



## **CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS**

**Area X: TEMAS DE ACTUACIÓN ACTUARIAL Y FINANZAS DE LA EMPRESA**

**“El financiamiento y su importancia para el crecimiento empresarial”**

**Tema: f) Sistema financiero: Incentivos crediticios para PyME´s. Microcréditos en Argentina y el mundo. Grameen Bank**

**2º Congreso Metropolitano de Ciencias Económicas**

**“El nuevo escenario profesional”**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre de 2007**

**Autor: Dr. C.P. Aarón Gleizer**



## INDICE

1. Marco general
2. La Ley 25.782 y reglamentaciones del Banco Central
3. La Ley 26.173
4. Nueva reglamentación del Banco Central
5. Conclusiones



## RESUMEN

La Ley 25.782, sancionada por iniciativa del Diputado Héctor T. Polino, introdujo una brecha de solidaridad en el espíritu crematístico de la Ley de Entidades Financieras, intentando acotar en cierto modo el ejercicio de las facultades reglamentarias del Banco Central y sobre todo restableciendo las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas, que habían sido suprimidas por las dictaduras de Onganía y Videla.

La ley presentaba algunas limitaciones, llevadas al extremo por la primera reglamentación del Banco Central (Comunicación "A" 4183), que solo fueron parcialmente corregidas por la Comunicación "A" 4421.

El Directorio del Banco Central promovió ante el Parlamento la reforma parcial de aquella ley. El Senado de la Nación dio media sanción a una versión excesivamente permisiva que abriría la vía para todo tipo de deformaciones y sería resistida por el Movimiento Cooperativo.

Llegado en revisión a la Cámara de Diputados, este cuerpo aprobó una versión cualitativamente superior, que dejaba de lado la reforma del Senado y recogía, con algunas excepciones, propuestas oportunamente elevadas por el IMFC con apoyo de COOPERAR.

En tal sentido, consideramos positiva la supresión de algunos topes cuantitativos contenidos en la Ley 25.782, por su alcance excesivamente restrictivo.

Aunque seguimos defendiendo el funcionamiento en casa única, consideramos tolerable la admisión de un máximo de cinco filiales ubicadas en zonas aledañas a la casa central, porque respeta en cierto modo el criterio de inmediatez que históricamente constituyó la principal fortaleza de las cajas.

Expresamos nuestra total oposición al abandono de la mutualidad estricta en el caso de las operaciones activas, porque así lo abona el portentoso crecimiento registrado en la década del sesenta del siglo pasado, en las condiciones de mutualidad



estricta que imponía la Ley 11.388, y además porque resulta razonable exigir un mínimo grado de adhesión institucional a los usuarios de servicios crediticios de la entidad.

Recogiendo otra propuesta del IMFC, la Ley 26.173 establece que las letras de cambio giradas contra cuentas a la vista abiertas en cajas de crédito cooperativas podrán ser cursadas a través de las cámaras electrónicas de compensación, en igualdad de trato con los cheques y otros documentos.

Saludamos el resurgimiento de la participación histórica de cooperativas de grado superior, aunque entendemos que deberían definirse con mayor precisión las facultades operativas de estas entidades.

Desde el punto de vista formal, la Ley 26.173 ostenta un estilo relativamente anárquico, que se aparta del rigorismo formal de la Ley de Entidades Financieras.

Al tiempo de presentarse este trabajo, el Banco Central dio a conocer la Comunicación "A" 4712, que reglamenta detalladamente el contenido de la Ley 26.173.

Simultáneamente, el Banco Central emitió la Comunicación "A" 4713, que regula la apertura, funcionamiento y cierre de las cuentas a la vista abiertas en cajas de crédito cooperativas.

El nulo margen temporal existente entre esa difusión y el momento de presentación de este trabajo, impide desarrollar aquí el análisis de las normas reglamentarias con la profundidad requerida por la complejidad del tema, que queda entonces como tarea pendiente para la primera oportunidad.

