron que el número de cajas de crédito se

---

<sup>15</sup> En 1966 la Resolución N° 286 del BCRA estableció que las órdenes de pago cooperativas o documentos similares tomaran el carácter de letras de cambio no a la orden, prohibiendo su endoso y el sistema de compensación de documentos a la vista emitidos por entidades cooperativas cuyo efecto inmediato fue el de suprimir la Cámara Compensadora de las “órdenes de pago”, instrumentada por el Instituto Movilizador que hasta ese momento había funcionado sin que ninguna ley especial las rigiera (Rusconi, 1975 ) alcanzó a vastas zonas del país sobre todo en aquellos lugares donde la banca tradicional no estaba presente

redujera. De las 973 que funcionaban en 1966<sup>16</sup> permanecieron 450 en 1971 y su participación en los depósitos pasó del 10% al 2,5% (Mizrahi, 1976).

Con la finalidad de restablecer las facultades cercenadas a las cooperativas se realizaron múltiples gestiones que contaron con el apoyo de diversas instituciones hasta que en diciembre de 1972, la Ley 20.041 autorizó a las cajas de crédito a operar con cuentas a la vista y la circulación de letras de cambio. Se estableció, además, que el Banco de la Nación Argentina se haría cargo de la organización de la cámara compensadora de dichos valores, lo cual sucedió en 1973, cuando la función fue retomada por las cámaras cooperativas. Asimismo se otorgó la garantía del Estado a los depósitos constituidos en las cajas de crédito cooperativas.

No obstante la prohibición impuesta en 1966 de abrir nuevas cajas de crédito y la posterior disposición que impedía la habilitación de todo tipo de entidades financieras, el sector bancario y de entidades financieras no cooperativas fue creciendo por vía de la concentración y apertura de sucursales<sup>17</sup>. En julio de 1973, con el advenimiento de un régimen democrático, comienzan a funcionar nuevamente las cámaras compensadoras de letras de cambio cooperativas, iniciándose un paulatino proceso de recuperación de las entidades. Estas comenzaron a extender la gama de servicios prestados a sus asociados y las actividades orientadas a mejorar su función de bancos populares (Rusconi, 1975). La reactivación de las cajas de crédito resultante de la endosabilidad de la letra de cambio elevó su participación en la actividad financiera nacional al 3,26% sobre el total de préstamos al sector privado y el 2,92% sobre el total de depósitos. (Boletín estadístico BCRA, 1975).

En esta etapa el movimiento cooperativo se ocupó de la rehabilitación del registro de solicitudes para la instalación de nuevas entidades según las condiciones previstas en la nueva Ley de Cooperativas 20.337 que entró en vigencia en el año 1973. En lo referente a la regulación general del sistema financiero, cabe destacar que en 1973 se dictó la Ley 20.520, que implantó por segunda vez en la Argentina el régimen denominado de nacionalización o centralización de los depósitos que se aplica a los bancos y a las entidades no bancarias. Sin llegar a introducir alteraciones sustanciales en el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas las transformaciones para este periodo fueron de corta duración debido al advenimiento del gobierno militar en marzo de 1976.

## **2.7 Las transformaciones a partir de la Reforma Financiera de 1977**

---

<sup>16</sup> Representaban en esa fecha el 64 % de las casas bancarias.

<sup>17</sup> Hacia diciembre de 1974 se contabilizaban 430 cajas de crédito mientras que las casas bancarias habían pasado a 3000.

Las transformaciones estructurales derivadas de la política económica de la dictadura militar, impusieron un nuevo comportamiento basado en la valorización financiera como eje del patrón de acumulación interno (Basualdo, 2002).

Bajo esta orientación las políticas de reforma estructural tuvieron como pilares centrales la apertura de la economía, la instrumentación de las privatizaciones de las empresa públicas con la consiguiente reducción de la función económica del Estado y la reforma financiera de 1977, cuyas bases jurídicas quedaron sancionadas por la Ley de Entidades Financieras 21.526 y la Ley de Descentralización de los Depósitos 21.495.

Los objetivos del este nuevo esquema consistieron por una parte en asegurar tasas reales positivas con el propósito de estimular el ahorro y de canalizar el crédito hacia las actividades y empresas consideradas más “eficientes” y “rentables”, en condiciones de pagar el dinero no subsidiado, y por otra en estimular la competencia entre las entidades, a fin de lograr por esa vía la reducción del costo de intermediación (Rozenwurcel, 1980) dejando que el sistema quedara sujeto a las fuerzas de la oferta y la demanda.

En este contexto, la reforma financiera integral condicionó el desarrollo de una etapa sustancial en el funcionamiento del sistema financiero<sup>18</sup> y modificó las bases jurídicas e institucionales del mismo dando inicio a un periodo de significativos cambios, en particular para el cooperativismo de crédito<sup>19</sup>.

La ley de entidades financieras sancionada establecía la clasificación de los diferentes tipos de entidades bancarias y no bancarias, determinando las actividades autorizadas para cada categoría. El reemplazo del principio de especialización por el de universalidad para los bancos comerciales, y una mayor libertad en cuanto a la fijación de la tasa de interés y las operaciones a realizar, facilitaron una gran libertad de entrada al sistema, con la idea de fomentar la competencia entre las entidades.

Los cambios en el sistema, tanto en sus modalidades operativas, como en la participación relativa de las distintas categorías de entidades en el mercado financiero determinó un proceso de reasignación de recursos a favor de agentes bancarios privados, y la disminución de la influencia de la banca oficial<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> En mayo de 1977 existían 725 intermediarios financieros de los que la mayoría (615) eran entidades no bancarias : 432 cajas de crédito, 79 compañías financieras 69 sociedades de crédito para el consumo y 35 sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles (Gorini, 1981)

<sup>19</sup> En 1977 había 432 cooperativas de crédito y 8 bancos cooperativos, que en total tenían 460 casas, donde atendían 460.000 asociados y el capital ascendía a 38 millones de dólares, reunían depósitos por 320 millones de dólares y una cartera de préstamos de 325 millones de igual moneda. En conjunto representaban el 5,5% de la actividad financiera total.

<sup>20</sup> La captación de depósitos para los bancos oficiales era en 1976 del 46,6% de los depósitos, en octubre de 1979 la proporción era de 35,7%.

La regulación sólo permitía a los bancos comerciales ejercer la actividad de intermediación financiera, al ser los únicos autorizados para recibir depósitos a la vista. De allí que fueron suprimidas las sociedades de crédito para consumo, se incorporaron al control del BCRA las sociedades de ahorro y préstamos y se eliminó la posibilidad a las cajas de crédito cooperativas de captar recursos corrientes, aunque se les permitió mantener su forma jurídica. Esto implicó una seria restricción en cuanto a la capacidad prestable de las cajas, dado que la mayor parte de sus recursos captados eran depósitos a la vista (Rozenwurcel, 1980; Althaus, 1983; Gleizer, 1891)

Por otra parte, el nuevo régimen de capitales mínimos al elevar las exigencias planteadas a la clase de los bancos comerciales<sup>21</sup> anticipó la tendencia altamente concentradora del sistema. Frente a esto, las entidades cooperativas que deseaban mantener la posibilidad de captación de depósitos a la vista, se vieron obligadas a transformarse en bancos. Según la exposición de motivos de la ley de Entidades Financieras, se consideraba que dicha transformación posibilitaría la evolución y crecimiento del cooperativismo de crédito, encauzándolo en forma adecuada a su importancia en el sistema financiero.

Aunque la nueva ley otorgaba a las cajas la opción de transformarse en bancos cooperativos, las entidades que alcanzaban la exigencia de los montos de integración patrimonial mínimos eran muy pocas, aún teniendo en cuenta que el BCRA admitía la presentación de solicitudes de transformación con un aporte inicial mínimo del 30% sobre los topes establecidos para cada clase y categoría de entidades. Dentro de este marco normativo, la mayor parte de las cajas de crédito existentes -si optaban por solicitar su transformación en banco cooperativo-, se veían obligadas a concertar acuerdos de fusión con otras entidades. Como resultado de este proceso, alrededor de 300 de las 424 cajas de crédito existentes en 1976<sup>22</sup> optaron por la fusión de sociedades para transformarse en bancos<sup>23</sup>. Aunque el proceso de fusión fue complejo, ya que las cajas estaban reguladas por dos leyes (Ley de entidades financieras y Ley de cooperativas)<sup>24</sup> la integración económica y jurídica alcanzada posibilitó la conformación de 76 nuevas entidades bancarias

---

<sup>21</sup> Por un monto aproximado al equivalente de 10 millones de dólares estadounidenses para los bancos situados en la zona de mayor desarrollo demográfico y económico, con niveles decrecientes para las entidades radicadas en zonas de menor potencial.

<sup>22</sup> Algunas cajas de crédito se mantuvieron como tales debido a que no estuvieron dispuestas a fusionarse con otras para integrar el capital mínimo que exigía la reglamentación del BCRA o bien no aspiraron a operar en la diversidad de actividades específicamente bancarias (Edgardo Form, gerente general del IMFC)

<sup>23</sup> La fusión asume dos modalidades: por integración, cuando dos o más cooperativas constituyen una nueva cooperativa, extinguiéndose la personería jurídica de todas las entidades constitutivas y fusión por incorporación cuando dos o más cooperativas pasan a ser integrantes de otra cooperativa ya existente, extinguiéndose la personería jurídica de las incorporadas. Al respecto, el capítulo IX, de la Ley 20.337 establece que las cooperativas pueden fusionarse o incorporarse cuando sus objetos sociales son comunes o complementarios.

<sup>24</sup> La Ley de Cooperativas, diseñada para regular el funcionamiento de las cooperativas independientemente de sus actividades, no puede reglamentar el comportamiento específico de las respectivas actividades de cooperativas que abarcan muy variadas actividades. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social es el responsable del registro para todo tipo de cooperativa y ejerce el control legal (velando por el cumplimiento de la Ley de Cooperativas). El control especializado de la actividad de intermediación financiera está a cargo de la Superintendencia de Entidades financieras del BCRA. Quedan excluidas de esta supervisión las cooperativas de crédito que sólo trabajan con capital propio, entendiéndose que las operaciones con asociados no representan "intermediación financiera".

cooperativas que, sumadas a las 9 preexistentes totalizaron 85 bancos cooperativos en el año 1978. Estos se constituyeron principalmente en la zona pampeana y su objetivo consistió en atender a algunas economías regionales.

La complejidad del proceso de transformación del que han dado cuenta varios autores (Petriella, 1984; Bozzo, 1980; Heller y Bleger, 1999; Gleizer, 1996; Laks, 1981) estuvo asociada en primer lugar, a la necesidad de incorporar en un corto plazo nuevas tecnologías bancarias relativas a la organización administrativa que, hasta ese momento se había realizado sobre unidades autónomas basadas en sistemas de control interno simples, con trato directo y cercano a los asociados y directivos y con una reducida dotación de personal, exigía la indispensable capacitación de directivos y funcionarios que debía comprender tanto aspectos técnicos como doctrinarios. Por otra parte los bancos cooperativos y las cajas de crédito que operaban en forma autónoma debían enfrentar la superposición de estructuras administrativas y de activos fijos, incrementando los costos operativos.

Luego de concluidos los procesos de fusión societaria entre las cajas de crédito cooperativas, en especial durante los años 1977-1979, las entidades de segundo grado (IMFC, FACC, FEBANCOOP<sup>25</sup>) aunque dejaron de incorporar nuevos miembros<sup>26</sup> continuaron desempeñando sus funciones de servicio a un grupo por coordinación<sup>27</sup>.

En este sentido el IMFC cumplió un importante papel, debido a que su actividad institucional estuvo orientada a esclarecer y movilizar a la masa societaria, dirigentes y funcionarios acerca de las características de la situación económica, presentando propuestas a los Consejos y Comisiones de Asociados de los bancos y sus filiales, así como ante organizaciones públicas y privadas que inspiradas en los principios de la solidaridad, pudieran llevar al sistema financiero y a la economía nacional a superar el estancamiento y creciente deterioro.

En el plano operativo promovió y coordinó la creación de servicios destinados a mejorar la eficiencia operativa de la actividad bancaria, a fin de garantizar la continuidad del sector financiero solidario.

La experiencia de liberalización del mercado financiero iniciada en 1976 influyó en el crecimiento extraordinario del sistema financiero hacia fines de la década, lo que fue resultado de varias condiciones que favorecieron la formación de bancos especialmente comerciales, entre ellas la liberación de la injerencia estatal con respecto a las entidades financieras y la liberalización de las

---

<sup>25</sup> La Federación de Bancos Cooperativos fue fundada en 1975.

<sup>26</sup> La Federación Argentina de Cooperativas de Créditos registraba para el año 1976, 153 entidades asociadas y en el año 1980 el número de entidades había descendido a 112 debido a que numerosas cajas adheridas se fusionaron para convertirse en bancos.

<sup>27</sup> Esto significó que los asociados como personas jurídicas, mantuvieron su independencia, aunque adhirieron a los ordenamientos propios de una entidad en la que se ejercía una dirección plural.

tasas de interés activas y pasivas que provocó una generalizada elevación de unas y otras con el consiguiente impacto en todos los sectores productivos y de servicios.

El crédito quedó finalmente librado a las condiciones del mercado y a las políticas de las entidades. Esto se tradujo en una débil evolución del crédito y del financiamiento a los sectores productivos durante la década siguiente. Por otra parte, a través del endeudamiento, tanto público como privado, se mantuvieron elevadas tasas de interés, comparadas con las existentes en los mercados internacionales. Como resultante de ese proceso se produjo un ajuste al interés del nuevo bloque de poder -los grupos económicos nacionales y transnacionales- que se consolidó sobre la base de una transferencia de recursos hacia la actividad financiera y especulativa y la pérdida de autonomía del Estado.

El proceso que se inicia en 1980 con el ajuste del sector externo tiene impactos negativos para la economía en general, en términos de reducción del nivel de actividad, incremento de la inflación, transferencias de ingreso y riqueza entre los sectores.

Para los bancos cooperativos y cajas de crédito la década del 80 coincidió con su definitiva incorporación al sistema financiero, consolidándose económica e institucionalmente. El afianzamiento de la banca cooperativa en el mercado financiero se puso de manifiesto en algunas cifras significativas, al 31 de diciembre de 1981 el conjunto de los 79 bancos cooperativos mantenía el tercer lugar por depósitos entre los bancos del país y sus entidades representaban aproximadamente el 8% del sistema bancario en materia de depósitos, préstamos, capital y reservas (IMFC, 1980-1981)

Sin embargo durante la década del 80 los bancos cooperativos y las cajas de crédito que operaban en forma autónoma fueron encontrando cada vez más problemática su propia subsistencia aún dentro del esquema conceptual de la mera "adaptación" (Rezzónico, 1991). Distintas disposiciones normativas hicieron difícil su desempeño. Un hecho significativo fue la sanción de la ley 22.051/80 que reformaba el art. 56 de la ley de Entidades Financieras, estableciendo un mecanismo parcial, optativo y oneroso sobre la garantía de depósitos que indirectamente favorecía la concentración.

La "crisis de la deuda latinoamericana" que se dispara con la moratoria mejicana de 1982 encontró una economía argentina muy debilitada (Fanelli, 2002). La inestabilidad macroeconómica originada en los crecientes déficit fiscales, confluyó en una crisis de la deuda externa y la fuga de capitales, que representaron para el sistema financiero doméstico un punto de inflexión al dar comienzo a una creciente concentración del sistema, una marcada desintermediación y dolarización de las relaciones financieras.

En este marco el poder ejecutivo sancionó la ley 22.529/82, denominada de "Consolidación y Redimensionamiento del Sistema Financiero", promulgada con el propósito de crear las

posibilidades legales para resolver la situación de entidades financieras en dificultades, evitando el recurso extremo de la liquidación, las disposiciones que contenía el proyecto ley abría la posibilidad a la fusión de entidades cooperativas por intermediarios financieros del sector lucrativo. La movilización y presentación de los dirigentes del IMFC logro que las disposiciones referentes a las fusiones y/o liquidaciones de entidades financieras cooperativas, en clara contravención de la ley de cooperativas, (ley 20.337 art 6: Transformación y Prohibición), se declaren nulas.

La orientación monetarista de la política económica fundada en los compromisos asumidos frente al Fondo Monetario Internacional para la obtención de ayuda en procura de reordenar los vencimientos de la deuda externa influyo en el aumento de la tasa de interés, reduciendo el “spread” de las entidades financieras y profundizando la crisis y un gran encarecimiento de los costos de entidades financieras. Para la banca cooperativa implico una reducción de las operaciones que realizaban.

La nueva administración surgida de los comicios del 30 de octubre de 1983 aplicó una política monetaria y crediticia fuertemente restrictiva y elevadas tasas de interés que redujo drásticamente la capacidad prestable de las entidades y la cantidad de depósitos en moneda constante en el sistema financiero. Los depósitos en moneda constante se redujeron un 19,4% entre el 1° de enero y el 30 de septiembre de 1984 y los préstamos totales disminuyeron un 24,7 % también en moneda constante (IMFC 1984-1985).

Cuadro 1: Evolución de las entidades financieras 1976-1989

Año	REGULADAS POR INAES		REGULADAS POR BCRA			
	Cooperativas De Crédito	Total	Entidades Bancarias	Entidades No Bancarias	Entidades Bancarias Cooperativas	Entidades No Bancarias Cooperativas
1976	126	692	118	574	9	424
1977	131	723	119	604	9	423
1978	143	721	156	565	39	375
1979	158	496	218	278	85	101
1980	161	469	213	256	79	88
1981	161	449	205	244	76	88
1982	162	413	203	210	75	72
1983	163	402	209	193	75	69
1984	166	360	209	151	72	50
1985	168	315	197	118	63	33
1986	169	296	190	106	57	30
1987	172	267	177	90	53	25

1988	176	244	174	70	50	23
1989	177	236	176	60	49	20

Fuente: Muñoz, Verbeke (2004)

En diciembre de 1985 el conjunto de los 63 bancos cooperativos reflejaban su pérdida de participación ostentando una baja relación prestamos-depósitos dentro del sistema, así su participación en el total de depósitos era del 7,3% y colocaba el 4,8 de los prestamos, mientras que las 33 cajas de crédito colocaba el 6,5% de los prestamos sobre el total de las entidades no bancarias.

El BCRA impulsa la concentración del mercado financiero recurriendo a las fusiones, la elevación de capitales mínimos, el aliento a las compras de filiales. Funcionan en el año 87, 53 bancos cooperativos, 3 de ellos intervenidos. Es decir que desde el inicio de la transformación de las cajas de crédito en bancos cooperativos en 1979, desaparecieron 32 entidades cooperativas bancarias y 76 cajas de crédito (Cuadro I)

La falta de demanda de crédito de los usuarios de los bancos cooperativos determinaron una reducida colocación de préstamos a los sectores tradicionales además la normativa del BCRA impedía que la colocación de recursos disponibles a los asociados se pudiera realizar en plazo y tasas adecuadas de acuerdo a la finalidad solidaria del sector (IMFC 1987-1988). En agosto de 1988 el conjunto de la banca cooperativa había relativamente mejorado, captaba el 9,7 % de los depósitos y colocaba el 5,17% de los préstamos del sistema bancario, mientras que las cajas de crédito ubicaban el 7% de los préstamos del conjunto de entidades no bancarias y el 10% de los depósitos.

La política financiera aplicada por el Gobierno Nacional continuo con las características dominantes del periodo - la restricción del crédito, la vigencia de altas tasas de interés –que terminaron, especialmente después de la liberación del mercado cambiario, produciendo un proceso hiperinflacionario que licuo activos financieros provocando un brusco proceso de desmonetización y aguda recesión de la economía.. En este contexto los bancos cooperativos participaban al 31 de noviembre de 1989, con el 8,9 % de los depósitos del total sistema bancario y colocaba el 5,15% de los préstamo, en relación a las cajas de crédito representaban el 7,9% de los prestamos sobre el sistema no bancario y el 8,32 % de los depósitos.

Hacia fines de la década, operaban 49 bancos cooperativos y 20 cajas de crédito cooperativas. Las características que prevalecieron luego del proceso de transformación y las restricciones provenientes del contexto confluyeron en la conformación de un modelo atomizado con predominio de prácticas individualistas.