Entendemos que dentro del esquema diseñado, las cooperativas de servicios públicos son las entidades que cuentan con las mejores posibilidades teóricas para patrocinar la constitución y funcionamiento de cajas de crédito cooperativas. Pero solo la experiencia concreta demostrará la suficiencia de las recientes modificaciones legales y reglamentarias.



A todo evento, la lucha consecuente de los cooperadores continuará avanzando por el camino emprendido hace ya casi medio siglo, con la creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.



## **1. Marco general**

El Senado de la Nación sancionó oportunamente la Ley 26.173, de reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras en lo concerniente a las cajas de crédito cooperativas, aceptando totalmente las profundas reformas introducidas en el texto original por la Cámara de Diputados de la Nación.

Al tiempo de presentarse este trabajo, el Banco Central dio a conocer la Comunicación "A" 4712, que reglamenta en forma pormenorizada las disposiciones de aquella ley.

El escaso tiempo disponible impidió efectuar un análisis más profundo del contenido de esta reglamentación.

Desde hace muchos años el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos viene sosteniendo la necesidad de reformar sustancialmente la Ley 21.526 (Ley de Entidades Financieras), por considerarla una norma originada en la última dictadura que contempla exclusivamente el interés particular de los banqueros, al que se subordina cualquier otra consideración.

Más aún, la norma carece de toda referencia explícita o implícita a la importancia social y económica de la actividad financiera en cuanto fuerza motriz de la actividad productiva y económica en general<sup>1 2</sup>.

El inveterado reclamo del IMFC ha sido sistemáticamente recogido por las sucesivas ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación<sup>3 4</sup>. Por su parte, según sostiene el Documento Final del Congreso en su edición 2004 "entendemos que debe

---

<sup>1</sup> Cfr. IMFC, "La propuesta cooperativa. Reforma del sistema financiero argentino. Crédito, reactivación y desarrollo", periódico "Acción", suplemento correspondiente a la edición 542, segunda quincena de marzo de 1989.

<sup>2</sup> Cfr. IMFC, "Propuesta para Refundar la Nación (versión actualizada), abril de 2005, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 163/2005, pág. 262.

<sup>3</sup> Cfr. "Documento Final", Congreso Argentino de la Cooperación (1983), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1983.

<sup>4</sup> Cfr. "Documento Final", Congreso Argentino de la Cooperación (1989), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1989.



modificarse sustancialmente la legislación financiera, reconociéndole carácter de servicio público comprometido con el progreso económico y con la equidad social<sup>5</sup>.

Se postula allí que “los bancos cooperativos y las cajas de crédito cooperativas deben recibir un tratamiento acorde con su naturaleza de entidades minoristas y solidarias. Debe favorecerse el surgimiento de nuevas formas, la adecuación de las existentes y el apoyo para la constitución de las cajas populares, cooperativas populares de crédito y demás emprendimientos de financiación solidaria”<sup>6</sup>.

El Documento reclama además “reglamentar adecuadamente, con respecto a la letra y al espíritu, la Ley N° 25.782, que restituye las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas”<sup>7</sup>.

Finalmente, el Congreso propone “sancionar una ley de cooperativas de ahorro y crédito siguiendo los modelos exitosamente aplicados en Estados Unidos, Canadá, Alemania y otros países”<sup>8</sup>.

## **2. La Ley 25.782 y reglamentaciones del Banco Central**

Más allá del proceso de pauperización generado por la aplicación de las políticas neoliberales, que provocó y sigue provocando la exclusión social de la mitad de la población, a medida que se profundizaba la crisis fue resurgiendo con fuerza creciente en el imaginario colectivo el recuerdo de la fecunda labor cumplida por las cooperativas de crédito, devenidas luego en cajas de crédito cooperativas, en la década del sesenta y en la primera mitad de la década del setenta, ambas del siglo pasado<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004, pág. 116.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 4/1981, pág. 429.



Sobre esta base, el Diputado Emilio Martínez Garbino presentó en 1998 un novedoso proyecto de reforma de la Ley de Entidades Financieras que preveía la creación de las cajas locales como nueva clase de entidades financieras<sup>10</sup>.

La aparente fortaleza del sistema financiero, en las condiciones de la convertibilidad aún vigente, impidió el avance legislativo del proyecto, que perdió estado parlamentario por falta de tratamiento. En el año 2000 su contenido fue retomado por el Diputado Héctor T. Polino, en otro proyecto que proponía restituir a las cajas de crédito cooperativas la facultad de captar depósitos en cuentas a la vista, reembolsables mediante letras de cambio.

Este proyecto tampoco recibió tratamiento parlamentario mientras duró la convertibilidad, pero tras el derrumbe estrepitoso registrado a fines del 2001, fue presentado nuevamente por el mismo legislador, aprobado por unanimidad por la Cámara Baja a fines del 2002 y convertido al año siguiente en Ley 25.782 por el Senado de la Nación.

La aprobación de esta ley implicó abrir una brecha de solidaridad en la concepción crematística de la Ley de Entidades Financieras, al establecer pautas de razonabilidad para el ejercicio de las facultades reglamentarias por parte del Banco Central (art. 4º) y al restablecer la facultad de las cajas de crédito cooperativas para prestar el servicio de cuentas a la vista, reembolsables mediante letras transmisibles por endoso, que había sido arbitrariamente arrebatada por las dictaduras de Onganía y Videla<sup>11 12</sup>.

Con fecha 06.08.2004 el Banco Central emitió la Comunicación “A” 4183, por medio de la cual reglamentaba los aspectos principales de la Ley 25.782. Esta norma exhibía un criterio fuertemente restrictivo que excedía en varios aspectos las facultades

---

<sup>10</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “Formas alternativas de financiación solidaria”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 112/1998, pág. 163.

<sup>11</sup> Cfr. CRACOGNA, Dante, “Las nuevas cajas de crédito cooperativas (Hacia una política diferente en materia de entidades financieras)”, en ‘Doctrina Societaria y Concursal’, ed. Errepar, N° 196, marzo de 2004.



reglamentarias del organismo, agravando fuertemente las limitaciones contenidas de la ley y tornando prácticamente inviable el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas<sup>13 14</sup>.

Poco tiempo después del dictado de la Comunicación “A” 4183, quedó habilitado un fluido canal de comunicación entre las nuevas autoridades del Banco Central y las del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Como resultado de estos contactos, el ente rector emitió con fecha 23.09.2005 la Comunicación “A” 4421, que corrige una parte pero no todas las distorsiones reglamentarias contenidas en la anterior Comunicación “A” 4183<sup>15</sup>.

Entre otras modificaciones, se eliminó la exigencia de integración inmediata de cuotas sociales por \$ 200.- que imponía la Comunicación “A” 4183, en lugar de la simple suscripción prevista por la Ley 25.782, aliviando así –relativamente– una condición que podría devenir prohibitiva para el ingreso de muchos interesados.

Atendiendo a las argumentaciones expuestas por el IMFC sobre el carácter indistinto de la atención personal o mecánica de las operaciones autorizadas, la Comunicación “A” 4421 autorizó también la instalación de cajeros automáticos, que pretendía prohibir la Comunicación “A” 4183.

La nueva norma amplió la integración de cuotas sociales admitida para las cooperativas de servicios públicos y extendió algunos plazos establecidos para tramitar la autorización ante el Banco Central.

De todos modos, la Comunicación “A” 4421 no resolvió la totalidad de cuestiones planteadas por el IMFC. Por ejemplo, actuando con criterio discriminatorio, se mantuvo la prohibición para que las letras de cambio giradas contra cuentas a la

---

<sup>12</sup> GLEIZER, Aarón, “Por una salida solidaria de la crisis financiera”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 143/2002, pág. 474.