Del análisis de las experiencias del cooperativismo de crédito que se han sucedido desde su origen en Argentina permite establecer conclusiones para la evaluación prospectiva del cooperativismo de crédito

En primer lugar es que las organizaciones de crédito cooperativo son entidades de servicio que realizan una actividad económica estableciendo una clara subordinación del capital a la finalidad social, sus orígenes están vinculados a la resolución de problemas concretos de grupos sociales, y su operatoria a la capacidad de adaptación a las necesidades de sus miembros. Sus beneficios se distribuyen equitativamente entre un grupo o sector, se gobiernan democráticamente y sus acciones están orientadas por principios que las identifican con el interés general; El sistema cooperativo de crédito implica la doble calidad de sus miembros en cuanto son depositantes y prestadores de la organización cooperativa que transforma los depósitos en créditos (vuotto, 2002) transformando la actividad en un medio de participar solidaria y colectivamente en la búsqueda del progreso económico y social.

En segundo lugar se debe destacar que las cooperativas de crédito se originaron en su mayoría en microcolectividades. En sus orígenes la composición social se identifica con las reglas del sistema del que forman parte y comprometen todo o parte de sus recursos en una actividad organizada colectivamente que reproduce nuevos recursos re-invertibles. La actividad colectiva se construye así bajo los principios de igualdad y reciprocidad en sus relaciones con la organización que forman y hacen funcionar a su ventaja y a su riesgo generando nuevas relaciones entre la empresa y sus miembros y entre la organización, cooperativa y los agentes de su contexto. Sin embargo este proceso que en las comunidades locales tuvo connotaciones estabilizadoras al mismo tiempo que reproductiva género en algunos casos una considerable resistencia a la innovación lo que podría explicar la decisión de muchas cajas de crédito de no fusionarse en estructuras más grandes para no perder su funcionamiento autónomo.

Por último, el agrupamiento federativo que cumple mandatos de representación y apoyo a las operaciones se constituye como esencial dispositivo, por una parte para lograr la lealtad y el compromiso de los miembros hacia las organizaciones autónomas locales que expresan el sentido de identidad y lugar de los miembros y, por otro movilizar y comprometer recursos relacionando organizaciones de base.

En Argentina, los organismos de representación no lograron establecer una relación de complementariedad lo que encierra una de las explicaciones de la posterior declinación del cooperativismo de crédito. No obstante es innegable que las asociaciones de segundo grado han servido a los bancos y cajas de crédito especialmente aquellas de dimensión no competitiva pero no es menos cierto que no han podido resolver los problemas generados por el crecimiento de las entidades asociadas y la tendencia de estas a la homogeneización de los miembros.

En efecto, la imposibilidad de construir redes establecidas sobre el principio de subsidiariedad<sup>28</sup> y la ausencia de una imagen unificada, no obstante la coexistencia de tres organismos de segundo nivel, podrían visualizarse como una de las principales limitaciones del subsector.

Aunque el modelo cooperativo establecido luego del proceso de transformación tuvo oportunidad para expandirse y estructurar redes locales, e incluso regionales, las consecuencias o riesgos implícitos a los que quedó expuesto no tardaron en manifestarse. Desde el punto de vista administrativo, surgieron estructuras complejas en términos del capital humano, físico y financiero que limitaron el cumplimiento de objetivos de eficiencia financiera, y produjeron en algunas ocasiones situaciones conflictivas con los objetivos propios de una organización cooperativa.

Por otra parte, los bancos cooperativos no contaron con servicios centrales ni brindaron atención especializada a las cajas de crédito, es decir que no se interrelacionaron financieramente, limitándose a actividades de primer piso que generaron una competencia entre las instituciones de base. Los inconvenientes en cuanto a la administración se manifestaron como consecuencia de la impericia, o en algunas ocasiones negligencia o falta de control, que afectaron negativamente el desempeño de estas entidades, trayendo consigo los problemas financieros que influyeron en su ulterior desaparición.

En este proceso, muy pocas entidades continuaron preservando el objeto central orientado hacia sus miembros, mientras que en otras la representación social dejó de ser una relación entre miembros para pasar a ser una relación objetiva, desligada de las relaciones personalizadas y sometida al imperativo del logro de sus fines económicos.

Las referencias históricas precedentes serán tomadas en cuenta para considerar en el próximo capítulo las transformaciones del cooperativismo financiero desde comienzos de la década de 1990 y apreciar la forma en que éste se fue orientando hacia objetivos más explícitos y acciones planificadas dentro de estructuras formalizadas jerárquicamente.

### **3. Las transformaciones del cooperativismo financiero**

#### **3.1. Estructura del sistema financiero**

En la economía capitalista el sistema financiero constituye un poderoso instrumento de concentración y centralización de capital que incluye la creación y circulación de la moneda. Este sistema se estructura en torno al sector bancario que actúa como principal intermediador de fondos en el nivel local. En términos de la clasificación habitual de la literatura financiera, en el caso

---

<sup>28</sup> El principio de subsidiariedad rige para los tres niveles (local, regional, nacional). Según este principio los bancos centrales cooperativos realizan funciones que por razones de costos los bancos locales no pueden atender.

argentino configura un sistema basado en los bancos, más que basado en los mercados (Fanelli, 2002).

La intermediación financiera tiene como objeto facilitar la comunicación entre los que tienen ahorros y los que desean invertir. En esta intermediación se encuadra la actividad de las cajas de crédito, que para la economía global consiste básicamente en captar ahorros, trasladar esos ahorros a quienes quieren invertir y realizar efectivamente la inversión. La transferencia de ahorros a inversiones puede hacerse en forma directa o indirecta. En el primer caso<sup>29</sup> se realiza cuando las unidades económicas toman contacto directo entre sí, mientras que en el segundo, se concreta por medio de los intermediarios financieros y a través del sistema bancario y el sistema no bancario.

El sistema bancario, representado por la banca comercial -banco de depósitos y descuentos- se dedica teóricamente a financiar el capital circulante y recibir depósitos en cuenta corriente y en cajas de ahorro<sup>30</sup>. La Ley 21.526 incluye en el sistema financiero a todas las personas que realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda y se orientan básicamente a la captación de depósitos y el otorgamiento de créditos. Quedan expresamente comprendidas tres entidades bancarias y tres no bancarias, cada una con determinadas posibilidades operativas: bancos comerciales, de inversión e hipotecarios, compañías financieras, cajas de crédito y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles<sup>31</sup>. En el Cuadro 2 se indican las operatorias permitidas para cada tipo de entidad.

---

<sup>29</sup> Se trata de una proporción muy significativa dado que las falencias del sistema financiero bancario impulsaron la proliferación de un mercado marginal compuesto por un conjunto heterogéneo de personas y sociedades (mutuales, cooperativas de crédito, asociaciones civiles, escribanos que otorgan préstamos hipotecarios y no están alcanzados por las regulaciones del sistema financiero ya que no captan depósitos). El sector no institucionalizado según distintas estimaciones (Deloitte & Touche, 2000) operaba en el año 2000 un volumen de 27.000 millones de pesos destinados a prestatarios menores. Si bien el monto no es comparable al del sistema regulado, es importante destacar su dimensión ya que incluye alrededor de 10 millones de personas con ingresos menores a 800 pesos. Otro factor que influyó en la emergencia de un circuito no regulado fue la desaparición en la última década de numerosas entidades regionales y especializadas en atender al segmento menos rentable del sistema.

<sup>30</sup> Habitualmente para clasificar a los bancos y otras entidades financieras se utilizan diversos criterios. Entre ellos se encuentra el origen del capital, el domicilio legal de las entidades y el lugar de las operaciones. Desde el punto de vista de la creación de dinero se diferencian los bancos de emisión, que operan con depósitos a la vista, movilizables con cheques, y otras entidades que carecen de ambas facultades. La dimensión es una característica que permite también diferenciar a las entidades según la magnitud de las carteras de depósitos, créditos y también del capital. Del mismo modo, la actividad da lugar a varias clasificaciones: según la amplitud operativa se diferencia la banca universal (con una gama máxima de operaciones) o las entidades especializadas (restringidas a ciertas operaciones o clientelas). Finalmente de acuerdo al tipo de público se distinguen las entidades que operan con el público en general (primer piso) y aquellas que operan con grandes inversores, de quienes captan recursos que movilizan a través de los primeros (entidades de segundo piso). En la literatura sobre el tema se ha destacado que ninguna clasificación es taxativa ya que combina varios elementos según la naturaleza societaria, el mercado y el marco regulatorio. Dentro del sistema no bancario se encuentran las cajas de crédito cooperativas.

<sup>31</sup> Quedan excluidas de la Ley 21.526 las sociedades de crédito para consumo.

**Cuadro 2. Carácter de la operatoria según tipo de entidades financieras**

Entidades	Operatoria permitida
Bancos comerciales	Realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les sean prohibidas por la Ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el BCRA en ejercicio de sus facultades
Banco de inversión	<p>Recibir depósitos a plazo;</p> <p>Emitir bonos, obligaciones y certificados de participación en los préstamos que otorguen u otros instrumentos negociables en el mercado local o en el exterior, de acuerdo con la reglamentación que el BCRA establezca;</p> <p>Conceder créditos a mediano y largo plazo, y complementaria y limitadamente a corto plazo;</p> <p>Otorgar avales, fianzas u otras garantías y aceptar y colocar letras y pagarés de terceros vinculados con operaciones en que intervinieren;</p> <p>Realizar inversiones en valores mobiliarios vinculados con operaciones en que intervinieren, prefinanciar sus emisiones y colocarlos;</p> <p>Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;</p> <p>Actuar como fideicomisarios y depositarios de fondos comunes de inversión, administrar cartera de valores mobiliarios y cumplir otros encargos fiduciarios;</p> <p>Obtener créditos del exterior y actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional y extranjera;</p> <p>Realizar operaciones en moneda extranjera, previa autorización del BCRA;</p> <p>Dar en locación bienes de capital adquiridos con tal objeto y</p> <p>Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.</p>
Bancos hipotecarios	<p>Recibir depósitos de participación en préstamos hipotecarios y en cuentas especiales; Emitir obligaciones hipotecarias;</p> <p>Conceder créditos para la adquisición, construcción, ampliación, reforma, refección y conservación de inmuebles urbanos o rurales, y la sustitución de gravámenes hipotecarios constituidos con igual destino;</p> <p>Otorgar avales, fianzas u otras garantías vinculados con operaciones en que intervinieren;</p> <p>Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;</p> <p>Obtener créditos del exterior, previa autorización del BCRA actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional y extranjera, y</p> <p>Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.</p>
Compañías financieras	<p>Recibir depósitos a plazo;</p> <p>Emitir letras y pagarés;</p> <p>Conceder créditos para la compra o venta de bienes pagaderos en cuotas o a término y otros préstamos personales amortizables;</p> <p>Otorgar anticipos sobre créditos provenientes de ventas, adquirirlos, asumir sus riesgos, gestiona su cobro y prestar asistencia técnica y administrativa;</p> <p>Otorgar avales, fianzas u otras garantías; aceptar y colocar letras y pagarés de terceros;</p> <p>Realizar inversiones en valores mobiliarios a efectos de prefinanciar sus emisiones y colocarlos;</p> <p>Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;</p> <p>Gestionar por cuenta ajena la compra y venta de valores mobiliarios y actuar como agentes pagadores de dividendos, amortizaciones e intereses;</p> <p>Actuar como fideicomisarios y depositarios de fondos comunes de inversión; administrar carteras de valores mobiliarios y cumplir otros encargos fiduciarios;</p> <p>Obtener créditos del exterior, previa autorización del BCRA, y actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional y extranjera;</p> <p>Dar en locación bienes de capital adquiridos con tal objeto, y</p> <p>Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.</p>
Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	<p>Recibir depósitos en los cuales el ahorro sea la condición previa para el otorgamiento de un préstamo, previa aprobación de los planes por parte del BCRA;</p> <p>Recibir depósitos a plazo;</p> <p>Conceder créditos para la adquisición, construcción, ampliación, reforma, refección y conservación de viviendas u otros inmuebles, y la sustitución de gravámenes hipotecarios constituidos con igual destino;</p> <p>Participar en entidades públicas y privadas reconocidas por el BCRA que tengan por objeto prestar apoyo financiero a las sociedades de ahorro y préstamo;</p> <p>Otorgar avales, fianzas u otras garantías vinculados con operaciones en que intervinieren;</p> <p>Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables, y</p> <p>Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.</p>

Cajas de crédito	Recibir depósitos a la vista; Recibir depósitos a plazo hasta un monto de diez mil pesos por titular, que podrá ser actualizado por el BCRA; Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinado a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público; Otorgar avales, fianzas y otras garantías; Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; g) Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros.
------------------	--

Fuente: elaborado en base a información del BCRA

En este esquema, el BCRA constituye la máxima autoridad reguladora de la actividad financiera y cambiaria, a la que supervisa por intermedio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias<sup>32</sup>, de manera que tiene facultades sobre lo relacionado a la actividad propia de esas entidades. Esto no impide que otros organismos de control, en razón de la forma societaria, intervengan en aspectos específicos, lo que es válido para las sociedades anónimas, mutuales, cooperativas y entidades oficiales, cada una con distintas autoridades de control. En la Ley de Entidades Financieras, el reconocimiento de legislaciones complementarias se limita a los aspectos vinculados a la constitución de la sociedad y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias pertinentes. En el Cuadro 3 se sintetizan algunos requisitos para las cajas de crédito contemplados en las diferentes normas regulatorias.

**Cuadro 3:** Normas regulatorias, 1969, 1977 y 2003: requisitos para las cajas de crédito

Año	1969	1977	2003
Leyes	<b>18.061*</b>	<b>21.526**</b>	<b>25.782***</b>
Possibilidad de cambio de forma jurídica	Pueden asumir otra forma jurídica	Permite la continuidad de la forma jurídica de caja de crédito y la asociación de varias cajas para transformarse en bancos y bancos cooperativos.	Solo pueden adoptar la forma cooperativa
Operatoria respecto a la banca comercial	Limitada	Limitada	Limitada
Capitales mínimos	Imposición de capitales mínimos para operar	Capitales mínimos según zona de mayor desarrollo demográfico y económico.	Capitales mínimos según número de habitantes Exigencias de capital básico, entre 100.000 y 1 millón de pesos, según densidad poblacional del lugar en que se radiquen
Instrumentos	Prohibición de abrir y mantener como depositarias cuentas corrientes bancarias Las ordenes de pago cooperativas o documentos similares tendrán el carácter de	Prohibición de recibir depósitos a la vista. Pueden realizar todas las operaciones activas (préstamos de todo tipo) y pasivas (depósitos en Caja	Letra de cambio Operaciones con cuentas a la vista

<sup>32</sup> La Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias es un órgano desconcentrado, presupuestariamente dependiente del BCRA y sujeto a sus auditorías.

	letra de cambio no a la orden (se prohíbe su endoso)	de Ahorro y Plazo Fijo) tanto en pesos como en moneda extranjera y además actuar como casa de cambio.	
Autorización para su constitución	Inscripción en el Registro de Entidades Financieras no Bancarias	Autorización por parte del BCRA y del INAES	Autorización por parte del BCRA y del INAES
Sucursales	No se autoriza la creación de sucursales	Pueden tener sucursales previa autorización del BCRA	Operan con casa única
Prestaciones	Conceder créditos a corto y mediano plazo	Conceder créditos a corto y mediano plazo	Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinadas a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales (incluso unipersonales), así como a particulares y entidades de bien público.
Garantía de los depósitos	Garantía de los depósitos limitada a los bancos comerciales. En 1971 se pasa a un fondo de garantía que se extiende a todas las entidades controladas por el BCRA (Ley 20.040 )	Régimen de garantías optativo basado en aportes de las entidades 1995: Sistema de Seguros de Garantías de los Depósitos, limitado con aportes obligatorios de las entidades	Cobertura de los depósitos en cuentas a la vista y a plazos según establece el Sistema de Seguros de garantía de los depósitos
Cámara compensadora	Cesación en sus funciones de sistemas de compensación de documentos a la vista constituidos por entidades cooperativas	Banca electrónica del BCRA	No pueden compensar a través del BCRA

\* La ley incluye junto con las cajas de crédito a los bancos comerciales, de inversión, hipotecarios, compañías financieras y sociedades de crédito para consumo.

\*\* Incluye junto con las cajas de crédito a los bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda.

\*\*\* Regula exclusivamente las Cajas de crédito cooperativas.

Fuente: Elaborado en base a Mizrahi (1976), Rodríguez y Capece (2001), Ley de Entidades Financieras 21.526; Ley de Cajas de crédito cooperativo 25.782.

### **3.2. La evolución del sistema financiero entre 1990 y 2004**

Las condiciones del entorno económico en Argentina durante las dos últimas décadas, tuvieron un impacto directo sobre el sistema financiero y se reflejaron en un proceso de desintermediación bancaria que condujo a la exacerbación del racionamiento de servicios financieros de vastos sectores de la población y al aumento de las actividades no bancarias fuera del sistema financiero.

Las transformaciones de la economía nacional y la presión por la internacionalización de la economía, se manifestaron en el sistema financiero luego de las traumáticas crisis financieras de países emergentes que condujeron a los posteriores cambios en su estructura y composición. Estos cambios se produjeron en detrimento de los agentes financieros nacionales tanto públicos como privados y, en particular, de los bancos y las cajas de crédito cooperativas.

Durante esa década, en el contexto de una economía integrada a los mercados mundiales, se produjeron en el plano financiero y en línea con las políticas de estabilización las reformas que afectaron el sistema financiero. Las mismas se estructuraron sobre dos ejes complementarios:

El régimen de convertibilidad (Ley 23.928) que declaró la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense, estableciéndose la relación de un peso por cada dólar para la venta.

La Ley 23.696 de Reforma del Estado que alentó la privatización de las empresas estatales, incluidas las del sector financiero.

Las modificaciones sustanciales en el sistema financiero con respecto a la década previa se verificaron a través del establecimiento de controles prudenciales que se inician con la Reforma de la Carta Orgánica del BCRA (Ley 24.144) que otorga a esa institución una mayor autarquía con respecto a otros órganos del poder ejecutivo nacional. Por otra parte, se crea la Superintendencia de Entidades Financieras y cambiarias que asume las funciones de supervisión del sistema que eran propias del BCRA y con el establecimiento de las Regulaciones Prudenciales inspiradas en las Normas de Basilea (BCRA, 1998, Burdisso y D'Amato, 1999, WOCCU, 2003) se eliminan las restricciones que establecían requisitos especiales a las entidades de capital extranjero.

El nuevo enfoque de regulación y supervisión que se conforma para el sistema financiero está dirigido al establecimiento de normas de solvencia, liquidez y sana administración, otorga libertad de los intermediarios para fijar tasas de interés y el destino del crédito, enfatizando en la definición y control de indicadores financieros y la mayor responsabilidad de auditores internos y externos de los intermediarios financieros.

La reestructuración del sistema financiero dio lugar a un rápido crecimiento de la banca comercial y se tradujo en una mayor competencia de las entidades junto con una acentuada tendencia al abandono de los clientes menos rentables, entre los que se encontraba la pequeña y micro empresa.

La reducción de la tasa de inflación a partir del régimen de convertibilidad y el establecimiento de un sistema financiero bimonetario redundó en una expansión de la capacidad prestable del sistema financiero, orientada a satisfacer la demanda de crédito del sector privado, con un fuerte desarrollo del crédito al consumo y sustanciales modificaciones de los sistemas operativos bancarios. Esto implicó importantes inversiones en capital humano, además de una permanente reconversión tecnológica, necesaria a la búsqueda del mejoramiento de la eficiencia. No obstante, el mercado de crédito continuó mostrando una marcada segmentación y las pequeñas y medianas empresas, así como las economías regionales, siguieron enfrentando un elevado racionamiento crediticio. Al mismo tiempo, persistieron muy elevadas tasas de interés reales, en un nivel incompatible con la rentabilidad del sector privado y la capacidad de pago del sector público (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2002).

El incremento de la dolarización del sistema impulsado por el régimen monetario y legal vigente coincidió con el marcado avance de la banca extranjera y el consecuente debilitamiento de la

banca nacional (pública, privada y cooperativa), lo que tendió a incrementar la segmentación del mercado de crédito.

Cuadro 4. Evolución de las entidades bancarias y financieras 1995-2004

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Entidades financieras</b>										
<b>Total</b>	157	146	138	127	116	113	108	99	96	91
<b>Bancos</b>	127	120	113	104	92	89	86	78	75	73
- Bancos Públicos	31	24	20	17	16	15	13	16	15	14
- Nacionales	4	3	3	3	2	2	2	5	5	4
- Provinciales y Municipales	27	21	17	14	14	13	11	11	10	10
<b>Bancos Privados</b>	96	96	93	87	76	74	73	62	60	59
- Bancos Privados S.A. de Capital Nacional	56	60	47	44	36	33	32	31	31	32
- Bancos Privados Cooperativos	10	8	6	4	2	2	2	2	2	2
- Bancos Locales de Capital extranjero	30	28	40	39	38	39	39	29	27	25
<b>Entidades no Bancarias</b>	30	26	25	23	24	24	22	21	21	18
- Compañías Financieras	18	18	17	15	17	18	19	19	19	16
- Cajas de Crédito	12	8	8	8	7	6	3	2	2	2

Fuente: elaborado en base a información de Entidades Financieras BCRA (datos a diciembre de cada año)

A partir de la crisis de la devaluación mexicana de 1995 se profundizaron las reformas tanto a nivel de las regulaciones como de la supervisión. La transformación del sistema se basó en el continuo ingreso de entidades extranjeras en los procesos de fusión y desaparición de bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas (Cuadro 4).

Así, en el curso de la década las principales transformaciones se reflejaron en la reducción de las entidades bancarias, especialmente en el subsector de la banca pública regional -de 27 entidades en 1995 se llegó a 13 en 2000- y en el proceso de concentración y desplazamiento de numerosas entidades pequeñas, especialmente cooperativas, producido luego de la crisis de 1995 y en razón de la política del BCRA que alentó las fusiones y adquisiciones. En este contexto, los bancos extranjeros de gran tamaño continuaron adquiriendo participaciones en entidades locales públicas y privadas desde 1997. El fenómeno de reducción de entidades y de cambio de propiedad ocurrió junto con una creciente concentración de los recursos entre bancos tomados de manera individual.

Hacia fines de la década del 90 el sistema financiero, que se encontraba solvente y con adecuados niveles de liquidez, no quedó exento del contagio de la crisis general que se manifestó a través del retiro masivo de depósitos. En esa coyuntura, en el contexto de renegociación de deuda, a las

posibles quitas o recortes a las tasas de interés y al alargamiento de los plazos se agregó el efecto sobre la cartera de préstamos del prolongado proceso recesivo y se observó un estancamiento del nivel de colocaciones e inclusive disminuciones en algunos sectores, a la vez que un generalizado deterioro de la calidad crediticia.

El deterioro tuvo un fuerte impacto sobre la rentabilidad de las entidades financieras en la medida que aumentaron los cargos por incobrabilidad para mantener niveles de reservas adecuados. Esto permitió diferenciar el comportamiento de los bancos que contaron con un respaldo de su accionista, y los bancos de capitales argentinos con poca posibilidad de recurrir a un soporte de última instancia.

Cuadro 5. Sistema Financiero. Depósitos 1998 – 2004 (en millones de pesos)

Instituciones	Años							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Bcos. Públicos	27.237	26.774	28.801	21.983	32.851	44.732	55.744	
Bcos. Privados Nac.	15.202	14.805	14.118	8.505	9.255	15.243	22.945	
Bcos. Extranjeros	33.284	37.966	41.696	34.692	30.897	31.980	34.375	
Bcos. Privados Coop.	1.562	1.676	1.827	1.561	1.802	2.464	3.444	
Compañías Financieras	320	302	352	198	181	202	185	
Cajas de Crédito	63	50	38	28	16	14	25	

Fuente: elaborado en base a información de Entidades Financieras BCRA (datos a diciembre de cada año)

Si bien la cantidad de Entidades Financieras del sistema registró durante el 2000 una leve reducción, se puso de manifiesto cierta desaceleración del proceso de concentración iniciado a partir de 1995.

En el Cuadro 5 se detalla la participación de los diferentes grupos de entidades en el total de depósitos del Sistema Financiero. Puede observarse luego de la crisis de 2001, que condujo al abandono del régimen de la convertibilidad, la mayor recuperación del volumen de depósitos en los bancos públicos y el crecimiento de los mismos en el caso de los bancos privados de capital nacional en detrimento de los bancos extranjeros.

Con respecto a los préstamos (Cuadro 6) se manifiesta una abrupta caída entre 2000 y 2001 en el caso de los bancos extranjeros. La tendencia de disminución es menos acentuada en el caso de los bancos privados nacionales y las compañías financieras

En conjunto para las instituciones, aunque en el año 2000 se presentaron algunos movimientos menores, el proceso de concentración de entidades del sistema en gran escala había concluido. Cabe recordar que entre 1995 y 2000 se produjo la fusión de 75 entidades en tanto se revocó la autorización para funcionar a otras 41.

Cuadro 6. Sistema Financiero. Préstamos 1998 – 2004 (en millones de pesos)

Instituciones	Años							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Bcos. Públicos	24.969	22.098	22.480	20.332	28.429	17.529	19.570	
Bcos. Privados Nac.	14.339	16.052	14.397	12.905	15.012	17.023	18.563	
Bcos. Extranjeros	34.447	36.321	36.940	33.947	27.632	22.327	25.816	
Bcos. Privados Coop.	1.351	1.424	1.369	1.504	1.313	1.297	1.695	
Compañías Financieras	1.362	1.843	1.709	1.456	439	467	826	
Cajas de Crédito	74	64	62	42	14	24	39	

Fuente: elaborado en base a información de Entidades Financieras BCRA (datos a diciembre de cada año)

La recuperación gradual de la intermediación financiera y la mayor actividad transaccional, permitieron revertir hacia fines de 2004 la situación de quebranto generalizado exhibida luego de la crisis. El sistema recuperó en gran proporción los depósitos y los préstamos. Las tasas de interés sobre los préstamos cayeron a niveles por debajo de la convertibilidad. La rentabilidad positiva para la actividad y las iniciativas de capitalización adoptadas por muchas entidades, condujeron a restaurar la plena solidez patrimonial de las entidades.

El proceso sostenido de recuperación de la rentabilidad y la solvencia de las instituciones que se ha producido desde el año 2004, hace suponer que en la medida que se mantengan las condiciones de crecimiento de la economía, el sistema podrá alcanzar los niveles de solvencia previos a la crisis. En este contexto, los bancos internacionales continúan siendo el grupo más importante del sistema financiero, tanto con respecto al total de préstamos al sector privado (neto de provisiones) como de los depósitos del sector privado.

En síntesis, el sistema financiero presenta una concentración regional de las entidades, en especial las radicadas en la Ciudad de Buenos Aires, lo que limita la distribución del crédito y la función de intermediación financiera. La banca internacional continúa manteniendo un papel decisivo en el mercado, tal como lo indica la fuerte participación que registra cuando se trata del sector privado en prácticamente todos los rubros (concentra el 41 por ciento de los depósitos y el 42,9 de los créditos del sistema, ambos correspondientes al sector privado).

Por otro lado, en un marco regulatorio en el cual rigen las mismas reglas de juego para todos los participantes del mercado, la banca cooperativa y las instituciones financieras cooperativas deben competir con el resto de las instituciones del sector, de modo de alcanzar una mayor reducción de los costos y la ampliación de los servicios que se proveen para beneficio de los usuarios del sistema financiero.

### **3.3. El cooperativismo de crédito**

La entidad cooperativa cuenta con una naturaleza y una estructura que le es propia, fundada en sus obligaciones de contenido social, la distingue de todo otro tipo de asociación o sociedad. El reconocimiento legal de las cooperativas como parte del sector social de la economía tiene su origen en la primera Ley de Cooperativas 11.388, sancionada en el año 1927 seguida por la Ley 20.337 del año 1973 que mantiene en sus principios y orientación general los lineamientos básicos de su predecesora.<sup>33</sup> La ley es eminentemente dispositiva; (Cracogna, 1979) es imperativa sólo en lo relativo a los principios esenciales que caracterizan a estas entidades. Por ello la norma previene sobre la aplicación supletoria de otros textos legales que se aplican a las cooperativas en razón de las actividades que realizan conforme a su objeto social, tal como sucede con los regímenes específicos de bancos y seguros que como agentes de intermediación financiera son regulados por la Ley de Entidades Financieras. (Cuadro 7).

Cuadro 7. Aspectos que regula la Ley de cooperativas 20.337

Aspectos	Criterios
Asociados	Personas físicas (mayores de 18 años) o jurídicas (Capítulo III, de los asociados)
Fundadores	No se requiere contar con un elemento vinculante previo, diferente al objeto de la asociación. El fin social puede ser la única causa de la relación. Las cooperativas se diferencian por su campo de operaciones y no por las cualidades particulares de sus asociados

<sup>33</sup> La ley define a las cooperativas como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar y prestar servicios, que ajustan su constitución y funcionamiento a los siguientes caracteres: capital variable y duración ilimitada, sin límite al número de asociados y capital, un asociado, un voto, prohibición de privilegios ni discriminaciones; distribución de excedentes en proporción a las operaciones, salvo las de crédito; responsabilidad limitada, fomento de la educación, irrepartibilidad de las reservas y destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación.

Capital	Se constituye mediante cuotas sociales con el carácter de acciones, teniendo derecho los asociados a su reembolso en caso de retiro. El aumento de capital debe efectuarse con la suscripción de nuevas acciones. Con el “bono cooperativo” se efectúan aportes de capital transitorios, con intereses y fechas fijas de reintegro. (Capítulo IV, del capital y las cuotas sociales )
Excedentes	Las cooperativas están obligadas a distribuir los excedentes líquidos entre sus asociados, en concepto de retorno. La distribución se efectúa como intereses del capital accionario y/o en proporción a la participación económica del uso de los servicios, según lo establezca el estatuto social. La ley obliga a afectar los excedentes repartibles en un 5% como reserva legal, otro 5% para capacitación y otro 5% para estímulo al personal ( Capítulo V, de la contabilidad y el ejercicio social)
Asamblea	Deben realizar una asamblea ordinaria anual para tratar como mínimo el ejercicio económico. Cada socio tiene un voto y se puede votar por poder a través de otro asociado (quien no puede representar a más de dos). Se constituye asamblea por delegados cuando el número de asociados supera los 5000. (Capítulo VI : de las asambleas)
Gerencia	Se pueden designar gerentes con facultades ejecutivas de administración (Capítulo VII, de la administración y representación)
Auditoria	Se debe contar permanentemente con una auditoría externa que puede ser realizada por cooperativa de grado superior y en caso de imposibilidad económica en forma gratuita por el órgano local competente o el síndico en caso de ser profesional (Capítulo VIII, de la fiscalización privada )
Fiscalización	Según la ley, la fiscalización pública la ejerce el Instituto Nacional de Economía Social y Asociativismo (INAES) en la Ciudad de Buenos Aires y las reparticiones provinciales en cada provincia (órgano local competente por convenio) La misma ley establece los alcances del control público (Capítulo XI de la fiscalización pública Capítulo XII, funciones y atribuciones de la autoridad de aplicación del régimen legal)
Sanciones e intervención. Ley de concursos y fuerza pública	Se faculta a los Órganos locales a aplicar las sanciones de apercibimiento y multa si se incluye en los convenios y el Organismo Nacional debe reservarse el retiro de la Autorización para funcionar, siempre mediante la instrucción de sumario previo Los organismos de control no pueden intervenir las cooperativas por acto administrativo sino que deben requerirlo a la justicia. A las cooperativas se les aplica la ley de concursos y los organismo de control pueden requerir para su función el auxilio de la fuerza pública, allanamiento de domicilios, secuestro de libros y clausura de locales (Capítulo XI, de la fiscalización pública)
Mínimo asociados	La ley establece un numero de 10 asociados como mínimo por cada cooperativa pudiendo la autoridad de aplicación aceptar por excepción un numero menor (Capítulo I : de la naturaleza y caracteres)
Exenciones impositivas	La ley no exime por su naturaleza a las cooperativas de impuestos y gravámenes. Las exenciones deben ser dispuestas en las normas que crean los mismos o por leyes especiales
Responsabilidad y transformación	Limita la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas No pueden transformarse en sociedades comerciales o avocaciones civiles (Capítulo I, de la naturaleza y caracteres)
Integración	Las cooperativas pueden fusionarse o incorporarse cuando sus objetivos sociales fuesen comunes o complementarios. Ad referéndum de la asamblea pueden integrarse en cooperativas de grado superior (Capítulo 9, de la integración )

Fuente: Elaborado en base a la Ley de cooperativas 20.337

Dentro de la Ley de Cooperativas no existe una caracterización del cooperativismo de crédito<sup>34</sup>. Las menciones que se realizan refieren a aspectos específicos de la operatoria. Allí se establece que estas entidades se ocupan de la actividad financiera en lo que concierne en primera instancia a la distribución de excedentes, al disponer su proporcionalidad al capital aportado o a los servicios utilizados según establezca el estatuto<sup>35</sup> y en segundo lugar, al otorgamiento de préstamos a sus asociados<sup>36</sup> excluyendo expresamente a las entidades del circuito institucionalizado. Tanto las cooperativas de objeto único como aquellas que cuentan dentro de sus servicios con una sección de crédito, ajustan su funcionamiento a lo establecido en la norma. Se autoriza en el art.116, a los bancos cooperativos y las cajas de crédito cooperativas a recibir fondos de terceros no asociados, en las condiciones previstas por el régimen legal de las entidades financieras<sup>37</sup>. Así, para la ley, las cooperativas constituyen el género, las de crédito una especie y las cajas de crédito y los bancos cooperativos una subespecie particular y diferenciada (Schujman, 1974).

En términos generales y según la definición de Mizrahi (1976) las cooperativas de crédito son una asociación de personas, que sin propósitos de lucro, se agrupan para volcar en una caja común su movimiento financiero, a fin de crear disponibilidades dinerarias con las que se autoabastecen crediticiamente, satisfaciendo igualmente sus necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales, en beneficio de la comunidad.

Desde el punto de vista del régimen legal aplicable a las instituciones del cooperativismo financiero local, deben distinguirse tres subclases de entidades: cooperativas de crédito en sentido estricto, no pertenecientes al sistema financiero institucionalizado; bancos cooperativos, cajas de crédito cooperativas -entidades específicamente legisladas por la Ley de Entidades financieras y Ley 25.782 sobre cajas de crédito, que modifica los artículos 4° y 26° de la ley de entidades financieras-, en cuanto se entiende que realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros.

Las características del sector financiero cooperativo según los distintos aspectos relativos a su operatoria se presentan a continuación :

---

<sup>34</sup> la Resolución 740 del año 1981 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa incluía bajo la denominación genérica de Cooperativas de crédito a tres tipos de entidades :bancos cooperativos, cajas de crédito y cooperativas de crédito estableciendo como factor diferencial y en función a sus características específicas, la extensión de las respectivas operativas. Sin embargo la acepción "cooperativa de crédito "es mucho más restringida que la del texto legal. Así lo reconoció en el año 1996 (Resolución 1477 ) el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutuales (INACyM) que reservó la denominación cooperativas de crédito para aquellas no comprendidas en la ley de entidades financieras, que tienen por objeto otorgar préstamos a sus asociados

<sup>35</sup> Ley de Cooperativas 20.337 - Art.42, inc. 5

<sup>36</sup> Ley de Cooperativas 20.337 - Art.115 dispone: El interés no puede exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes. 2) Se autorizan descuentos por costo administrativo que no sean superiores a un quinto de la tasa de interés cobrada. 3) Los préstamos pueden ser cancelados en cualquier momento sin recargo alguno de interés. 4) No pueden reducirse las cantidades efectivamente prestadas a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por intereses, si así se hubiere establecido.

<sup>37</sup> Ley de Cooperativas 20.337 - Art.116

**Cuadro 8. Aspectos relativos a la operatoria de las instituciones cooperativas de crédito**

Instituciones	Cooperativas de crédito	Cajas de crédito cooperativas	Bancos cooperativos
<b>Aspectos regulados</b>			
Normativa legal	Ley de cooperativas 20.337	Ley de cooperativas 20337 Ley de entidades financieras 20526 Ley de cajas de crédito 25782	Ley de cooperativas 20337 Ley de entidades financieras 20526
Regulación y supervisión	INAES	INAES y BCRA	INAES y BCRA
Naturaleza y carácter de la responsabilidad	Responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas	Responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas	Responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas
Número mínimo de socios	10	Sin especificar	Sin especificar
Tipo de socios	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas
Distribución de excedentes	5. Reserva legal 5% 6. Fondo de acción asistencial y laboral o estímulo del personal 5% 7. Fondo de Educación y capacitación cooperativa 5%	Ídem	ídem
Distribución de beneficios entre socios	En proporción al capital aportado o a los servicios utilizados	En proporción a los servicios utilizados	En proporción al capital aportado o a los servicios utilizados
Fuentes de financiamiento	Recursos propios Títulos cooperativos de capital complementario (TICOCA)	Depósitos del público Cajas de ahorro Depósitos a plazo fijo Aportes de capital social Emisiones de obligaciones negociables	Depósitos del público Líneas de crédito interbancario Líneas de crédito extranjeras para operaciones de comercio exterior Líneas de crédito de bancos públicos mayoristas Emisión de obligaciones negociables
Capital mínimo	Sin especificar	Capitales mínimos según población y territorio	Según clase y categoría establecida en la normativa
	Pueden operar con asociados y con terceros no asociados, las operaciones con estos últimos no podrán exceder el 25% del volumen de los servicios prestados a los asociados	Pueden operar exclusivamente con socios radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional provincial equivalente correspondiente al domicilio de la entidad	Pueden recibir fondos de terceros (no asociados) en las condiciones que prevea el régimen legal de las entidades financieras
Suscripción e integración de cuotas sociales	El monto a suscribir es fijado por estatuto de cada cooperativa. El plazo para la integración de las cuotas sociales es de cinco años.	Cada asociado debe suscribir cuotas sociales por \$200 e integrarlo en una sola vez.	El monto a suscribir es fijado por estatuto de cada banco cooperativo. El plazo para la integración de las cuotas sociales es de cinco años.

Operaciones autorizadas	Crédito a sus asociados con capital propio.  No pueden recibir depósitos a plazo ni a la vista, ni captar el ahorro público	Depósitos a la vista; depósitos a plazo hasta un monto de doce mil pesos por titular; Créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo; Avales, fianzas y otras garantías; Inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; Mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; Debito de letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros.	Depósitos a la vista y a plazo Créditos a corto plazo de pago íntegro y/o amortizables; descontar, comprar y vender letras, pagares, prendas, cheques, giros y otros documentos negociables; otorgar avales, fianzas y otras garantías; aceptar letras, giros y otras libranzas; transferir fondos y emitir y aceptar cartas de crédito; otorgar anticipos sobre créditos provenientes de ventas, adquirirlos, asumir sus riesgos; gestionar su cobro y prestar asistencia técnica y administrativa; realizar inversiones en títulos públicos; efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; realizar inversiones en nuevas emisiones de acciones obligaciones, conforme a la reglamentación que se establezca recibir valores en custodia y prestar servicios afines a su actividad; gestionar por cuenta ajena la compra y venta de valores mobiliarios y actuar como agentes pagadores de dividendos, amortizaciones e interese; realizar operaciones en moneda extranjera, previa autorización; cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; realizar previa autorización, cualquiera de las operaciones previstas para las otras clases de entidades comprendidas en la ley
-------------------------	---	--	--

Fuente: elaborado en base a Ley de cooperativas 20.337 y Ley de Entidades Financieras 21.526

De manera simplificada en el sector se encuentran tres tipos de instituciones orientadas al servicio de crédito:

Las *cooperativas de crédito*, las cuales no constituyen entidades de intermediación financiera, dado que su actividad específica radica en el otorgamiento de crédito a sus asociados<sup>38</sup> a partir del capital propio. No aceptan depósitos de los mismos ni pueden realizar operaciones denominadas de ahorro y préstamo, sin mediar entre la oferta y la demanda pública de recursos financieros y por consiguiente sin estar sometidas al régimen de la Ley de Entidades Financieras ni, por ende, a la fiscalización del BCRA. Están reguladas por la Ley de Cooperativas, que otorga al INAES los atributos de supervisión y fiscalización. (Cuadro 3 del anexo). Por decisión asamblearia, pueden operar con terceros no asociados.

En cuanto a las cooperativas de objeto múltiple, cuya operatoria incluye una sección crédito, ajustan su funcionamiento a lo establecido en el artículo 115 de la Ley 20.337.

En el sistema financiero argentino todas las instituciones que realizan intermediación financiera están reguladas y supervisadas por el BCRA, en este ámbito las instituciones financieras cooperativas pueden adoptar dos formas Bancos Cooperativos y Cajas de Crédito Cooperativas.

<sup>38</sup> En el año 1996 la Resolución N° 1.477/96 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual dispuso que las cooperativas de crédito podían admitir operatorias con terceros no asociados, siempre que no tuviesen lugar en condiciones más favorables que con los asociados. Estas no podían exceder el 25% del volumen de los servicios prestados a los asociados.