<sup>13</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comunicación ‘A’ 4183 del BCRA, Sección 1. (Autorización)”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 161/2005, pág. 128.

<sup>14</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comunicación ‘A’ 4183 del BCRA, Sección 2. (Capitales mínimos)”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 162/2005, pág. 212.

<sup>15</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comentario sobre la Comunicación ‘A’ 4421 del Banco Central de la República Argentina”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 167/2005, pág. 592.



vista abiertas en cajas de crédito cooperativas pudieran participar en las cámaras electrónicas de compensación, que no sólo tramitan cheques bancarios, sino también cupones de tarjetas de crédito, cupones bursátiles y otros documentos. Esta restricción fue anulada por la Ley 26.173.

A esta altura del debate, las autoridades del Banco Central habían entendido que las Imitaciones contenidas en la Ley 25.782 tornarían prácticamente inviable el funcionamiento de las cajas de crédito. De ahí surgió la iniciativa de introducir cambios en el texto legal, y para ello, directivos del ente rector establecieron contacto con legisladores de ambas cámaras.

### **3. La Ley 26.173**

Como primer resultado de estas gestiones, el Senado de la Nación había votado un proyecto de reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras, en la parte modificada por la Ley 25.782 (Expediente S-1080/06).

En los fundamentos del Proyecto se atribuye la iniciativa al Director del Banco Central Arnaldo Bocco, pero este funcionario manifestó estar en desacuerdo con la versión aprobada. Por otra parte, esta versión preocupaba profundamente al movimiento cooperativo, porque la supresión de toda referencia a la condición zonal y del requisito de proximidad de los asociados, y la posibilidad de operar irrestrictamente con no asociados, podrían vulnerar fuertemente la esencia cooperativa de las entidades.

De acuerdo con el procedimiento constitucional, el expediente pasó a consideración de la Cámara de Diputados, asignándose su tratamiento a la Comisión de Pequeñas y Medianas Empresas como comisión cabecera, y también a las Comisiones de Finanzas y de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales del mismo cuerpo.



Los funcionarios del Banco Central tuvieron activa participación en la redacción de una versión alternativa del Proyecto. El texto finalmente aprobado recoge en buena medida –con algunas excepciones- las propuestas elevadas por el IMFC con apoyo de COOPERAR.

El Proyecto fue aprobado entonces por el plenario de la Cámara de Diputados y obtuvo luego sanción definitiva en la Cámara Alta, como Ley 26.173<sup>16</sup>.

El texto aprobado abarca diversos temas. Desde el punto de vista formal, se depura parcialmente el art. 26 de la Ley de Entidades Financieras, concentrando en el mismo los aspectos operativos, en tanto que diversos temas de otra naturaleza, que la Ley 25.782 situaba al final de ese artículo, son derivados al art. 18, que tras las reformas sufridas anteriormente por la ley había quedado vacío de contenido.

En el análisis del articulado, seguiremos la metodología utilizada por el Proyecto, que no corresponde al ordenamiento numérico del articulado de la Ley de Entidades Financieras. Por ende, comentaremos en primer término las reformas operativas reguladas por el art. 26 de esa ley, para pasar posteriormente a considerar el resto de modificaciones agrupadas –según dijimos- en el art. 18 del mismo texto legal.

La versión aprobada se aleja del espíritu demasiado permisivo y poco cooperativo que animaba al texto originariamente votado por el Senado, y recoge parcialmente observaciones formuladas por el IMFC con apoyo de COOPERAR. En relación con estas últimas, la principal diferencia subsistente estriba en la admisión de la operatoria activa con no asociados y con personas radicadas fuera de la zona de influencia de la entidad.

Al igual que el texto originariamente aprobado por el Senado, la reforma votada por Diputados y finalmente convertida en ley, no afecta al art. 4º de la Ley de Entidades

---

<sup>16</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 172/2006, pág. 344.