Los *bancos cooperativos*, son considerados bancos comerciales y por lo tanto pueden realizar la misma operatoria que éstos. Están regulados por la Ley de Entidades Financieras 21.526 y son supervisados por la Superintendencia de Entidades Financieras y Bancarias, organismo dependiente del BCRA. Los bancos cooperativos pueden recibir fondos de terceros (no asociados) en las condiciones previstas por el régimen legal de las entidades financieras<sup>39</sup>. Por su particularidad asociativa, se encuentran sujetos a la Ley Orgánica de Cooperativas 20.337 cuya aplicación y fiscalización está a cargo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Las *cajas de crédito cooperativas* son instituciones financieras no bancarias que presentan caracteres propios y definidos. Están reguladas por un complejo normativo integrado por disposiciones inscriptas en la ley de cooperativas y un cuerpo normativo específico de acuerdo a la Ley 25.782. De acuerdo a las prescripciones de dicha ley, las cajas de crédito deben constituirse como cooperativas y operar en casa única y exclusivamente con sus asociados, quienes deberán hallarse radicados en el partido, departamento o división correspondiente al domicilio de la caja y distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados.

En síntesis las cajas de crédito cooperativas y los bancos cooperativos representan una simbiosis de dos entidades reguladas por regímenes propios y diferenciados: la cooperativa de crédito por una parte y la financiera institucionalizada, por la otra.

#### **3.4. Transformación actual**

La finalización del régimen de convertibilidad luego de la crisis de 2001 provocó un colapso en el mercado de crédito con la pesificación de las deudas bancarias y la no disponibilidad de los depósitos. Los bancos cortaron drásticamente la concesión de nuevos créditos especialmente a la pequeña y mediana empresa que dejó de calificar como sujeto de crédito (Bleger, 2004). Precisamente para subsanar parcialmente las necesidades financieras de dicho sector fue modificada la Ley de Entidades Financieras, adecuándose la regulación de las cajas de crédito y estableciéndose la facultad del BCRA para dictar normas específicas para estas entidades. Esta modificación se diferencia en su alcance de las propuestas que postularon distintos proyectos de ley relativos a la actuación de las entidades de la economía social en el campo de la actividad financiera, como el de creación de “cajas locales” del que toma el acotamiento de las facultades reglamentarias del BCRA<sup>40</sup>, así como el que impulsó la formación de “bancos solidarios<sup>41</sup>” y el de “cajas populares” que actuarían fuera de la órbita del BCRA<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Ley de Cooperativas 20.337 - Art.116

<sup>40</sup> Proyecto de Ley presentado por el diputado Martínez Garbino en el año 1998.

<sup>41</sup> Proyecto de Ley presentado por el senador Lamberto en el año 2000.

<sup>42</sup> Proyecto de Ley promovido por el INAES.

La Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción, también propuso un proyecto orientado a la creación de un circuito de crédito paralelo al circuito financiero para facilitar el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas. Estaba previsto que este sistema no bancario se sostuviese en las mutuales, las cajas de crédito y las cooperativas que actuasen fuera de la regulación del BCRA.

Por otra parte, en julio de 2001 el IMFC presentó una propuesta que continúa actualizándose, en la que expresa la necesidad de sancionar un nuevo texto legal que remplace a la Ley de Entidades Financieras 21.526. Esta propuesta considera que una nueva regulación debería centrarse en la defensa de la banca de servicio y la imposición de mayores restricciones a la banca extranjera. En materia de financiación solidaria, el IMFC promueve el “reconocimiento de las características de solidaridad y servicio no lucrativo inherentes a la actividad financiera cooperativa, y promueve la instalación de cajas de crédito cooperativas”.

Los lineamientos que contienen algunas de las propuestas precedentes son recuperados en la fundamentación de la Ley 25.782, que aunque reconoce como antecedente el proyecto de creación de Cajas locales<sup>43</sup>, no implica la creación de un nuevo tipo de entidad sino que busca restaurar la forma asociativa ya existente. La modificación sugerida sobre el sistema financiero, fue aprobada el 31 de octubre de 2003<sup>44</sup> (Ley 25.782) por el Congreso Nacional y las normas reglamentarias del texto dispuesto por el BCRA están en vigencia desde el 6 de agosto de 2004<sup>45</sup>. El conjunto de las nuevas disposiciones, que deben “ponderar la clase y naturaleza jurídica de las entidades”<sup>46</sup> les posibilita incorporarse en micro mercados y economías regionales de modo de facilitar el acceso a los servicios financieros a agentes y organizaciones económicas que de otra manera no tendrían la oportunidad de recibir tales beneficios.

La ley se plantea como un instrumento impulsor del cooperativismo de crédito, por entender que flexibiliza una serie de barreras que obstaculizaban la creación y desarrollo de las cooperativas y ampliar sustancialmente las operaciones que estas pueden desarrollar en el mercado financiero. En cierto grado rescata una de las principales ventajas y fortalezas del sistema cooperativista de crédito: su carácter territorial apoyado por un alto grado de conocimiento del entorno y un compromiso con la promoción de la comunidad. Esta característica potencialmente posibilita a

---

<sup>43</sup> Este proyecto impulsado por Martínez Garbino proponía la reforma de la Ley de Entidades Financieras para restituir a las cajas de crédito cooperativas sus facultades operativas y rescatar sus caracteres de inmediatez, conocimiento recíproco, confianza y agilidad operativa que signaron la actuación de estas entidades.

<sup>44</sup> La ley, que fue presentada por el diputado nacional Héctor Polino, se aprobó por unanimidad en ambas cámaras legislativas del Congreso de la Nación.

<sup>45</sup> Banco Central de la República Argentina, Comunicación “A” 4183. Normativa, Texto ordenado al 06/08/2004

<sup>46</sup> En el artículo 1° que establece que el BCRA dictará las normas reglamentarias, a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas“. Las limitaciones establecidas en el Artículo N° 115 de la Ley 20.337 son aplicadas a estas entidades.

estas entidades contribuir a su integración económica y social bajo relaciones de cooperación y solidaridad. La valorización de la forma cooperativa resulta entonces una alternativa eficaz para prestar un servicio a las personas asociadas que han adherido libremente para obtener algún beneficio de dicha unión.

De acuerdo a los aspectos más significativos de la legislación vigente:

Las cajas deben operar con casa única y exclusivamente con sus asociados, que se deben encontrar radicados en el partido y/o departamento correspondiente a la entidad y suscribir un capital social mínimo de \$ 200. La intención es evitar el sobredimensionamiento de las organizaciones, aunque puede constituir una limitación, si se pretende desarrollar una práctica inclusiva de microproyectos o comunidades muy pequeñas y puede limitar el crecimiento de su base de asociados ya que la integración del aporte deberá ser efectivizada en una sola cuota.

Se las autoriza a operar con depósitos a la vista aceptando el libramiento de letras de cambio contra esos depósitos, práctica esta que fue destacada como una de las fortalezas de este sistema cooperativo y que fue llevada a cabo hasta 1977 con singular éxito.

Se restablece la prohibición de transferir los fondos de comercio de los bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas, tal como se instituye en la Ley de Cooperativas vigente. Esta restricción fue cancelada por una modificación ajena al sector a través de la Ley 24.485 del año 1995, momento en que se creaba el Sistema de Seguros de Garantía de los depósitos, a partir del cual las cooperativas que realizaban actividades financieras podían constituirse en sociedades anónimas

La distribución de los excedentes, de acuerdo al marco legal y normativo, es en proporción a los servicios utilizados por los asociados. Los excedentes derivados de las operaciones, una vez asegurados los niveles de reserva apropiados podrán repartirse entre los asociados en proporción a sus transacciones con ahorro y crédito (devoluciones o retornos de intereses o por servicios). Este criterio elimina la posibilidad de optar por repartir los excedentes con relación al capital aportado, tal como fue incorporado en el Artículo 42 de la actual Ley de Cooperativas. Al respecto es necesario destacar que a diferencia de lo que se verifica en otras entidades, las ventajas económicas que proporcionan las cooperativas de crédito a sus asociados no resultan necesariamente de la eventual participación en los excedentes, sino del conjunto de las actividades desarrolladas al servicio de sus miembros ya que el propósito fundamental es proporcionar servicios sujetos a los principios cooperativos, que previenen todo posible carácter especulativo de sus operaciones y aseguran la consecución de finalidades de interés general.

El principio de democracia vigente por el que cada asociado tiene derecho a un voto, independientemente del capital aportado, garantiza la supremacía del asociado sobre el capital. La

igualdad de derechos políticos, refuerza entonces la afiliación a la vez que permite el control administrativo. En este sentido los derechos económicos son restringidos ya que los excedentes deben orientarse al cumplimiento del objetivo social mediante la constitución de reservas que aseguren la prestación de los servicios.

No obstante la importancia que reviste para el cooperativismo de crédito el contar con una legislación específica orientada a las cajas cooperativas, las nuevas disposiciones no están exentas de limitaciones respecto a las que la FACC y el IMFC han formulado diversas críticas.

La primera entidad presentó una consideración de veto parcial de la ley, por evaluar que establece una serie de restricciones que lejos de favorecer su desarrollo actúan en el sentido opuesto, al no dotarlas de las capacidades operativas mínimas para la consecución de su objeto social solidario o reduciendo su capacidad de llegar a amplios sectores sociales.

En opinión de la FACC, la obligatoriedad de operar en casa única “impide que las mismas alcancen la economía de escala necesaria para la asistencia financiera de sus asociados, especialmente en el sector agropecuario, contribuyendo además a la proliferación de entidades de reducida capacidad patrimonial. Por otra parte se señala que la norma limita a la vez la elección de los individuos ya que solo se puede atender a los asociados radicados en el partido, departamento o jurisdicción donde se localiza la caja, vulnerando uno de los principios del sector referido a la libre asociación.

De esta forma se infringen derechos adquiridos y se generan dificultades que afectan a las empresas cooperativas integradas por asociados que no residen en la zona donde se puede localizar la caja de crédito.

Debido a que uno de los criterios básicos radica en la posibilidad de alcanzar la escala necesaria para asegurar mayor capacidad patrimonial, sólo estarían en condiciones de abrirse o mantenerse las cajas verdaderamente rentables bajo los criterios bancarios, olvidando la cobertura social de las cooperativas y su vínculo con los procesos de desarrollo local, es decir, se deja de lado que su importancia no radica o no debería radicar en los alcances que pueden asumir dentro de un sistema financiero, que siempre las ha mantenido al margen, sino en la actividad que pueden desarrollar, enfocada en la atención del pequeño ahorrista. Desde esta perspectiva, conviene destacar el aspecto de la cercanía al cliente y la ventaja estratégica que esta confiere a su accionar como alternativa de respuesta ágil ante los requerimientos del entorno y las deficiencias estructurales del sector financiero formal.

Por otra parte, debido a las características societarias de estas entidades, que se sostienen en la promoción social y la participación democrática, su arraigo territorial resulta un factor dinamizador de desarrollo local en la medida que los excedentes generados pueden circular localmente.

Algunos legisladores y en especial el promotor de la ley, señalan como limitación la imposición del BCRA al exigir la integración del capital en una sola vez, contrariando lo establecido en la Ley de Cooperativas que prevé un plazo de 5 años (art. 25 Ley 20.337). En este sentido, en opinión de miembros del IMFC, esta exigencia resulta desproporcionada debido a que la integración de 200 pesos resulta superior al interés que podría obtener el asociado en un depósito de 180 días. Esto refleja por otra parte las excesivas atribuciones del BCRA dado que una normativa del organismo se establece por sobre la ley sancionada por el poder ejecutivo y legislativo, modificando el espíritu y orientación propios de su fundamentación. A los aspectos anteriores se debe agregar lo relativo al capital social mínimo por asociado que al fijarse en 200 pesos, establece un límite excesivo para el sector que estas entidades alcanzan con sus servicios y restringe el crecimiento de su base de asociados. Al respecto se señala que la estabilidad del capital no puede ser motivo de la exigencia de un alto nivel de aportes, dado que puede coartar la libertad de ingreso y de retiro de los miembros.

Como consecuencia, numerosas personas pueden ver limitado el acceso a estos servicios y recurrir por consiguiente a los sistemas financieros informales o alternativos o incluso a los propios bancos tradicionales. Es probable entonces que con altos aportes como exigencia para el ingreso, las nuevas cajas concentren sus operaciones en pocos individuos que cuenten con mayores recursos económicos transformando los actos cooperativos de depósito en operaciones financieras activas de ahorro, con pago de intereses competitivos de acuerdo a normas bancarias.(García Muller, 1998)

La exigencia de capitales mínimos según la cantidad de población, se convierte también en una distribución inequitativa en especial si se tiene en cuenta que en zonas de baja densidad poblacional con altos ingresos se pueden constituir cooperativas con exigencias menores de capital que en otros aglomerados urbanos de alta densidad y bajos ingresos. Si las cajas de crédito cooperativas precisamente se constituyen por iniciativa de personas que no cuentan con capital, cabe preguntarse de qué manera podrían constituirse, sobre todo en las zonas rurales y en las zonas urbanas deprimidas.

En este sentido, parece lógico pensar que la nueva regulación puede presentar dos efectos opuestos. Por un lado, un conjunto de procesos de fusión entre entidades (cooperativas de crédito cerradas) para conseguir el cumplimiento de los requisitos económico-financieros de la normativa. Al mismo tiempo, la realización de las operaciones para aquellas organizaciones que no pueden operar bajo las nuevas normas puede derivar, y de hecho esto ocurre con las dos cajas de crédito existentes, en la mutación de su forma jurídica para pasar a convertirse en otro tipo de entidad de crédito especializada como compañía financiera.

Al considerar la distribución de los excedentes en proporción a los servicios utilizados -rasgo característico del cooperativismo y norma fundamental que permite diferenciar a las cooperativas de las demás entidades (Drimer, Drimer 1981)-, cabe destacar que ni dicha distribución, ni el pago de un interés sobre el capital accionario son de carácter obligatorio. Los asociados pueden decidir aplicar el excedente en el desarrollo de otras actividades o servicios comunes.

La Ley de Cooperativas, en cuanto al criterio de reparto, toma como referencia la actividad cooperativizada<sup>47</sup> y la colaboración de cada asociado en ella en cuanto al cumplimiento del objeto social, de allí que no podría distribuirse de otra forma que no sea en proporción a las operaciones sociales. No obstante esta disposición, algunas cooperativas basándose en consideraciones prácticas y fundamentadas en disposiciones reglamentarias, distribuyen excedentes en proporción al capital accionario (opción admitida por el artículo 42° de la Ley 20.337 que dispone la distribución de excedente en las cooperativas o secciones de crédito, en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto).

En la nueva normativa para las Cajas de Crédito la opción precedente se suprime dado que el índice para la distribución de los retornos se establece según el volumen de operaciones bancarias (activas y pasivas) que haya realizado el asociado. El fundamento de esta disposición es que el pago de retornos en proporción al capital desvirtuaría los fines de las cajas de crédito ya que se convertirían en sociedades lucrativas con una permanente tensión hacia su conversión en S.A.

Debe tenerse en cuenta que la suscripción individual de capital se ha establecido en un 5% del capital social lo que significa que un grupo reducido de asociados podrían integrar el capital mínimo exigido para iniciar las actividades al mismo tiempo que concentraría una mayor cuota del excedente a distribuir.

Esta disposición contraría el sentido e intereses que históricamente representaron las cooperativas, constituidas sobre la base de pequeños capitales aportados por sus asociados, y lleva a desvirtuar la naturaleza de las cajas de crédito distorsionando su finalidad social. Concretamente puede llevar a que la entidad cooperativa sea cooptada por intereses de un reducido grupo de inversionistas tenedores del capital inicial y en definitiva convertir a la posibilidad de reestructurar o restablecer el sistema de crédito cooperativo en un proceso de recreación en pequeña escala de relaciones similares a las de la banca tradicional .

---

<sup>47</sup> Las cooperativas no realizan actos de comercio, ni los mismos pueden encuadrarse en otro tipo jurídico. Realizan actos cooperativos que están dirigidos al cumplimiento del objeto social de la entidad o sus fines institucionales, despojados totalmente del ánimo de lucro y centrado en la ayuda mutua y el bien común. La Ley 20.337 en su artículo 4° determina que los actos cooperativos son los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por las cooperativas entre sí, en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas. De esto se desprende que los mismos son: los que realizan los asociados con las cooperativas, los que realizan las cooperativas entre sí y los actos jurídicos que realizan las cooperativas con otras personas en cumplimiento del objeto social de la cooperativa. Esta precisión legal tiene por finalidad advertir la diferente naturaleza de estos actos con los realizados por sociedades comerciales u otras personas (reales o ideales), en cumplimientos de otros fines.

Un aspecto significativo de la normativa refiere a la estructura orgánica de las cajas para establecer la obligatoriedad de integrar el Consejo de Administración por al menos dos tercios de personas que acrediten antecedentes de desempeño en la actividad financiera, y/o en carteras crediticias comerciales para los consejeros. La estructura propuesta se completa con la formación del Comité de Dirección Ejecutivo - como mínimo de 3 miembros y máximo de 5-, que deberá contar con un presidente y acreditar experiencia en materia financiera.

Esta exigencia, que plantea la necesidad de contar con medios técnicos y humanos especializados y de calidad para hacer frente a los competidores en un mercado financiero dinámico y competitivo, puede reforzar la creencia de que el conocimiento de los expertos es la única garantía para la viabilidad de las entidades. Si bien los directivos de las cooperativas de crédito presentan una insuficiente profesionalización y no siempre poseen la adecuada experiencia para el manejo de un bien público, la incorporación de agentes externos especializados en el negocio de los bancos también puede implicar un alto riesgo al delegar la responsabilidad de la conducción en un grupo tecnocrático que no procedan de sus bases sociales. La lógica del gobierno democrático podría retroceder frente aquellos que dominen la fuente de poder que constituye el conocimiento y la técnica.

En este caso, el gobierno de las cooperativas se enfrenta nuevamente al desafío de conciliar su modelo democrático con las transformaciones técnicas y administrativas y los mecanismos de selección y supervisión de sus directivos (Chaves y Soler, 2004), encontrando las mayores dificultades en los casos en que la composición social de la membresía es heterogénea y los vínculos con la institución se debilitan en la misma proporción que aumentan la complejidad y sofisticación de los servicios financieros. La participación activa se desplaza hacia una participación formal dado los esfuerzos para procesar información. En este sentido si la profesionalización es relevante la formación y la información se vuelven indispensables para la realización democrática de una entidad cooperativa.

### **3.5. Acerca de la gobernanza de las cajas de crédito cooperativas**

Tradicionalmente las entidades de crédito, por su relevancia y debido a la actividad que desempeñan en el sistema económico, han estado sujetas a una regulación y supervisión más estrictas. Su función de intermediación en la captación de ahorro y su canalización a la inversión, unida a su capacidad de creación de liquidez hacen necesario extremar las medidas que las doten de seguridad y confianza<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> El control y seguimiento de los criterios mínimos de liquidez y solvencia individualmente y para el conjunto del sistema son responsabilidad del BCRA. La fijación y armonización internacional de las normas sobre solvencia fueron encomendadas al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

En esta perspectiva, las normas y principios que rigen el comportamiento de las cajas de crédito cooperativas a través de la participación de los asociados, la regulación del Consejo de Administración y los directivos, las normas de su reglamento y los códigos éticos para los consejeros directivos y empleados, así como los instrumentos para informar de manera transparente y eficaz a los asociados constituyen elementos indispensable en la seguridad de estas entidades. La ordenación de los intereses de los distintos interesados (stakeholders) en el gobierno de las entidades no bancarias, específicamente cooperativas está enmarcado en el conjunto de normas que regulan la supervisión y se diferencia del resto de las entidades financieras por tratarse de entidades de reducido tamaño, poco significativas en número dentro del sistema y por los bajos niveles de captación.

Con respecto a la supervisión, mientras que algunos encuentran que la supervisión que realizan las superintendencias de entidades financieras son favorables a las cooperativas por dar solidez y confianza al depositante del sistema (Arzbach y Durán, 2002), otros consideran que no es procedente otorgar a las cooperativas de ahorro y crédito el carácter de intermediarios financieros, o someterlas a un marco regulatorio y de supervisión ajeno a su naturaleza (García Müller, 2004). La OIT en la Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas de 2002 declara la necesidad de que los gobiernos prevean la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social. Esas recomendaciones también destacan la promoción de las cooperativas por parte de los gobiernos ya que en este caso, la vigilancia bancaria que busca la tutela exclusivamente de los intereses públicos de protección del ahorro, deja de lado la promoción del cooperativismo de crédito y la tutela de su identidad (Cusa, 2002).