Financieras (texto según Ley 25.782), referido al ejercicio de las facultades reglamentarias del Banco Central.

En materia de contenidos, podemos destacar la eliminación de los topes cuantitativos establecidos por la Ley 25.782, la sustitución de la casa única por la posibilidad de habilitar hasta un máximo de cinco filiales ubicadas en zonas aledañas a la casa central, la admisión de la operatoria limitada con no asociados y con personas radicadas fuera de la zona de influencia de la caja de crédito, la participación de las letras de cambio cooperativas en las cámaras electrónicas de compensación, y a mediano plazo, la participación de cooperativas de grado superior para brindar asesoramiento y apoyo financiero y técnico.

Siguiendo parcialmente sugerencias del IMFC, se reestructuró la redacción del artículo 26 de la Ley de Entidades Financieras, concentrando allí la mayor parte de los aspectos operativos.

Consideramos positiva la supresión del límite de captación para los depósitos de todo tipo (art. 26, inc. a). Al respecto, será necesario que el Banco Central aplique criterios prudentes para prevenir una excesiva concentración (art. 18, inc. d.).

La Ley 26.173 no regula el tema de los adelantos en cuentas a la vista (descubiertos), por lo cual la cuestión queda diferida al ámbito reglamentario donde existen antecedentes adversos, ya que esta operatoria fue prohibida por las comunicaciones "A" 4183 y "A" 4421.

Cabe recordar que históricamente las cooperativas de crédito devenidas luego en cajas de crédito cooperativas mantuvieron una política fuertemente restrictiva en materia de autorización de giros en descubierto. Pero razones de indispensable agilidad operativa tornan necesario reconocer la facultad de acordar tales autorizaciones, con criterio prudencial, a ciertos titulares de cuentas a la vista debidamente calificados, para lo cual debe existir el marco normativo adecuado.



Consideramos muy positiva la posibilidad –peticionada por el IMFC- de gestionar el cobro de las letras de cambio giradas contra cuentas a la vista abiertas en cajas de crédito cooperativas a través de las cámaras electrónicas de compensación (art. 26, inc. b).

Por razones operativas y de economía general, hubiera sido totalmente inconveniente habilitar cámaras específicas, tal como impropiamente lo postulaba una versión anterior.

Entre los posibles destinatarios de la actividad crediticia de las cajas de crédito cooperativas (art. 26, inc. c), no se menciona a las cooperativas de ramas distintas a las de crédito, expresamente excluidas por el párrafo final del mismo artículo. Existe la posibilidad de que este aspecto haya sido corregido a último momento, en el recinto de la Cámara.

En cuanto al último párrafo del art. 26, advertimos que la prohibición de efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables podría acarrear inconvenientes a las cajas de crédito cooperativas en la etapa inicial, por lo menos hasta que se torne operativo el apoyo que en el futuro podrán brindar las entidades de grado superior.

De todos modos, aún en el supuesto de que la prohibición de realizar las demás operaciones prohibidas tuviera algún fundamento, cabría preguntarse por qué la misma alcanza exclusivamente a las cajas de crédito cooperativas y no a las entidades financieras en general.

Al menos en el caso más conocido de las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica, es posible que la referida prohibición intente suplir las debilidades de la función de fiscalización directa del Banco Central sobre estas entidades.

Volviendo ahora al texto de la Ley 26.173, entendemos que si se hubiera querido extender la referida prohibición al conjunto de entidades financieras, hubiera



correspondido agregar un inciso al art. 28 de la Ley, referido a las operaciones prohibidas y limitadas.

Pero teniendo en cuenta que la prohibición solo alcanza a las cajas de crédito cooperativas, entendemos que debió haberse incorporado un segundo párrafo al art. 27 de la ley, habilitando canales operativos entre las entidades financieras, en primer término las de naturaleza cooperativa, para compensar los desequilibrios transitorios de liquidez (faltantes y sobrantes), con el siguiente texto sugerido:

“Las cajas de crédito cooperativas podrán realizar depósitos y solicitar préstamos de corto plazo en otras entidades financieras, preferentemente de naturaleza cooperativa, para cubrir excedentes y faltantes transitorios de liquidez, respectivamente”.