Las entidades cooperativas de crédito no son exclusivamente entidades financieras, sus objetivos están ligados a aspectos sociales, educativos y comunitarios. El desconocimiento de estas características y la naturaleza no lucrativa de la empresa asociativa conduce a una supervisión que atiende parámetros de rentabilidad, de control de riesgos, cartera, nivel de patrimonio, encaje, de índices de solidez financiera, etc. Al respecto ha sido destacado que la atención puesta sólo en el objeto financiero, al ajustarse a los códigos provenientes de las autoridades financieras tradicionales produjo el vaciamiento operativo e incumplimiento de objetivos a las cooperativas de crédito en la Argentina (CEF, 2004).

La supervisión de las entidades financieras en su conjunto y en particular la de cajas de crédito cooperativas alcanza tres dimensiones: la estratégica, la técnica y la política (Pflimlin, 1996). La supervisión estratégica se refiere al objetivo de las entidades que en general, dado el carácter cooperativo de las mismas, consiste en servir a las necesidades financieras de sus asociados y de

terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito. Cabe destacar que en la nueva normativa, no se presenta una clara referencia al objetivo de estas entidades de modo tal que no surge visiblemente la preeminencia del asociado frente a otros objetivos. Sólo se mencionan funciones como conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinado a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público (art.26-c modificado) y lineamientos con respecto al carácter de la operatoria, que pueden resultar similares a las de una entidad financiera privada que plantea la maximización del rendimiento de las inversiones realizadas por accionistas capitalistas.

La supervisión técnica, refiere a materias que exigen cierta formación financiera. Se encuentra a cargo de las auditorías interna y externa, de la Inspección de la Superintendencia de entidades financieras y cambiarias del BCRA que controla el cumplimiento de la normativa específica y del INAES a través de la gerencia de inspección, cuya responsabilidad primaria consiste en dirigir las acciones de fiscalización del cumplimiento de los regímenes legales que regulan el funcionamiento de las mutuales y las cooperativas establecidos por las Leyes 20.321 y 20.337 y por las normas que en el futuro se dicten al respecto.

Por último, la supervisión política hace referencia al ordenamiento y vigilancia de las relaciones entre los distintos órganos de gobierno, supone el seguimiento de la democracia, la asunción de una responsabilidad social y el control de los responsables de la gestión de la entidad. esta democracia no sólo deberá entenderse como una forma participativa de elección de los representantes en el gobierno de la entidad, sino como la potestad de intervenir y hacer valer su facultad de decisión. Es necesario añadir que por su carácter y sus propios principios esa supervisión política debe referir además al impacto de las acciones de la cooperativa en su medio socioeconómico.

Es importante destacar que esta supervisión debería contemplar la transparencia de la información, en la medida que constituye un factor crítico para el desarrollo de las cooperativas. De hecho, uno de los factores que contribuyeron a la desaparición de entidades cooperativas está ligado a la falta de confiabilidad de la información orientada a los asociados y pone de manifiesto la falta de transparencia.

Al respecto Fairbairn (2005) señala que además de tomar en cuenta el por qué y cómo la cooperativa se preocupa en cumplir con las necesidades de los asociados, no solamente debe promover su bienestar sino que también debe ser vista en tal sentido -visualizada claramente, en forma repetida, y a lo largo del tiempo sirviendo a los asociados. La percepción de la cooperativa y su actividad refieren así a la transparencia que si bien en un nivel, tiene que ver con informar y comunicar, va más allá del uso superficial de la información y tiene implicancias para la conducta

de la actividad económica de la cooperativa y para la estructuración legal, organizacional, y técnica de sus actividades. De acuerdo al autor, una cooperativa se vuelve transparente no sólo a través de una buena comunicación, sino debido a la estructura y el funcionamiento que los asociados pueden ver como diseñados en torno a sus propias necesidades.

Para concluir, se debe destacar que el tema de las estructuras, así como el de la supervisión resultan mucho menos completos y útiles que el enfoque que visualiza las relaciones como el centro de las cooperativas, especialmente la relación con los asociados. Debido a que esta relación posee implicancias, tanto para la gobernanza como para el funcionamiento, para la participación democrática y el desarrollo y provisión de los servicios, será tomada en cuenta en el capítulo siguiente de modo de apreciar de qué manera se expresa la relación de las cajas cooperativas con sus asociados y hasta que punto la relación es capaz de unir lo social y lo económico, articulando “lados” separados de la organización cooperativa.

## **4. Desempeño empresario y cooperativo de las cajas de crédito**

### **4.1. La posición relativa del cooperativismo de crédito**

Como se señaló en la sección 3, la Argentina contó desde comienzos de la década de 1960 con un importante sector cooperativo de crédito que progresivamente se fue desarticulando debido, entre otros motivos, a los sucesivos cambios en la regulación relativa al mismo y al impacto de distintas crisis financieras. Aunque los distintos procesos llevaron a la desaparición, cambios de naturaleza jurídica y exclusión de pequeñas entidades cooperativas de crédito, existen actualmente acuerdos básicos en el propio movimiento cooperativo y en instancias gubernamentales y legislativas con respecto a la necesidad de encontrar vías que permitan fortalecer y expandir las cajas de crédito.<sup>49</sup>

Las entidades que integran el cooperativismo de crédito en Argentina constituyen un oferente de recursos con capacidad y alcance limitados. En cuanto a su posición relativa, dentro del cooperativismo ocupan actualmente el sexto lugar con un total de 295 entidades (cuadro 9). Esta posición relativa refleja la disminución desde la década de 1990 del número de organizaciones dedicadas al ahorro y crédito incluidas en el sistema financiero, debido a las severas restricciones impuestas por el BCRA para seguir actuando dentro del sistema regulado.

---

<sup>49</sup> La Federación de Cooperativas para el Desarrollo Regional (Fecoopder) que actúa en el norte de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y sur de Córdoba está sumando adhesiones entre otras cooperativas y mutuales para conformar una red financiera de cajas de crédito cooperativas. Esa iniciativa cuenta con el apoyo del gobierno de la provincia de Santa Fe. La participación de las cooperativas que hoy prestan servicios públicos en la conformación de cajas de crédito puede significar un elemento clave para el desarrollo regional, dado que podrían constituir el capital inicial para la formación de la caja más fácilmente. Por otra parte, según expresaron algunos de sus directivos, el Banco Credicoop también se encuentra interesado en adecuar la estructura de la institución como banco de segundo piso, con el objetivo de que pueda administrar valores.

El número de entidades registradas en 2005 no refleja fielmente las transformaciones ocurridas durante la década de 1990, debido a que los datos corresponden a cooperativas matriculadas en el INAES con independencia de la continuación de su actividad. En estos años, en el cooperativismo de crédito prevaleció la tendencia de disminución del número de instituciones incluidas en el sistema financiero regulado. En 2005 sólo continúan en actividad en dicho sistema cuatro entidades cooperativas: la Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata Limitada y la Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada; el Banco Empresario de Tucumán Cooperativo Limitado que se encuentra en proceso de conversión en sociedad anónima y el Banco Credicoop Cooperativo Limitado, la única experiencia cooperativa significativa en el campo financiero<sup>50</sup>. La participación de las cuatro entidades en el sistema, en términos del volumen de activos, préstamos, depósitos y patrimonio es escasa.

Cuadro 9. Cooperativas matriculadas 2005

Sector	Cooperativas (número)
Trabajo	9197
Vivienda y construcción	2835
Agropecuaria	2260
De provisión	1840
Servicios públicos	1786
Crédito	295
Consumo	223
De seguros	34
Sin actividad declarada	197

Fuente, INAES 2005

Así, la evolución en las últimas décadas del cooperativismo de crédito respecto al cooperativismo y al sistema financiero pone en evidencia el escaso éxito en su desempeño y el peso de razones estructurales que afectaron su propia supervivencia dentro de ese sistema. La evolución desde el

<sup>50</sup> El Banco Credicoop Cooperativo Limitado fue creado en 1979, por la fusión de 44 Cajas de Crédito Cooperativo. Como banco comercial de carácter universal presta todos los servicios de banca empresaria y personal y ha desarrollado una extensa actividad de comercio exterior a través de su red de 300 corresponsales en el exterior. El plan de Gestión adoptado, en la última década, que se formaliza en los planos institucional, comercial, operativo y administrativo (Vuotto, 2004) se manifestó en una performance positiva, ubicándolo en el noveno lugar en el ranking de bancos privados – por depósitos-. Es el segundo banco privado de capital nacional y primer banco cuyo capital es propiedad en su totalidad de titulares argentinos. Los asociados participan en la vida institucional del banco a través de las Comisiones de Asociados que funcionan en las 230 filiales que posee en todo el país, quienes eligen, bajo el principio de "un asociado, un voto", al Consejo de Administración. Credicoop está asociado en la Argentina al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos y a ABAPPRA (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina). También es miembro de la ACI (Alianza Cooperativa Internacional) y de la CIBP (Confederación Internacional de Bancos Populares).

año 1990 del número de entidades reguladas por el INAES, por una parte y aquellas reguladas por el BCRA, por otra, se refleja en los datos del cuadro 10 y el gráfico 1.

En el cuadro 10 relativo a la evolución de las cooperativas de crédito entre 1990 y 2004 se presenta en la primera columna el número de cooperativas de crédito matriculadas en el INAES. Se trata de un universo de difícil cuantificación en que actualmente se inscriben 345 cooperativas de crédito. Como se indicó en el capítulo III su objeto es proporcionar préstamos con fondos propios en condiciones convenientes a sus asociados. Aunque estas cooperativas no están autorizadas a realizar intermediación financiera, su actividad es importante en ciertas ciudades y localidades del interior ya que benefician a una franja de población que usualmente enfrenta dificultades para acceder a los servicios financieros bancarios formales.

Generalmente utilizan como instrumentos crediticios el descuento de valores autoliquidables (valores negociables, cheques, pagarés, documentos, etc.) los adelantos de cuentas de asociados, la prestación de servicios de pagos etc. Se concentran mayoritariamente en la Ciudad de Buenos Aires (53,6%) y las provincias de Buenos Aires (11,95%), Santa Fe (10,8%) y Córdoba (5,5%).

Pueden tener un objeto exclusivo -sólo crédito-, o múltiple -incluye otras actividades como vivienda, consumo etc.-. Disponen adicionalmente de un instrumento de capital complementario, -Títulos Cooperativos de Capital Complementario (TICOCA)- que actúa como un cuasi-depósito y permite a las cooperativas captar inversiones bajo dicha modalidad a plazos no inferiores a seis meses y por un máximo de hasta una vez y media el patrimonio (CEF, 2004) Este instrumento permitió su capitalización y el consiguiente aumento del servicio crediticio.

Cuadro 10: Entidades de crédito cooperativas 1990-2004

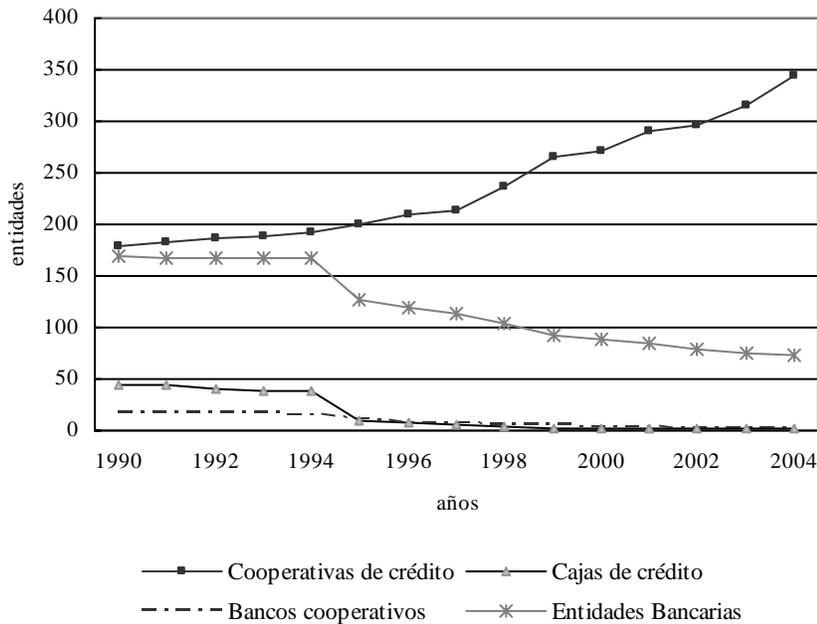
Años	Reguladas por el INAES	Reguladas por el BCRA	
	Cooperativas de crédito	Bancos cooperativos	Cajas de crédito
1990	178	45	18
1991	182	44	18
1992	186	41	18
1993	188	39	17
1994	193	38	15
1995	200	9	12
1996	209	8	7
1997	214	6	7
1998	237	4	6
1999	265	2	5
2000	272	2	4
2001	291	2	3
2002	296	2	2
2003	316	2	2
2004	345	2	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INAES y del BCRA.

La exigencia de las normas prudenciales impuestas desde mediados de la década de 1990 para asegurar la liquidez y solvencia del sistema, desalentó el desarrollo de cajas de crédito dentro del sistema financiero y muchas de ellas, ante la dificultad de dar cumplimiento a estos requerimientos se alejaron del sistema convirtiéndose en cooperativas de crédito. Es importante señalar que una gran cantidad de cooperativas de este tipo no realizan actividades, aunque continúan matriculadas en el INAES.

La tendencia decreciente de las entidades reguladas por BCRA, tanto bancarias como bancarias se explica en parte por los procesos adaptativos de numerosas entidades ante los cambios estructurales que desafiaron la base e identidad cooperativa y llevaron a optimizar la eficiencia económica, en muchos casos, en detrimento de su carácter democrático. El contexto por una parte, y las propias limitaciones de las entidades para asegurar prácticas democráticas y participativas en la gestión cooperativa por otra, condujeron a un abandono creciente de la identidad cooperativa al poner el acento en la necesidad de adoptar estrategias imitativas de las prácticas usuales de las empresas de capital que habitualmente fijan las reglas del sector.

Gráfico 1: Entidades bancarias, cajas de crédito y cooperativas de crédito 1990-2004



El estallido de la crisis mexicana en diciembre de 1994 tuvo profundas repercusiones en la economía argentina y en especial en su sistema financiero. La devaluación mexicana mostró sus consecuencias sobre el sistema local, provocando una masiva huida inicial de depósitos en pesos en los bancos mayoristas locales. Al producirse la crisis de liquidez, las líneas de crédito cayeron y el impacto inmediato se produjo sobre los bancos mayoristas locales que dependían en gran medida de las líneas de crédito interbancarias como fuente de fondos. Debido a la iliquidez de esos bancos, la tasa de préstamos interbancaria comenzó a subir, alcanzando un pico de 75 % anual en marzo de 1995.

El riesgo sistémico se asoció en un primer momento al riesgo de devaluación, para luego y durante el desarrollo de la crisis cuestionar la solvencia del sistema financiero y del sector público. Recién en noviembre de 1995 el sistema financiero local había recuperado el 80% de los depósitos perdidos a lo largo de la crisis y el 75% de la caída en el portafolio de créditos. Con posterioridad a la crisis el sistema en conjunto realizó un fuerte ajuste<sup>51</sup>, que en el curso de cinco años se manifestó a través de la reducción a la mitad del número de bancos existentes, cerca de un tercio el de los bancos cooperativos y el de las cajas de crédito cooperativas.

Para las cajas, el acentuado ajuste entre 1995-1996, se profundizó aún más hasta la crisis de 2001 en que sólo permanecieron tres entidades (cuadro 10). De esta forma la reducción desde inicios de la década de 1990 del conjunto de instituciones cooperativas reguladas que representaban en ese año el 18 % del total de los depósitos del sistema financiero condujo a que las 4 instituciones cooperativas que permanecen actualmente en el sistema representen 2,97 % del volumen de depósitos de los que un 90% proviene del Banco Credicoop.

En cuanto a las cajas de crédito, a través de indicadores agregados se muestra su posicionamiento desde un punto de vista financiero en el cuadro 11 y en el gráfico 2 que indica la tendencia en la evolución del patrimonio neto de las entidades, los préstamos y depósitos desde 1995 a 2001.

En el gráfico 2, la evolución de los depósitos y préstamos entre 1998 y 2001 pone de manifiesto el impacto de la prolongada recesión del país, que también se reflejó en la operatoria de las cajas cooperativas tanto en elevados cargos por incobrabilidad como en menores resultados. Cabe destacar en ese período la importante caída de depósitos que sufrió el sistema financiero como producto de la desconfianza de los inversores respecto a las medidas posibles a adoptar por el

---

<sup>51</sup> Cabe destacar que la intensificación de la regulación prudencial del Banco Central, junto con la respuesta positiva de las entidades financieras se tradujo en un sistema financiero con normas más estrictas que las recomendadas por el primer Acuerdo de Basilea, con exigencias superiores de capital y grandes segmentos del sistema sobrecapitalizados, con niveles de liquidez preventivos superiores prácticamente a cualquier sistema financiero emergente, con una notable mejora en la administración de riesgos, con normas crediticias del Banco Central muy estrictas, con un avance notorio de la bancarización y con una creciente difusión del crédito, hasta llegar a volúmenes importantes de crédito hipotecario a largo plazo y a tasas de interés comparativamente bajas para cualquier standard internacional.

gobierno, dados los fuertes rumores sobre salida de la convertibilidad, devaluación y congelamiento o medidas similares aplicadas a los depósitos.

Cuadro 11. Cajas de crédito cooperativas: indicadores financieros 1995-2001

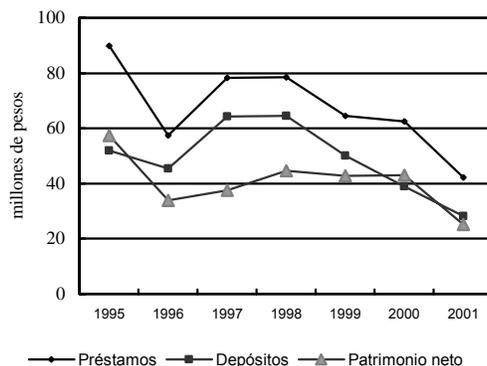
	Cajas	Activos	Préstamos	Pasivo	Depósitos	Patrimonio neto
	Nº	( en millones de pesos)				
1995	12	121,8	89,9	64,4	51,9	57,4
1996	7	97,4	57,5	63,6	45,4	33,8
1997	7	125,2	78,3	87,7	64,4	37,5
1998	6	142,3	78,6	97,7	64,5	44,6
1999	5	118,0	64,6	75,1	50,1	42,9
2000	4	110,6	62,5	67,6	38,9	43,0
2001	3	64,2	42,1	39,1	28,2	25,1

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA.

Respecto a la evolución patrimonial del conjunto de las cajas se debe señalar un proceso relativamente estable entre 1996 y 2000, seguido de una abrupta caída a fines del año 2000, más acentuada que la que corresponde a la evolución de los depósitos.

En esa coyuntura, aún las entidades financieras más importantes se vieron afectadas por la crisis y entre febrero de 2001, cuando los depósitos alcanzaron su pico máximo, y fines de octubre de ese año, el sistema financiero en su conjunto sufrió una pérdida del 15% de los depósitos totales. Esta situación fue más grave si se considera sólo los depósitos en pesos que, más influenciados por la desconfianza en el mantenimiento de la paridad cambiaria, se redujeron más de un 30% en el mismo período. Los depósitos denominados en dólares sufrieron una pérdida cercana al 5%. Estas circunstancias hicieron trepar las tasas de interés tanto de depósitos como interbancarias, y llevaron también a un encarecimiento del crédito. Como consecuencia se produjo una fuerte disminución de las financiaciones en el mismo período, situación agravada para el sector privado por la importante demanda del sector público ante la falta de fuentes de financiación del exterior.

Gráfico 2. Cajas de crédito: evolución de préstamos, depósitos y patrimonio neto, 1995-2001.



#### 4.2. El desempeño de las cajas de crédito

Las dos cajas cooperativas que permanecen en el sistema financiero desde el año 2001 no son instituciones homogéneas en tamaño aunque son similares en especialización. Ambas realizan intermediación de fondos y estructuran su negocio como banca especializada, de acuerdo a la regulación vigente y a las decisiones estratégicas adoptadas por su Consejo de Administración.

Respecto de su actividad específica, realizan el fondeo principalmente con depósitos que provienen exclusivamente del sector privado no financiero. En los cuadros 12 y 13 se presentan los principales indicadores de la actividad desde el año 1995 hasta 2004.

En el caso de Cuenca, los préstamos reflejan desde 1995 una evolución positiva y un aumento sostenido hasta el año 2000, seguido por la declinación importante entre 2001 y 2002 y la posterior recuperación en el último ejercicio. La principal operación es la de préstamos a personal por descuento de nómina.

En el caso de La Capital del Plata la tendencia decreciente del volumen de préstamos se inicia en 1999 y la evolución posterior es similar a la de Cuenca. Para todo el período (1995-2004) la evolución comparativa de los préstamos es diferencial. En el caso de Cuenca los préstamos se incrementan sensiblemente para alcanzar en el último año casi tres veces el volumen de 1995 mientras que para La Capital del Plata esa tendencia es considerablemente menor.

Cuadro 12. Indicadores de actividad. Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata Ltda. (b)\*

Año	Activos	Préstamos	Pasivos	Depósitos	Patrim. neto	Gastos Adm.
1995	19,113	15,225	11,056	9,882	8,057	0,825
1996	24,481	16,488	15,503	13,411	8,978	0,894
1997	38,940	26,418	28,413	23,218	10,527	0,915
1998	42,178	31,308	30,462	24,679	11,716	1,919
1999	46,220	27,862	31,668	21,330	14,552	2,371

2000	38,201	20,166	21,247	9,549	16,954	2,991
2001	30,358	18,701	15,800	5,924	14,558	3,724
2002	27,118	9,234	13,720	5,673	13,398	17,142
2003	26,753	10,902	17,147	7,983	9,606	11,636
2004	45,336	25,727	33,157	15,646	12,179	3,927

(b) 1995-1997 datos al mes de diciembre, 1998 - 2003 datos a junio. 2004, mes de septiembre  
\* en millones de pesos

Aunque la evolución de los depósitos comparativamente a la de los préstamos registra en ambos casos una tendencia de crecimiento menor, la relación préstamos/depósitos presenta desde 2003 una conducta expansiva (presta al sector privado no financiero más que los depósitos que recibe del mismo).

Desde el punto de vista de las principales operaciones<sup>52</sup> en La Capital del Plata se observa desde 1999 una evolución negativa. Su negocio está concentrado en el financiamiento al consumo a través de la comercialización de tarjetas de crédito que representan el 90 % de las operaciones. En cuanto a los préstamos otorgados en su mayoría se ubican en las franjas de hasta menos de 5000 pesos.

La morosidad de la cartera en los últimos años es baja. En Cuenca en diciembre de 2004 los deudores en situación I (cumplimiento normal) representaban el 91,5%<sup>53</sup>, mientras que en La Capital del Plata ese porcentaje alcanzó el 84%. Por este motivo la previsión sobre los préstamos disminuyó notoriamente desde 2003.

En cuanto al nivel de capitalización, medido por la relación patrimonio neto sobre activos, no refleja marcadas diferencias entre las dos entidades debiendo destacarse la posición de Cuenca por encima del promedio del La Capital del Plata en el último ejercicio, si bien en ambas entidades se verifica una tendencia decreciente en el coeficiente de capitalización.

La posición de capitales plantea en ambos casos una problemática común a las entidades cooperativas en la medida que su origen es el aporte de los asociados que utilizan los servicios. Esta eficiente regla de control social, ha sido considerada como una limitación cuando se trata de facilitar el crecimiento y la actualización de capital requerido debido a la presencia de las entidades en el mercado financiero y ha dado lugar a propuestas de reestructuración de la forma cooperativa

<sup>52</sup> Dichas operaciones están representadas por las cuentas de ahorro individuos, cuentas especiales empresas y operaciones a plazo fijo (individuos y empresas) por préstamos a individuos y empresas, cuentas por tarjeta de crédito, tarjetas de crédito y cuentas (remuneración) y de empresas.

<sup>53</sup> Cabe señalar que durante la crisis de diciembre de 2001 en ambas cajas el 70,3% de los clientes estaba en situación I (cumplimiento normal) según la clasificación de deudores que establece el BCRA.

de modo de lograr que sea competitiva. Dichas propuestas suponen el cambio de la perspectiva del asociado/usuario por la del inversor de capital<sup>54</sup>.

**Cuadro 13.** Indicadores de actividad. Caja de Crédito “Cuenca” Cooperativa Ltda. (a)\*

Año	Activos	Préstamos	Pasivos	Depósitos	Patrim. neto	Gastos Adm.
1995	7,167	4,144	3,723	3,607	3,444	0,631
1996	10,139	6,189	6,768	5,477	3,371	0,929
1997	15,154	8,331	11,360	8,628	3,794	1,314
1998	18,037	9,688	13,779	9,950	4,258	1,853
1999	18,711	9,901	13,442	9,499	5,269	2,370
2000	19,561	9,047	14,90	9,705	5,471	3,156
2001	12,805	7,514	7,486	7,166	5,319	2,997
2002	15,114	4,866	9,697	9,508	5,417	3,927
2003	15,518	8,336	10,287	5,772	5,231	2,859
2004	21,059	11,390	13,677	7,862	7,382	3,562

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA.

(a) Hasta 2002 datos del mes de diciembre. 2003-2004 datos a septiembre

\* en millones de pesos

Respecto a los accionistas, en Cuenca algo más del 70% del capital social está concentrado en 9 asociados y el resto entre algo menos de 500 asociados. En La Capital del Plata el 97,4% corresponde a dos asociados, uno de los cuales es el presidente del Consejo de Administración. El 2,6% restante está distribuido entre 14 asociados.

**Cuadro 14.** Relación Patrimonio neto/Activos ,1995-2004

	La Capital del Plata Limitada (b)	Cuenca Cooperativa Limitada (a)
Patrimonio neto/activos		
1995	42.15	48.05
1996	36.67	33.25
1997	27.03	25.04
1998	27.78	23.61
1999	31.48	28.16
2000	44.38	27.97
2001	47.95	41.54
2002	49.41	35.84

<sup>54</sup> En este ámbito se debe destacar el problema de la desmutualización que influye principalmente en los bancos cooperativos y las mutualidades de seguros, aunque por su naturaleza y alcance, afecta directamente la existencia y el futuro de todas las cooperativas, sea cual sea su sector de actividad. Este movimiento comenzó en el Reino Unido con un proceso masivo mediante el cual las 'building societies', especializadas en crédito hipotecario fueron transformadas en sociedades comerciales y se extendió luego a numerosas organizaciones bancarias cooperativas.

2003	35.91	33.71
2004	26.86	35.05

(a) 1995-2002 datos a mes de diciembre. 2003-2004 datos a septiembre  
(b) 1995-1997 datos a diciembre. 1998-2003 datos a junio. 2004 septiembre

#### **4.3. La dinámica organizacional y la condición cooperativa**

La literatura sobre el tema del gobierno de las cooperativas destaca la insuficiencia de las investigaciones referidas a la forma en que efectivamente dicho gobierno se lleva a cabo (Pettigrew y McNulty, 1995; Cornforth, 1996, 2002), así como al *modus operandi* de los consejos de administración (Spear, 2004). De esto se desprende la necesidad de considerar en los casos analizados tanto los procesos clave mediante los cuales el consejo alcanza poder e influencia como los factores del contexto y la estructura, las fuentes de poder, la voluntad y la capacidad vinculados a su desempeño.

Esta perspectiva de análisis requiere tomar en cuenta la creciente complejidad del gobierno de las entidades cooperativas financieras y su relación con intereses divergentes por parte de quienes aportan al financiamiento y aquellos que conforman su dirección, especialmente en las que han alcanzado un cierto tamaño. Desde esta óptica es ineludible considerar los cuatro aspectos que aparecen involucrados en la gobernanza cooperativa (Branch y Baker, 2000):

1. Los dueños son simultáneamente sus clientes
2. Los clientes conforman dos grupos con intereses diferentes: algunos son ahorristas y otros acreedores
3. Independientemente de los aportes de capital que cada uno de los miembros haya invertido, todos tienen un voto en la toma de decisiones
4. Los miembros de las cooperativas de crédito tienen poca o ninguna experiencia en el negocio financiero

Una preocupación relacionada con estos aspectos remite entonces a la necesidad de compatibilizar en un entorno financiero competitivo y globalizado los intereses de los propietarios-asociados con los de los agentes y poderes locales externos a la organización.

En el caso de las cajas de crédito de la Argentina, ya se han destacado las dificultades para compatibilizar en el entorno financiero esos intereses, debido en especial el peso de las restricciones impuestas por los marcos regulatorios. A esa dificultad debe agregarse la débil integración de un conjunto de cooperativas de crédito respecto a una de las federaciones que las representaron (Federación Argentina de Cooperativas de Crédito) y la distancia, fundada en diferencias ideológicas, entre las dos entidades de segundo grado que representaron al conjunto de cajas de crédito desde fines de la década de 1950.

La dificultad para actuar de manera coordinada en la defensa de los intereses de sus asociados aparece además como un límite importante para alcanzar la efectividad, de modo tal que los perfiles institucionales adoptados y el tipo de estructuras en que se inserta la actividad de las cajas aparecen como un vector de las transformaciones que se imponen a los actores por el contexto socioeconómico y condicionan al mismo tiempo la viabilidad de la forma cooperativa.

La imposibilidad de acuerdos básicos entre las organizaciones federadas para allanar las diferencias ideológicas, conduce finalmente a una atomización del sector y a su consiguiente debilitamiento.

#### **4.4. La organización cooperativa**

Los estatutos de las cajas de crédito cooperativas resultan de las prescripciones de la Ley de cooperativas que consignan como su objeto el desarrollo de actividades en las condiciones establecidas por la Ley de Entidades Financieras 21.526 y la finalidad explícita de impulso al espíritu de ayuda mutua y la cultura cooperativa<sup>55</sup>. La inclusión en los estatutos de objetivos económicos y sociales establece de manera formal los aspectos a los que estas organizaciones deben responder, tanto frente a sus asociados como a la comunidad y permite diferenciarlas de otros actores económicos del sistema financiero en cuya constitución sólo prevalecen y se fijan las obligaciones económicas. Sin embargo el tipo de tratamiento de dichos objetivos<sup>56</sup> puede resultar un indicador relevante acerca de la forma en que se estructura y desarrolla el gobierno de las entidades. Del mismo modo que en las cooperativas, los dirigentes de las cajas son miembros elegidos por los demás miembros para ocupar el Consejo de Administración, instancia organizacional que se distingue de la gestión. La estructura de la empresa está bajo la responsabilidad de la gestión y la estructura de la asociación, compuesta por la asamblea general de los miembros y el consejo de administración, funcionan según la regla de la democracia formal, es decir, “un miembro igual a un voto”. Sin embargo, el gestor no queda eliminado del proceso estratégico ya que la dirección general, conjuntamente con la presidencia, tiene un papel de mediador en la interfaz de las estructuras de asociación y de empresa. Esta configuración se representa gráficamente como un reloj de arena en el cual la dirección general está ubicada, precisamente, a la altura del estrangulamiento, en el lugar de encuentro de la parte superior del reloj -la gobernanza por un grupo de personas- y la parte inferior -la relación entre el entorno sectorial y la empresa- (Malo, 2003 ).

---

<sup>55</sup> Según dicha ley el estatuto debe contener, sin perjuicio de otras disposiciones, la denominación y domicilio de la entidad, la designación del objeto social, el valor de las cuotas sociales y del derecho de ingreso, la organización de la administración y la fiscalización y el régimen de asambleas. Asimismo debe contemplar las reglas para distribuir los excedentes y soportar las pérdidas, las condiciones de ingreso, retiro y exclusión de los asociados, las cláusulas necesarias para establecer los derechos y obligaciones de los asociados y las atinentes a la disolución y liquidación (Ley de Cooperativas 20.337, Capítulo II - De la constitución.- Art.8°)

<sup>56</sup> En este caso se puede hacer referencia a un tratamiento simultáneo o secuencial y al respecto es necesario destacar que la visión “dualista” (lo social y lo económico) acentúa un segundo conjunto de obligaciones, por encima de aquellas que enfrentan en común las empresas no cooperativas (Fairbairn, 2005).

La parte superior representa la compleja gobernanza de una organización cooperativa, llevada a cabo por un grupo de personas que tiene una doble relación de asociación y de actividad con la empresa (Vienney, 1980). En este sentido, los miembros de las cajas de crédito son usuarios y clientes y su gobernanza la realizan las partes interesadas (*stakeholders*). Esto las diferencia de las sociedades de capital, gobernadas por los tenedores de las partes del capital invertido (*shareholders* o accionistas).

Los aspectos antes mencionados, propios de la dinámica organizacional, y los factores específicos relativos a la gobernanza de las dos cajas de crédito cooperativas serán considerados a continuación focalizando en especial la configuración de los vínculos asociativos en ambas organizaciones.

#### **4.4.1. Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata Ltda.**

La Caja de Crédito La Capital del Plata Ltda. fue fundada el 9 de Septiembre de 1950 en la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de apoyar demandas crediticias, de fomento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas y prestar servicios a sus asociados. Los miembros fundadores estuvieron ligados a la industria textil, hacia la que se orientó la actividad de la caja originalmente, para luego extenderse a otros sectores de actividad. Debido a su carácter de entidad financiera no bancaria, desde el año 1966 se encuentra regulada por el BCRA.

##### **-Estructura y recursos humanos**

La organización de La Capital del Plata pone de relieve una estructura organizacional, es decir una estructura intencional de roles en la que cada persona asume un papel que se espera que cumpla con el mayor rendimiento posible.

Debido a que las organizaciones existen inmersas en un contexto de fuerzas que influyen en ellas, el Estado y sus instituciones tienen un poder especial al establecer normas-leyes y regulaciones – a las cuales deben atenerse para su funcionamiento. Las restricciones formales que proceden directamente de las prerrogativas legales, regulan la constitución de la entidad (Mintzberg, 1992) atienden a la relación entre la cooperativa y los miembros, imponen normas y procedimientos administrativos, contables y regímenes de información sobre las operaciones a realizar, que en conjunto limitan el comportamiento de manera precisa indicando los alcances de las acciones que se pueden adoptar.

El control externo por medio de las regulaciones específicas para la actividad financiera sitúan a la organización dentro de una estructura centralizada y formalizada (Mintzberg, 1992) que debe dar cuenta a distintos agentes externos de sus acciones, por lo que existe una gran dedicación por el cumplimiento de los procedimientos impuestos. El control exterior, desde la incorporación de la caja de crédito al sistema financiero regulado y debido a la propia complejidad de la actividad

financiera, implicó también cambios significativos dentro de la estructura de la organización misma, particularmente en la década del noventa y exigió a la institución tomar decisiones rápidas que la condujeran a expandir el negocio, como garantía de mayor estabilidad y rentabilidad.

La configuración inicial que se basaba en procedimientos operativos y relaciones simples y directas con los asociados, se redefinió hacia una estructura más elaborada y burocrática, que implicó mayor planeamiento y estandarización de procesos de trabajo y una mayor confianza en las reglas para el control interno. El desarrollo y diferenciación en unidades del componente administrativo llevó a la incorporación de programas operativos que tuvieron efectos de profesionalización. La responsabilidad de la formulación de la estrategia quedó centralizada en el Consejo de Administración y la gerencia general quienes conservan el control de la organización basándose en el conocimiento de la actividad financiera.

El Consejo está integrado por ocho miembros no remunerados que actúan en la definición de la estrategia comercial y de negocios de la cooperativa. El presidente, vicepresidente y secretario son los miembros más influyentes y en este cuerpo no existe rotación de directivos. El consejo se reúne dos veces por mes y de acuerdo a distintos testimonios siempre sostuvo “una política conservadora y cautelosa” que “no arriesgó innecesariamente el patrimonio de la institución”.

En cuanto a las posiciones del organigrama, las jefaturas o departamentos toman decisiones sobre las operaciones diarias, presentando sus proyectos al Consejo de Administración. En este sentido la capacitación y formación técnica de la línea media ha permitido desarrollar las destrezas necesarias para obtener un relativo control del trabajo y de las decisiones que lo afectan y también como medio para movilizar los esfuerzos de los integrantes en consonancia con los objetivos de la caja. El tipo de capacitación vigente se vincula a las normas permanentes, relativas a las materias de interés para el sector financiero (normas contables, prudenciales etc.). Las áreas operativas cuentan con manuales de procedimientos que definen dichos procesos convirtiéndolos en tareas simples y fáciles de aprender. Los requerimientos son aprendidos en el cargo y transferidos por los gerentes o encargados de áreas. El sistema de valores y normas son transmitidos informalmente, de hecho se producen en la socialización entre los miembros, es decir que la responsabilidad sobre la capacitación en temas cooperativos recae en la transmisión informal y explica la ausencia de programas específicos de adoctrinamiento.

La tecnología con la que opera y los procedimientos se encuentran estandarizados debido al carácter de la actividad e imponen generar y sistematizar información para el BCRA que dada su complejidad se ha tercerizado a través de otra empresa.

Al respecto de la política de gestión, en las entrevistas se destacó y reconoció su eficacia para lograr que la caja pudiese permanecer y adaptarse a un sector cuya dinámica estuvo influida por

transformaciones significativas. Dichos cambios han sido considerados como motivo de la búsqueda de una mayor expansión. Desde mayo de 2001 la caja actúa como ente emisor, administrador y pagador de la Tarjeta Kadicard y en 2004 registraba 88235 plásticos emitidos<sup>57</sup>. La Capital del Plata financia sus activos con depósitos del público bajo la modalidad de cajas de ahorro y de depósitos a plazo fijo, ya que no puede captar en cuenta corriente. El negocio está concentrado en el financiamiento al consumo a través de la comercialización de tarjetas de crédito.

Su casa central está ubicada en la provincia de Córdoba donde se realiza la mayor cantidad de operaciones y cuenta además con 12 locales de operatoria limitada<sup>58</sup>. Estos corresponden a las antiguas cooperativas de crédito que fue fusionando a su operatoria. La casa central continúa manteniendo la centralización del poder de decisión y los vínculos y coordinación con los locales, que se establecen por medio de correos internos. Los locales se ubican en las tres provincias con la mayor cantidad de casas de entidades financieras: Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En la casa matriz localizada en la ciudad de Buenos Aires se desempeñan 27 personas.

La población laboral de La Capital del Plata se incrementó desde su creación, en especial en el año 1996 debido a la absorción de la Caja de Crédito Varela S.A. Posteriormente se produjeron nuevas incorporaciones debido a la absorción de cooperativas de crédito para el consumo de la Provincia de Buenos Aires y del interior del país lo que además condujo a transformar su negocio poniendo mayor énfasis en el segmento familias.

Actualmente se desempeñan 238 funcionarios de los cuales 40 realizan tareas administrativas, 12 están asignados al área de sistemas, 43 al área financiera y 143 al área comercial.

Las relaciones entre la caja y el personal están regladas por el derecho privado, aunque sólo se aplica la convención colectiva de trabajo N° 130/75 de Empleados de Comercio y las normas laborales de carácter general, así como los reglamentos internos de la entidad. La población sindicalizada está representada por los empleados que se desempeñan en el área comercial debido a que el resto no se encuentra convencionado. Al respecto fue destacado en las entrevistas el tipo de dificultades prevalecientes para que pudiese estar vigente el convenio colectivo bancario para los empleados del área financiera.

La distancia salarial es de 200% según las categorías de remuneración más alta y más baja. En el caso de los empleados del área financiera se ha destacado la vigencia de salarios superiores a los establecidos por convenio.

-La membresía

---

<sup>57</sup> Según datos de diciembre de 2004, la Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata, presentó el nivel más alto del financiamiento en pesos del conjunto de las entidades bancarias y financieras, con un nivel de 84,55%.

<sup>58</sup> Están ubicados en Tandil, Olavarría, Azul, Rosario (dos receptorías), Santa Fe, Córdoba (tres receptorías) Villa Allende, Villa Carlos Paz y Altavracia.

En 2004 La Capital del Plata contaba con 27 asociados y un total de 4.800 clientes no asociados. Para ser asociado a la caja se requiere presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración y suscribir una cuota social cuyo monto fue estipulado en 1997 en el valor de \$100. Desde ese año y luego de la crisis de 2001 se produjo un retiro importante de clientes asociados, en especial pequeñas empresas, reduciéndose por lo tanto la actividad cooperativizada es decir la actividad que relaciona a los asociados con la cooperativa.

Su actividad crediticia se orienta mayoritariamente a particulares, a los que se brinda el mismo tipo de servicios que a los asociados. No existen ni están previstas financiaciones especiales orientadas a entidades cooperativas debido a que se considera que presentan dificultades, especialmente con respecto a las garantías.