Desde el punto de vista formal, entendemos que por tratarse de operaciones prohibidas la norma debió haber sido incluida como art. 28 bis de la Ley, de acuerdo con el siguiente texto sugerido:

“Las cajas de crédito cooperativas no podrán:

- a) Realizar las operaciones previstas en los incisos c) y d) del artículo 26 con otras entidades financieras, cooperativas de crédito, asociaciones mutuales y cualquiera otra persona física o jurídica cuya actividad sea el otorgamiento de financiaciones, fianzas, avales u otras garantías, cualquiera sea su modalidad”.
- b) Realizar las operaciones previstas en el inciso e) del artículo 26 con cooperativas de crédito, asociaciones mutuales y cualquiera otra persona física o jurídica que sin revestir carácter de entidad financiera, tenga como finalidad el otorgamiento de financiaciones, fianzas, avales u otras garantías, cualquiera sea su modalidad”.

Pasamos a considerar ahora el art. 28 de la Ley de Entidades Financieras, referido a las operaciones prohibidas y limitadas, y cuya redacción actual, en lo pertinente, prevé que “las entidades comprendidas en esta ley no podrán ..... e) Emitir



giros o efectuar transferencias de plaza a plaza, con excepción de los bancos comerciales”.

En tal sentido, estimamos que la emisión de giros y la atención de transferencias de plaza a plaza constituyen operatorias complementarias del servicio de cuentas a la vista, por lo cual, teniendo en cuenta la rehabilitación de este servicio introducida por la Ley 25.782, hubiera correspondido hacer extensivas aquellas facultades a las cajas de crédito cooperativas, tal como lo hiciera en su momento la Ley de facto 20.041, mediante la siguiente modificación:

*“Sustitúyese el artículo 28 inciso e) de la Ley 21.526 por el siguiente:.... Emitir giros o efectuar transferencias de plaza a plaza, con excepción de los bancos comerciales y las cajas de crédito cooperativas”.*

En otros aspectos de la reforma, advertimos que con criterio práctico la Ley 26.173 unifica en el art. 18 de la Ley de Entidades Financieras las restantes disposiciones referidas a las cajas de crédito cooperativas. Se trata de un artículo vacante, por haber sido derogado por la Ley 24.144.

Si bien puede resultar atractiva la existencia, dentro del complejo entramado legal, de un artículo especialmente destinado a las cajas de crédito cooperativas, más allá de la enunciación de operaciones admitidas que efectúa el artículo 26, pensamos que con una correcta técnica legislativa hubiera correspondido incluir cada una de las cláusulas dentro de los capítulos y artículos que abordan el tema correspondiente.

El nuevo artículo 18 de la Ley 26.173 que estamos comentando comienza estableciendo que “las operaciones activas se realizarán preferentemente con asociados que se encuentren radicados o realicen su actividad económica en la zona de actuación en que estén autorizadas a operar dichas entidades. El Banco Central de la República Argentina delimitará el alcance de dicha zona de actuación atendiendo a la viabilidad de cada proyecto, a cuyo efecto solo se admitirá la expansión de la caja de



crédito cooperativa en sus adyacencias, de acuerdo con los criterios y parámetros objetivos que adopte la reglamentación que dicte dicha Institución”.

Teniendo en cuenta el carácter operativo de la cláusula, entendemos que hubiera correspondido incluirla en el art. 26, inc. c) de la Ley.