La distribución del excedente en La Capital del Plata se realiza en proporción al capital aportado por los asociados. De acuerdo a lo establecido en la Ley de cooperativas el estatuto determina como excedentes repartibles sólo aquellos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado a los asociados. De dichos excedentes se destina un 20% para el fondo de reserva legal (establecido por el BCRA de acuerdo a lo dispuesto en la ley de entidades financieras y sus disposiciones, un 5 % para el fondo de Acción asistencial y laboral o para estímulo del personal, un 5% al fondo de educación y capacitación cooperativa y el resto a distribuir entre los asociados en concepto de retorno en proporción al capital aportado.

Con respecto a la participación de los asociados, se comunica el llamado a Asamblea por los canales previstos y también se convoca a través de la cartelera de la institución. Las personas entrevistadas manifestaron que en la historia de la institución nunca se logró un alto nivel de participación. Entre los motivos aludidos se encuentra “el escaso interés en las actividades”, así como “la dificultad para motivar e interesar a los asociados en temas relativos a la aprobación del balance”. Debido a que el Consejo de Administración nunca visualizó esos motivos como un obstáculo o limitación para llevar adelante las actividades societarias no se han desarrollado acciones que permitiesen revertir esta débil dinámica participativa.

#### **4.4.2. Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada**

La actual Caja de Crédito Cuenca fue fundada en 1961 como “Cooperativa de crédito limitada Cuenca” en Villa Lynch, partido de General San Martín, Pcia. de Buenos Aires. Surgió por iniciativa de un grupo de pequeños y medianos empresarios textiles con el objetivo de canalizar ahorros y brindar créditos a las pequeñas empresas de la zona. Debido a su carácter de entidad financiera no bancaria, desde el año 1966 se encuentra regulada por el BCRA y en 1982 se transformó en “Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada” bajo las condiciones establecidas por la Ley de Entidades Financieras 21.526.

En su origen, los miembros del Consejo de Administración y un asistente asumieron la gestión de esta entidad que por sus características mantuvo una dinámica similar a la de las cajas locales que se desarrollaron por iniciativa de inmigrantes europeos, especialmente de la colectividad judía, quienes se asociaban para responder a situaciones coyunturales, con un criterio mutualista más que cooperativo.

Las actividades estratégicas que posibilitaron su consolidación fueron la captación de ahorros y la gestión de la cartera crediticia. Los préstamos otorgados se orientaron en el inicio principalmente a pequeños empresarios del sector textil y luego se dirigieron a otros sectores. En el proceso de consolidación, debido en especial a la integración de nuevos miembros a la entidad, esta adquiere el carácter de una cooperativa financiera que también asiste a comerciantes locales especializados en la venta a plazos que actuaban como pequeños cuentacorrentistas.

Posteriormente ingresó a la Cámara compensadora y a la Red Link, emitiendo tarjetas de débito Maestro. Durante la década de 1990, al imponerse normas relativas a las técnicas de control interno y mecanismos y normas de procedimiento de los sistemas destinados a la prevención y/o detección de errores e irregularidades, las actividades de la caja se ajustaron a las disposiciones reglamentarias del BCRA<sup>59</sup>. Su gestión de mediano y largo plazo se apoyó en una estructura en la que se definieron los criterios del agrupamiento de posiciones y unidades a fin de establecerlos progresivamente.

Sus actividades se ampliaron a inicios de la década de 1990 cuando comenzó a otorgar créditos con retención en nómina orientados al personal del Poder Judicial de la Nación. Esta operatoria se extendió luego al personal de diversos organismos nacionales (Armada, AFIP, Universidad de Buenos Aires, Policía Federal, y SENASA entre otros) y jubilados y pensionados de ANSES, siempre en Códigos de Retención propios de la entidad, debido a su forma cooperativa.

#### -Estructura y recursos humanos

La organización de Cuenca es una estructura de gestión peculiar. No se trata de una burocracia mecánica en el sentido estricto ya que carece de una jerarquía administrativa elaborada. Las líneas de autoridad y responsabilidad están claramente definidas, es la propia dirección la que tiene el control operativo y planea los procedimientos y las tareas de la organización en función de la normativa del BCRA a la que debe atenerse para su funcionamiento. La estructura es realmente un híbrido entre la estructura simple y la burocracia mecánica, a la que Mintzberg,(1992 ) denomina burocracia simple centralizada.

---

<sup>59</sup> La documentación debía ser actualizada en forma permanente y podía ser solicitada en cualquier momento por el Banco Central de la República Argentina. Las personas designadas para evaluar el control interno debían elaborar un plan de trabajo anual, que sería aprobado por el directorio, el consejo de administración o la máxima autoridad local y contendría como mínimo, la descripción de los procedimientos y técnicas de auditoría que desarrollará durante el ejercicio, su alcance y frecuencia de realización.

La organización inicia su vida con una estructura poco elaborada conducida mediante la intervención directa de un conjunto de asociados involucrados en la administración y gestión. A medida que comienza a crecer va formalizando la estructura de gestión y construyendo una jerarquía de autoridad centralizada para atender las exigencias de un mercado competitivo, y hacer efectivos los objetivos operativos impuestos por las restricciones formales externas.

En efecto la estrategia de la organización es responsabilidad del Consejo de Administración y la gerencia general, en las que se centra el poder en razón de su más amplio conocimiento del negocio. La elaboración de la estrategia es un proceso centralizado con fuerte énfasis en el planeamiento de la acción. Sin embargo las instancias burocráticas comunes en este tipo de entidades especializadas son contrarestandas a través de un sistema de comunicación que, no obstante la especialización del negocio, fluye de manera informal entre los diferentes niveles. Al respecto, en las entrevistas realizadas, se ha destacado el carácter “colaborativo de su personal” y “la ausencia de conflictos interpersonales”, rasgos que permitieron que un ex secretario del Consejo de Administración representara a la caja con la figura de “una familia con un Norte común para actuar”.

Actualmente se desempeñan en la caja 50 empleados administrativos. El personal directivo está conformado por seis funcionarios. La población laboral de la organización se incrementó en 23 personas en el curso de los años 1991-2003 y está integrada mayoritariamente por hombres. El personal ha permanecido relativamente estable desde la creación de la caja hasta 1999, año en que se producen nuevas incorporaciones que se mantienen hasta el presente.

Como característica de esta población debe destacarse la baja rotación y la tendencia a una mayor profesionalización, inducida por las exigencias de la normativa del BCRA. En materia de formación de recursos humanos no se desarrollan programas especiales de carácter sistemático. Las actividades de capacitación son específicas y refieren a los aspectos técnicos de la operatoria. Se desarrollan fuera de la institución y se concretan en especial cuando se producen cambios en las disposiciones relativas a los aspectos técnicos. El personal jerárquico participa en esas actividades. No se ha contemplado una capacitación relativa a temas cooperativos.

-La membresía

En la actualidad la caja Cuenca cuenta con 472 asociados, aunque también opera con clientes no asociados. El vínculo asociativo que tuvo la suficiente fuerza motivacional durante el periodo en que se formó la cooperativa y en las primeras etapas de su funcionamiento se fue debilitando. La participación de un grupo reducido de asociados se basa y restringe a temas inherentes a los órganos sociales, pero muy poca o nula en la gestión de la empresa.

Para ser asociado se requiere presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración y hacer una aportación al capital social suscribiendo 10 cuotas sociales cuyo monto y plazo es determinado por dicho Consejo. Cabe recordar que la entrada de un asociado supone un aumento del capital social, la aportación que realiza se recupera cuando se da de baja en la cooperativa. La distribución del excedente se realiza en proporción al capital aportado de los asociados. En cuanto a la vinculación con otras entidades, la caja estuvo adherida a COOPERAR y fue socia de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito. Se desvinculó de la primera por considerar que “al no tener un juego limpio” puede inducir a las entidades a correr riesgos. En distintas ocasiones los entrevistados destacaron “la conducta coherente de la caja” y su orientación para adherirse sólo a “instituciones que actúan con claridad”, “si hay poca claridad nos vamos”. En cuanto a la FACC, se desvinculó en el año 2003 por considerar que “fue perdiendo fuerza” durante la década de 1990 y dejó de cumplir el importante rol de representación que tuvo en sus comienzos.

Se encuentra asociada a la Asociación de la Banca Especializada<sup>60</sup> por reconocer el importante servicio de informaciones que brinda la entidad. En cuanto a la vinculación con el INAES como órgano regulador, se ha destacado en las entrevistas su carácter institucional “excesivamente burocrático”, y esta característica es apreciada como una “seria limitación” ya que impide a la institución “un desempeño correcto” y una prestación adecuada de servicios a las cooperativas.

#### **4.5. Valoraciones finales**

Como se indicó en el punto relativo al desempeño de las cajas de crédito, los datos analizados han mostrado una evolución diferente, en especial desde el año 1996, tanto en lo relativo a los márgenes financieros como en sus niveles patrimoniales y de operaciones activas y pasivas.

En ambos casos se ha mantenido un desempeño regular que no difiere de su media histórica. Mientras que Cuenca tiene como objetivo lograr una mayor expansión por la vía de créditos personales por descuento de nómina, La Capital del Plata ha incrementado su cartera debido a la incorporación de nuevos clientes como resultado de la fusión de una caja de crédito en el año 1997 y desde que actúa como emisor y administrador de una tarjeta de crédito provincial.

Sin embargo el dinamismo de la actividad también se ve limitado por el hecho de que ninguna actúa en términos de servicios bancarios en red con una entidad de segundo piso. Así, no obstante haberse recuperado patrimonialmente luego de la crisis de 2001, ambas presentan una posición marginal que también se expresa en su limitada cobertura territorial. Esta condición es más acentuada en el caso de Cuenca debido a que su actividad se concentró especialmente en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano.

---

<sup>60</sup> La asociación fue creada en 1964 y tiene por objeto agrupar a las entidades financieras autorizadas por el Banco Central de la República Argentina, para representarlas en la defensa de sus intereses comunes y para colaborar en el estudio y solución de los problemas concernientes a la actividad financiera, velando por el desarrollo ético de esta actividad.

El posicionamiento marginal se asocia entre otros factores al impedimento durante casi tres décadas para operar con cuenta corriente. Esta restricción las coloca en clara desventaja tanto frente a los bancos de perfil minorista como en cuanto a los servicios financieros convencionales. En esas condiciones, aunque lograron sobrellevar el rigor de las crisis del sistema financiero, no pudieron mantener la confianza de los asociados y clientes

Aunque sus fondos propios y su política conservadora de gestión les permitieron enfrentar los desafíos de la competencia ninguna de las instituciones pudo jugar un rol diferenciado en la intermediación financiera cooperativa. Al respecto de dicha política se debería destacar como constante en las dos entidades que las decisiones estratégicas fueron adoptadas por un Consejo de Administración caracterizado por la continuidad de su política, no obstante la rotación de cargos que se produjo durante la década.

La vigencia de la nueva ley de cajas de crédito limitará aún más su desempeño debido a la obligatoriedad de operar en casa única y solamente con miembros asociados. En estas condiciones los Consejos de Administración de ambas entidades consideran que la legislación quebranta derechos adquiridos y por esta razón han solicitado autorización al BCRA para cambiar de razón jurídica y transformarse en Sociedades Anónimas.

Desde el punto de vista de la función social de las cajas estudiadas, debe subrayarse en los orígenes de ambas, su papel destacado en cuanto al financiamiento de los sectores económicos de pequeña y mediana dimensión, lo que se reflejó en una alta concentración de la actividad crediticia en montos relativamente reducidos. Sin embargo, como resultado de las sucesivas crisis, en especial desde el año 1998, las dos instituciones comenzaron a orientarse al sector familias e individuos, con créditos orientados al consumo, de modo que la asistencia financiera escasamente se dirigió a la actividad productiva. En el curso de la última década, se produjo progresivamente un desplazamiento de su base social ya que los asociados y no asociados dejaron de vincularse a las entidades en razón de la actividad que realizaban y la mayoría de las operaciones se orientaron hacia clientes no asociados, soslayándose la importancia de las políticas específicas para la atención de sectores de la economía social, en especial las cooperativas.

Aunque en los dos casos se respeta la instancia de asambleas periódicas, el carácter de las reuniones es estrictamente informativo y concierne a decisiones sobre temas generales y no focalizados en la gestión. Esta tendencia refleja una política de la cooperativa que se delega al Consejo de Administración o a la propia dirección, de modo que la asamblea queda reducida simplemente a una instancia de aprobación de cuentas e informe de gestión.

De manera abreviada, el desempeño cooperativo de las cajas permite corroborar que las estrategias y reglas internas para fortalecer una gobernanza cooperativa que defina las relaciones

entre los asociados, personal, gerentes y dirigentes quedan definidas por el consejo de administración más que por el conjunto de asociados.

En la medida que en ambas organizaciones la urgente necesidad de reconstruirse (Weick, citado por Stryjan, 1998) fue considerada un problema exclusivamente gerencial, resulta difícil y poco probable esperar las respuestas de una membresía cuya principal contribución provenga de una tarea sistemática de identificación de problemas y de su corrección, dirigiéndose tanto hacia adentro -para remediar o prevenir el deterioro en su organización-, como hacia afuera, para ayudar a superar las recurrentes arenas movedizas del contexto.

## **Conclusiones**

El sistema financiero argentino, como resultante de las transformaciones inducidas por la política de normativa prudencial y de supervisión desarrollada por el BCRA durante la década del noventa, puso de manifiesto hacia fines de esa década, entre otros aspectos, la limitada efectividad del marco de regulación y supervisión financiera para evitar o minimizar los costos de la crisis de 2001.

Con posterioridad a esa crisis y a partir de un proceso de recuperación iniciado en 2003, el sistema financiero actual continúa determinado por el fuerte proceso de concentración y extranjerización bancaria y aún exhibe importantes limitaciones para facilitar el acceso al crédito de los sectores a los que la banca convencional considera clientes menos rentables, entre ellos, los pequeños y micro empresarios.

Desde la vigencia de la Ley de Entidades financieras en la década del setenta, el impacto de recurrentes crisis y el peso de una doble regulación, generaron un ambiente poco propicio para el desarrollo y consolidación del cooperativismo de crédito, quien había cumplido un rol importante en la movilización del ahorro y la canalización de crédito hacia los sectores populares y, en especial, hacia la franja de medianas y pequeñas empresas.

En este contexto, hemos considerado el papel del sector cooperativo de crédito y en un recorrido por su trayectoria hemos indicado sus características constitutivas así como los principales procesos de transformación y su correlato en el plano institucional.

Al respecto, destacamos una primera etapa en que estas iniciativas fueron desarrolladas por inmigrantes europeos, especialmente de la colectividad judía, quienes se asociaban para responder a situaciones coyunturales, con un criterio mutualista más que cooperativo. Esta etapa, caracterizada por la homogeneidad de una base social nucleada en torno a una identidad productiva (artesanos, pequeños comerciantes vinculados por vecindad y por actividad), coincidió con la escasa formalización de las actividades y funciones internas de cada una de las entidades que conformaron el sector. La contrapartida fue un alto grado de participación, compromiso y lealtad de sus miembros y la identificación de un proyecto común sujeto a los valores de

cooperación y reciprocidad que permitió superar las fronteras de las propias organizaciones y asegurar, en este primer momento, la reproducción de las entidades cooperativas de crédito.

Del mismo modo que en otros sectores del cooperativismo, la identificación de las prácticas internas con los principios cooperativos se convirtieron en los factores estratégicos y la fuente de legitimación para la movilización de los actores locales orientados hacia acciones reivindicativas dirigidas a la resolución de cuestiones de vulnerabilidad social, política y económica, especialmente frente a las restricciones que imponía el mercado de crédito privado. Su pertenencia como movimiento a la esfera económica, al dar inicio a una forma específica de organización, las inscribía también en la esfera política en términos de sus contribuciones a un modelo de desarrollo más equitativo.

Esas estructuras, que cedieron el paso a configuraciones más formalizadas, enfrentaron durante varias décadas el desafío de conciliar la eficacia de la gestión con el sentido de las prácticas solidarias. Así, en distintas coyunturas, las entidades y sus órganos representativos afrontaron el dilema de sostener la permanencia de organizaciones “con arreglo a fines” y simultáneamente de organizaciones “con arreglo a valores”. En este sendero, como resultado de una regulación adversa y de las falencias de su propia gobernanza, el desarrollo del sector atravesó etapas críticas. El campo de las vinculaciones de las entidades con sus asociados se redujo a la mera relación económica y en algunos casos a la búsqueda de la eficiencia económica, aspectos estos que condujeron a su sistemática desarticulación, cuestionaron su viabilidad y lo redujeron a un sector debilitado y poco sustentable, tanto en términos físicos (cantidad de entidades) como en términos sociales (fragmentación, atomización del sector).

De manera específica hemos considerado el desempeño de las dos cajas de crédito que aún permanecen en el sistema financiero y su evolución, en especial desde el año 1996 para indicar el escaso dinamismo de su actividad, que se ve aún más limitado por el hecho de que ninguna de las cajas actúa en términos de servicios bancarios en red con una entidad de segundo piso.

No obstante haberse recuperado patrimonialmente luego de la crisis de 2001 las dos instituciones presentan una posición marginal que también se expresa en la limitada cobertura territorial. Aunque ambas lograron sobrellevar el rigor de las crisis del sistema financiero, no pudieron mantener la confianza de los asociados y clientes si bien por sus fondos propios y su política conservadora de gestión pudieron enfrentar los desafíos de una competencia que devino cada vez más acentuada. El rol diferenciado de las entidades se produjo por la incorporación de estrategias que se centraron en una oferta especializada de productos y servicios y no por la innovación organizacional característica de su etapa de formación.

Los procesos que hemos mencionado y la pérdida de identidad de las instituciones cooperativas que los mismos reflejan, trascienden la problemática del sector cooperativo financiero local ya que varias experiencias internacionales también sufrieron transformaciones de este tipo y algunos grupos cooperativos de crédito en Europa y América se han convertido por desmutualización o por fusión en formas económicas capitalistas, al suponer que de esa forma se encontrarían en mejores condiciones de responder a las exigencias del mercado.

Ante este panorama, la legislación vigente sobre las cajas de crédito cooperativas, no obstante sus limitaciones, abre una alternativa y plantea al sector la necesidad de interesarse por las implicancias de la buena gobernanza. Esto supone la vigilancia estrecha del cumplimiento de derechos y obligaciones de todas las instancias organizacionales y de todos los interesados en su actividad, así como la creación de un entorno basado en relaciones claras y transparentes. A la vez, esto requiere contar con una base social participativa e implicada que exige información, formación y motivación, del mismo modo que una formación de cuadros de gestión y dirección cooperativista en los distintos niveles.

En esta dirección, la preservación de los principios cooperativos y la respuesta a las demandas sociales podrán traducirse en la eficacia social de estas entidades. Su lógica de funcionamiento podrá entonces conciliar la democracia con el éxito económico sin reproducir estrategias imitativas de las prácticas habituales de las empresas de capital.

Para aprovechar las oportunidades que se plantean es condición necesaria que las nuevas entidades puedan fortalecer sus vínculos institucionales, construyan lazos con otros movimientos y se involucren de forma sistemática en el desarrollo de proyectos en su territorio.

De este modo, la fidelidad al cumplimiento de los valores cooperativos se podrá equilibrar con la búsqueda de beneficios económicos por parte de sus asociados y posibilitará a la cooperativa ser un ámbito de participación democrática en la actividad económica y expresión de una cultura solidaria.

### **Nota Metodológica**

Para caracterizar los procesos por los que atravesó el cooperativismo de crédito argentino en el marco de las profundas transformaciones del sistema financiero durante la década de 1990, específicamente luego de la crisis mexicana de 1994 y de la argentina de fines de 2001, se recurrió al aporte de trabajos de distinta naturaleza relativos a las entidades cooperativas.

Debido a la escasa producción sobre el tema y el predominio de enfoques que provienen, en general, del campo jurídico e histórico se planteó la necesidad de contar con información primaria de modo de interpretar adecuadamente la evolución reciente. Por esa razón, los datos en que se

apoya el diseño cualitativo de la presente investigación constituyen un elemento de importancia primordial para la comprensión de los distintos procesos a los que se hace referencia en la tesis.