El párrafo siguiente del art. 18 se refiere a la información periódica a suministrar a los asociados. Por razones de técnica legislativa, entendemos que esta obligación, incorporada por la Ley 25.782 al art. 26 de la Ley de Entidades Financieras, debió ser incluida al final del art. 36, referido al régimen informativo, contable y de control, cuya redacción actual dice: “La contabilidad de las entidades y la confección y presentación de sus balances, cuentas de ganancias y pérdidas, demás documentación referida a su estado económico-financiero e informaciones que solicite el Banco Central de la República Argentina, se ajustarán a las normas que el mismo dicte al respecto./ Dentro de los noventa días de la fecha de cierre del ejercicio, las entidades deberán publicar, con no menos de quince días de anticipación a la realización de la asamblea convocada a los efectos de su consideración, el balance general y su cuenta de resultados con certificación fundada de un profesional inscripto en la matrícula de contador público”.

Por ende, hubiera correspondido incorporar al final del art. 36 de la Ley de Entidades Financieras el siguiente párrafo: *“Las cajas de crédito cooperativas deberán remitir información periódica a sus asociados sobre su estado de situación patrimonial y capacidad de cumplimiento de las obligaciones contraídas, de conformidad con la reglamentación que dicte el Banco Central de la República Argentina”.*

El inciso b) del art. 18 establece que las cajas de crédito cooperativas deberán “distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados y/o al capital aportado”. La norma retoma el criterio específico establecido para las cooperativas de crédito por el art. 42 de la Ley 20.337.



Recordamos que el art. 26 in fine de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782) prevé que “las cajas de crédito .... deberán distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados y les serán aplicables las limitaciones establecidas en los dos primeros párrafos del artículo 115 de la Ley 20.337”.

Si bien se trata en el caso de una remisión a las disposiciones de la Ley 20.337 (Ley General de Cooperativas), por razones de técnica legislativa pensamos que esta disposición debió ser incluida dentro del art. 33 de la Ley de Entidades Financieras, correspondiente al capítulo de la responsabilidad patrimonial, cuya redacción actual prevé que “las entidades deberán destinar anualmente al fondo de reserva legal la proporción de sus utilidades que establezca el Banco Central de la República Argentina, la que no será inferior al 10% ni superior al 20%. No podrán distribuir ni remesar utilidades antes de la aprobación de los resultados del ejercicio y de la publicación del balance general y cuenta de ganancias y pérdidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36”.

En nuestra opinión, hubiera correspondido incorporar al final del art. 33 el siguiente texto: *“Las cajas de crédito cooperativas deberán distribuir los retornos en proporción a los servicios utilizados o a las cuotas sociales integradas por cada asociado. En ningún caso, la distribución en efectivo podrá superar el 20% (veinte por ciento) de los retornos a distribuir”.*

Creemos necesario imponer una restricción máxima a los retornos a distribuir en efectivo, tanto para contribuir a una mayor capitalización de las entidades como para prevenir la consumación de maniobras indeseables que a través de la acumulación excesiva de retornos conviertan a las entidades en financieras disimuladas tras la fachada cooperativa.

Según el inciso c) del art. 18 de la Ley 26.173, las entidades podrán solicitar la apertura de hasta cinco sucursales dentro de su zona de actuación. Sin perjuicio de ello, la reglamentación del Banco Central podrá contemplar la instalación de otras



dependencias adicionales o puestos de atención en dicha zona, los que no serán computados a los fines del límite precedente.

A partir de la rica experiencia acumulada, el IMFC defendió siempre el funcionamiento en casa única, por entender que esta modalidad asegura las condiciones de inmediatez y conocimiento recíproco que históricamente constituyeron la gran ventaja comparativa de las entidades.

Recordamos que la Ley 25.782 introdujo el concepto de casa única. No obstante ello, en el curso del debate planteado por la reforma surgieron opiniones favorables al sostenimiento de una postura más flexible, teniendo en cuenta la existencia de numerosas poblaciones de escasa dimensión demográfica y económica, donde la instalación de una filial podría resultar más sencilla desde el punto de vista teórico.

En tal sentido, las filiales deberán cumplir con recaudos iguales a los exigidos para la casa central; por ejemplo, en cuanto a las medidas de seguridad, lo que no permite abrir un juicio definitivo en la materia.