Las informaciones sobre el tema fueron obtenidas de diferentes fuentes y mediante distintos métodos, la contrastación de las mismas se realizó utilizando distintas técnicas de recolección del material de análisis:

1. Entrevistas no-directivas aplicadas a informantes clave de modo de precisar la pertinencia de los temas a estudiar.
2. Entrevistas semiestructuradas individuales orientadas a las personas directamente responsables de los procesos de gestión de las cajas de ahorro estudiadas, así como a los asociados vinculados de manera indirecta en esos procesos. El recurso a la entrevista individual ofreció la ventaja de obtener datos secundarios relativos a las características de las organizaciones estudiadas y por otra parte, las opiniones y puntos de vista de las personas interrogadas. Las entrevistas se realizaron durante los meses de noviembre de 2004 a abril de 2005 y fueron registradas y desgrabadas.
3. Análisis documental: la información recogida en entrevistas se complementó con otras fuentes de datos, en especial con los materiales documentales técnicos, jurídicos, administrativos e institucionales relativos a los bancos estudiados, con publicaciones y estadísticas sobre el sistema financiero, con bibliografía específica sobre la gestión de los bancos cooperativos y el cooperativismo en Argentina y con estudios relativos a la problemática socioeconómica y política de la década del noventa.
  - Los documentos legales y jurídicos utilizados fueron los estatutos, reglamentos, balances y memorias, junto con los textos de leyes, decretos, resoluciones y comunicaciones relacionados con el sector.
  - En cuanto al material de tipo institucional fue consultada en especial la producción del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y el material de las fuentes orales provenientes de las entrevistas del Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito. Estos materiales, así como los consultados en la federación de Cooperativas de Crédito han constituido un importante complemento para las entrevistas, dado que posibilitaron obtener datos específicos, establecer un marco para el posterior análisis y preparar el diseño de los materiales definitivos de recolección de datos.
  - Como informaciones generales se revisaron distintas publicaciones especializadas en el sistema financiero, en especial documentos y estadísticas del Banco Central de la República Argentina (BCRA), de modo de obtener una perspectiva más amplia acerca del desempeño de estas entidades.

- Finalmente se realizó una selección y análisis bibliográfico focalizando los estudios relativos a los principales cambios socioeconómicos y políticos en Argentina durante la década de 1990 y de manera específica los referidos a la temática del cooperativismo durante ese periodo.

## Bibliografía

- Althaus, A. (1983) "El régimen jurídico de las organizaciones cooperativas en la República Argentina", *Revista IDELCOOP*, Derecho y Legislación, Instituto de la Cooperación, vol.10 n° 36.
- Arzbach, M. (2002) "Cajas centrales y otras empresas de servicios financieros para cooperativas de ahorro y crédito -los retos de la subsidiaridad y de trabajar en red-" [en línea] Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Disponible en: <http://www.dgrv.org>
- Arzbach, M.; Durán, A. (2001) "Cifras sobre cooperativas de ahorro y crédito en América latina: tamaños, concentraciones y algunas correlaciones" [en línea] Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Disponible en: <http://www.dgrv.org>
- \_\_\_ (2002) "Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina" [en línea] Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Disponible en: <http://www.dgrv.org>
- Banco Central de la República Argentina (1993-1996) Estados contables de las entidades financieras
  - (1997-2004) Información de entidades financieras
  - (1966) Resolución 286. 11/07/1966
  - (1975-1993) Boletines estadísticos
  - (1998) "Main Features of the Regulatory Framework of the Argentine Financial System".
  - Comunicación "A" 4183 - Normas para Cajas de Crédito 06/08/2004
  - "Resolución 286", 11.07.1966
- Banco de la Provincia de Buenos Aires (2002) "El rol de la banca pública y la reestructuración del sistema financiero", Gerencia de Estudios Económico-Financieros y Planeamiento
- Barea, J. ; Monzón, J.L., "La economía social en España", en Monzón, J. L.; Defourny, J. (dir.) Economía Social, entre Economía Capitalista y Economía Pública, CIRIEC-ESPAÑA, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Basañes, C. (1994) "Las Cooperativas en el Censo Nacional Económico 1994", Documento del Proyecto Estadísticas Cooperativas y Mutuales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).
- Basualdo, E. M. (1994) "El impacto económico y social de las privatizaciones", *Revista Realidad Económica*, n° 123.
  - (2000) Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros, Colección Economía Política Argentina, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP.
  - (2002) Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina, Colección Economía Política Argentina, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP. Libro
- Bidet, E. (1997) *L'Economie Sociale*, Editions Le Monde Paris.
- Bleger, L. (2004) "La recuperación del crédito"[en línea], *Acción Digital*, Sección el país, edición 911. Disponible en: <http://www.acciondigital.com.ar/>
- Boletín Oficial de la República Argentina (1975-1992) Números varios
- Bonus, H.; Schmidt, G. (1990) "The Cooperative Banking Group in the Federal Republic of Germany. Aspects of Institutional Change". *Journal of institutional and Theoretical Economics*, 146; 180-197.

- Bozzo, R. (1980) "La gestión cooperativa bancaria", Revista de Idelcoop, Administración, vol. 7, nº 27.
- Branch, B.; Baker, C. (2000) "Overcoming Credits Union Governance Problems-What does it Take?", Washington, Inter-American Development Bank.
- Bravo, M. (1928) Sociedades Cooperativas, Buenos Aires, El Ateneo.
- Buendía Martínez, I.; Tremblay, B. (2001) Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina: Una visión agregada. Madrid, Temas de economía social, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco y Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.
- Burdisso, T.; D'Amato, L. (1999) "Prudential regulations, restructuring and competition: the case of the Argentine Banking Industry BCRA", Working paper number 10.
- Carella, A.; Hernández, A.; Pi León, J. (2003) "Investigación en el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito en el Sur de América Latina" [en línea], Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC). Disponible en: <http://www.dgrv.org>
- Centro para la Estabilidad Financiera (2004) "Cooperativas Financieras en Argentina", Buenos Aires, Nota de Política nº 4.
- Chaves Ávila, R; Soler Torno, F. (2004) El gobierno de las cooperativas de crédito en España, CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Chaves, R. (2003), "La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica" en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Chaves, R.; Monzón, J.L. (2003) "Economía Social" en: Ariño, A. (ed.) (2003) Diccionario de la solidaridad, Cuadernos de solidaridad, Tirant lo blanch, Valencia.
- Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y crédito (2002) Éxito en las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Un Estado Posible, Panamá, (COLAC).
- Cornforth, C. (1996) "Governig Non-Profit Organisations: Heroic Myths and Human Tales", Working Paper, Open Business School, Milton Keynes.
- Cornforth, C. (Ed.) (2002) "The Governance of Public and Non-Profit Organisations", Routledge, London.
- Cracogna, D.(1979) "El mundo jurídico de las cooperativas ", Revista de Idelcoop, Derecho y Legislación, vol. 6, nº 22/23.
- (1982) "Orientaciones de la legislación cooperativa en el derecho comparado", Revista de Idelcoop, Derecho y Legislación, vol 9, nº 32.
- Cusa, E. (2002) La vigilanza sulla cooperativa nella legge N. 142, del 2001. Rivista della cooperazione 3/2002. Roma. Istituto Italiano di studi cooperativi Luigi Luzzatti
- Decreto-Ley 13.127, Modificación del régimen bancario, sancionada 22.10.1957 (B.O. 29.10.57)
- Davis, P. (2002) "La gobernanza de cooperativas bajo condiciones competitivas: cuestiones, procesos y cultura". Disponible en: <http://www.neticoop.org.uy/documentos/dc0332.html>
- Defourny, J. (2003) "La larga marcha del concepto de economía social" en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Defourny, J.; Develtere, P. (2001) "Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur" en: Defourny, J.; Develtere, P.; Fonteneau, B. (Comp.) (2001), La economía social en el Norte y en el Sur, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- Defourny, J.; Monzón Campos J. L. (1992) Economie sociale - The Third Sector. Bruxelles, De Boeck.
- Del Río, J. (1965) Cooperativas de Crédito y Bancos, Buenos Aires, Editorial Cooperativa de Crédito C.E.P.A.
- Deloitte & Touche (2000) Presentación Conferencia Unión Industrial Argentina, Buenos Aires
- Demoustier, D. (2001) L'économie sociale et solidaire, Paris, Syros.

- Desforges J-G.; Vienney, C. (1980) *Stratégie et organisation de l'entreprise coopérative*. Montréal, Les Editions du Jour/CIEM.
- Desroche, H. (1977) *El desarrollo intercooperativo. Sus modelos y sus combinaciones*, Buenos Aires, Editorial Intercoop.
- Drimer, A.; Drimer, B. (1981) *Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina.*, Buenos Aires, Ediciones Intercoop.
- Escudé, G.; Guerberoff, S. (1987) "Ajuste macroeconómico, deuda externa y ahorro en Argentina", en Massad, C.; Eyzaguirre, N. (1990) *Ahorro y formación de capital, experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Fairbairn, B. (2005) "Tres Conceptos estratégicos para la orientación de cooperativas. Vínculos, transparencia y cognición", Serie Documentos, Documento n° 48, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Fanelli, J.M.(2002) "Una mirada estratégica al problema de reconstruir la intermediación financiera en la Argentina", Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Fischer, K. P. (2005) "Governance, regulación y desempeño de intermediarios financieros mutuales", en Sabaté, A., Muñoz, R.; Ozomek, S. (Comp.) (2005) *Finanzas y Economía Social. Modalidades en el manejo de los recursos solidarios*, Buenos Aires, Ediciones Altamira.
- Fleisman, A. (1988) "El cooperativismo de ahorro y crédito", Serie Cuadernos de Economía Social, IAIES n° X, 28.
- Gambina, J. (1998) "Política y Cooperativismo", *Revista de Idelcoop, Teoría y Práctica de la Cooperación*, vol 25, n° 115.
- García-Müller, A. (1998). *Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria. El Modelo de Economía Solidaria. Una Alternativa frente al Neoliberalismo*, Bogotá, Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores, Colacot-Cgtd.
- Girbal Blacha, N.; Zarrilli, A.; Balsa, J. (2001) *Estado, sociedad y economía en la Argentina 1930-1997*, Buenos Aires, UNQ, Editorial Paidós.
- Gleizer, A. (1981) "La experiencia del movimiento cooperativo de crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social", *Revista de Idelcoop, Historia y Doctrina*, vol. 8, n° 31.
- (1996) "La Banca Cooperativa Argentina. Trayectoria y Perspectiva", *Revista de Idelcoop, Teoría y Práctica de la Cooperación*, vol. 23, n° 101.
- (2002) "Por una salida solidaria de la crisis financiera", *Revista IDELCOOP, Instituto de la Cooperación*, n° 143.
- Gordon, M.; La Banca, J.L. (1998) "Cooperativa en Iberoamérica: El caso de Uruguay como modelo de referencia", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España*, n° 30.
- Gorini, F. (1974) "Nacionalización y Garantías de los Depósitos. Incidencia en las Cajas de Crédito Cooperativas", *Revista de Idelcoop, Economía y Finanzas*, vol. 1, n° 1.
- (1981) "Cambios en el contexto social y económico de América Latina y la cooperación de crédito", *Revista de Idelcoop, Economía y Finanzas*, vol 8, n° 28/29.
- (1986) "La banca cooperativa y la situación financiera", *Revista de Idelcoop, Economía y Finanzas*, vol. 13, n° 48.
- Grela, P. (1965) *Cooperativismo y monopolio*, Buenos Aires, Editorial Platina.
- Heller, C. (1998) "Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficaces 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", *Revista de Idelcoop, Teoría y Práctica de la Cooperación*, vol. 25, n° 110.
- Heller, C.; Bleger, L. (1999) "Formación de bancos cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito. El caso de la Argentina", *Revista Realidad Económica*, n° 168.
- Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, *Memoria y Balance General correspondiente a los ejercicios finalizados en los períodos: 1981 a 1988*.
- Laks, J. (1981) "Los nuevos bancos cooperativos en la Republica Argentina", *Revista de Idelcoop, Economía y Finanzas*, vol 8, n° 28/29

- — (1982) “El cooperativismo en la década del '80”, Revista de Idelcoop, Historia y Doctrina vol 9, n° 32
- Laville, J-L. (1994) L'économie solidaire - une perspective internationale. Paris, Desclée de Brouwer.
- Laville, J-L. (2004) “Introducción - Un enfoque europeo” en: Laville, J-L. (Comp.) (2004) Economía social y solidaria. Una visión europea, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Legnini, C.; Lliteras, M. (1997) “Regulación y liberalización financiera, su incidencia sobre el grado de profundización y fragilidad”, Documento de trabajo, Universidad Nacional del Sur.
- Lévesque, B (2002) Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation: 22 pour une démocratie plurielle. Montréal, Cahiers du CRISES, (Communication présentée à la 2<sup>o</sup> reencontre internationale tenue à Québec du 9 au 12 octobre 2001 sur le thème “Globalisation de la solidarité”, 2002.
- — (2003) “Las empresas de economía social ¿Generan mayores innovaciones sociales que las empresas de otro tipo?” en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Ley 11.388, Ley de Sociedades Cooperativas, sancionada el 10.12.26, (B.O. 27.12.26)
- Ley 12.155, Creación del Banco Central de la República Argentina, sancionada el 21.03.35, (B.O. 05.04.35)
- Ley 12.156, Ley de Bancos, sancionada el 21.03.35, (B.O. 05.04.35)
- Ley 12.157, Creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, sancionada el 21.03.35, (B.O. 05.04.35)
- Ley 18.061, Ley Entidades Financieras, sancionada el 15.01.69, (B.O. 22.01.69)
- Ley 20.337, Ley de Cooperativas, sancionada el 2.5.1973 (B.O. 15.05.73)
- Ley 23.696, Ley de Reforma del Estado, 20.10.1989 (B.O. 10.05.73)
- Ley 21.495, Ley de Descentralización de Depósitos, sancionada el 17.01.77, (B.O. 21.01.77)
- Ley 21.526, de Entidades Financieras sancionada el 14.02.77 (B.O.21.02.77)
- Ley 23.928 (1991) Ley de Convertibilidad, 27.3.1991 ( B.O. 28 . 03 .91)
- Ley 24.144, Reforma de la Carta Orgánica del BCRA sancionada el 23.09.92 (B.O. 22.10.92)
- Ley 24.485, Seguro de Garantías de los Depósitos sancionada el 05.04.95 (B.O. 18.04.95)
- Ley 25.782 Cajas de Crédito, sancionada el 01.10.03 (B.O. 31.10.03)
- Macpherson, I. (1994) Co-operation Conflict and Consensus .B.C., Central the Credit Union Movement to Vancouver, B.C. Canada.
- Malo, M-C. (2003) “La cooperación y la economía social” en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- — (2005) “La gestión estratégica de las cooperativas y de la asociación de la economía social”, Serie Documentos, Documento n° 47, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Malo, M-C.; Lévesque, B.; Chouinard, O.; Desjardins, P-M.; Forgues, E. (2002) “Coopératives financières, cohésion sociale et nouveau territoire local à l'ère de la mondialisation“, Copublication du Crises et la Chaire des caisses populaires acadiennes d'études coopératives de l'Université de Moncton, Collection Working Papers, n° 0108.
- Mayntz, R. (1980) Sociología de la organización, Madrid, Alianza Universidad.
- — (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, Revista Reforma y Democracia, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), n° 21.
- Mintzberg, H. (1992) Diseño de organizaciones eficientes, Buenos Aires, El Ateneo.
- — (1992) El Poder en la Organización, Barcelona, Ariel Economía.
- Mizrahi, M. (1976) Cooperativas de Crédito. Naturaleza. Desarrollo. Régimen Legal. Propuesta de Cambio, Buenos Aires, Ed. Depalma.
- Muñoz, R.; Verbeke, G (2004) El cooperativismo de crédito en Argentina .Revista de la Cooperación Internacional Vol. 37 N° 1/2004.

- Nyssens, M. (1998) "Economía popular en el sur, tercer sector en el norte", Serie Documentos, Documento n° 17, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Olivera, J. (1970). "Diccionario de Economía y Cooperativismo", Buenos Aires, Editorial Cogtal.
- Palomo Zurdo, R. (1997) "Los grupos financieros cooperativos", Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, n° 27.
- Paradis Ghislain (2001) "La integración: lo que nos enseñan las experiencias anteriores", Comunicación presentada con motivo de 50 aniversarios de las cajas populares en México, Congreso Internacional "El Reto de la Integración en Beneficio del Socio", [en línea] Développement international Desjardins, Disponible en: [http://www.did.qc.ca/documents/GPA\\_Mexico\\_nov2001.pdf](http://www.did.qc.ca/documents/GPA_Mexico_nov2001.pdf)
- Petriella, A. (1984) Fusión y cambio organizacional en el cooperativismo de crédito, Rosario, Idelcoop, Fundación Educacional.
- Pettigrew, A.; McNulty, T. (1995) "Power and influence in around the Boardroom", Human Relations, vol 48, n° 8.
- Pflimlin, E. (1996) "Technical/Democratic Supervision in European Co-operative Bancks" Review of International Co-operation, vol 89, n° 4.
- (1998) "Desmutualización de las cooperativas financieras", Revista de la Cooperación Internacional, ACI, vol.31 n° 2.
- Plotinsky, D. (2002) "El cooperativismo de crédito en la Argentina: algunas referencias históricas y doctrinarias" [en línea], Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito. Disponible en: <http://www.archicoop.com/ardefault.htm>
- Poulin, P. (1999) "El movimiento Desjardins", Revista de la Cooperación Internacional, ACI, vol 32, n° 2.
- Rodríguez, A. C.; Capece N. M. (2001) El sistema financiero argentino. Estructura, operaciones y normas, Buenos Aires, Ediciones Macchi..
- Rozenwurcel, G (1980) "El 3er. Año de la Reforma Financiera", Revista de Idelcoop, Economía y Finanzas vol. 7, n° 24/25
- Ruiz Villarreal, C. (2003) "Algunas consideraciones sobre la gestión de entidades cooperativas en crisis: El principio del menor costo y temas conexos", Documentos para discusión, Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV).
- Rusconi, A. (1975) "Promover el desarrollo del cooperativismo de crédito", Revista de Idelcoop, Historia y Doctrina , vol. 2, n° 7.
- Santillán, C. (1968) Las cooperativas de crédito hacia un nuevo régimen económico- legal : estructura del crédito cooperativo en la Argentina, Buenos Aires, Serie intelecto económico, Editorial Intelecto, vol 1.
- Schujman, L. (1966) El cooperativismo de crédito. Sus proyecciones económicas y sociales. Rosario, Ediciones Instituto Rosario.
- (1974) "Esquema del régimen legal aplicable a las Cajas de Crédito Cooperativas", Revista IDELCOOP, Derecho y Legislación, Instituto de la Cooperación, vol 1 n° 2.
- (1979) "El cooperativismo de ahorro y crédito y su aporte al desarrollo", Revista IDELCOOP, Historia y Doctrina, Instituto de la Cooperación, Vol. 6 n° 21.
- SELA (2005) "Análisis de las políticas aplicadas en países de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza", Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela.
- Soler Tormo, F. (2002) "La identidad cooperativa como garantía de futuro: Las cooperativas de crédito ante la trivialización de sus principios", Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, n° 40.
- Spear, R. (2004) "El gobierno democrático en las empresas cooperativas", Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, n° 48.
- Stryjan, Y. (1998) "Comprendiendo a las cooperativas. La perspectiva de reproducción", Serie Documentos, Documento n° 9, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

- — (1999) “Cooperativas, emprendimientos colectivos y desarrollo local”, Serie Documentos, Documento n° 22, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Vienney C. (1980) Socio-économie des organisations coopératives, Coopérative d' information et d' édition mutualiste CIEM, Paris, T. 1 y T 2.
- Villegas, C. (1996) Derecho de las sociedades comerciales, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot.
- Vivet, D.; Thiry, B. (2000) “Champ de l'étude, importance quantitative et acceptions nationales”, en Laville, Jean Louis et al. Les entreprises et organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l'emploi. Ciriec-International/. Université de Liège. Belgique.
- Vuotto, M. (2002) “Gestión asociativa y empresarial de la banca cooperativa en Argentina: 1991-2001”, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- — (2003) “Charles Gide: una referencia singular para identificar la economía social y definir su identidad” en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- — (2004) La banca cooperativa argentina durante la década de 1990, Buenos Aires, Intercoop Editora
- Walras, L. (2003) “Estudios de economía social segunda lección: intervención de las escuelas filosóficas”, en Vuotto, M. (Comp.) (2003) Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Whittingham, M. (2002) “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”, Lisboa, Portugal, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- WOCCU (2003) “Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea (Basilea II)” [en línea], Consejo Mundial de Cooperativas de ahorro y crédito (WOCCU). Disponible en: [http://www.woccu.org/press/press\\_rel/pr\\_docs/Introducing\\_Basel\\_spanish.doc](http://www.woccu.org/press/press_rel/pr_docs/Introducing_Basel_spanish.doc)