Desde el punto de vista formal, el tema filiales debería haber sido ubicado al final del art. 16 de la Ley de Entidades Financieras, cuya redacción actual establece que “el Banco Central de la República Argentina autorizará la apertura de filiales, pudiendo denegar las solicitudes, en todos los casos, fundado en razones de oportunidad y conveniencia”. El segundo párrafo del mismo artículo establece un procedimiento semiautomático de aviso previo para la apertura de sucursales de las entidades oficiales de las provincias y municipalidades, en sus respectivas jurisdicciones. El texto de la ley omite utilizar aquí el término más genérico de filiales, empleado en el resto del articulado, y el Proyecto de reforma en estudio incurre en el mismo vicio.

Entendemos que hubiera correspondido incluir como último párrafo del art. 16 de la Ley 21.526 el siguiente texto: *“Las cajas de crédito cooperativas podrán solicitar*



*la apertura de hasta cinco (5) filiales, observando un criterio de cobertura regional de los servicios”.*

*Continúa señalando el art. 18, inc. c), in fine de la Ley 26.173 que para la identificación de las entidades, estas “deberán incluir las referencias necesarias que permitan asociar unívocamente la caja de crédito cooperativa a su zona de actuación”.*

Pensamos que esta cláusula debería haber sido incorporada con mayor propiedad en el art. 19 (Cap. V, Publicidad) de la Ley de Entidades Financieras, que en su redacción actual dice: “Las denominaciones que se utilizan en esta Ley para caracterizar las entidades y sus operaciones solo podrán ser empleadas por las entidades autorizadas./ No podrán utilizarse denominaciones similares, derivadas o que ofrezcan dudas acerca de su naturaleza o individualidad. Queda prohibida toda publicidad o acción tendiente a captar recursos del público por parte de personas o entidades no autorizadas. Toda transgresión faculta al Banco Central de la República Argentina a disponer su cese inmediato y definitivo, aplicar las sanciones previstas en el artículo 41 e iniciar las acciones penales que pudieren corresponder asumiendo la calidad de parte querellante”.

En consecuencia, hubiera correspondido incorporar el siguiente párrafo al final del art. 19 de la Ley de Entidades Financieras: *“A efectos de la debida identificación de las cajas de crédito cooperativas, estas deberán incluir en su denominación las referencias que permitan asociar unívocamente a la entidad con su respectiva zona de actuación”.*

El art. 18, inc. d) de la Ley 26.173 prevé que “para la captación de fondos no será aplicable el límite de la zona de actuación en la que se encuentren autorizadas a operar, sin perjuicio de que resultará de aplicación el principio de operar en este rubro preferentemente con asociados. La reglamentación que dicte el Banco Central de la República Argentina deberá contemplar los recaudos pertinentes a efectos de prevenir



un grado elevado de concentración de los pasivos considerando las características en cuanto a monto, plazo, el carácter de asociado o no del titular”.

Ya hemos señalado que nuestra postura favorable a la operatoria exclusiva con asociados está limitada a las operaciones activas. En cuanto a las operaciones pasivas, no hemos propuesto exigir la asociación obligatoria de los depositantes ni limitar la captación a personas domiciliadas en la zona de actuación, aunque no dejamos de advertir los riesgos que podría acarrear la captación de depósitos de titulares no asociados o radicados fuera de la zona de actuación de la entidad.

Desde el punto de vista formal, el párrafo comentado debería haber sido ubicado al final del inciso a) del art. 26 de la Ley.

En materia de operaciones activas con terceros no asociados, establece el inc. e) del art. 18 de la Ley 26.173 que “el requisito estipulado en el artículo 18, inciso a) en materia de financiaciones preferentes con asociados y dentro de la zona de actuación de la caja de crédito cooperativa, se considerará cumplido cuando las que se otorguen a asociados no sean inferiores a 75% y siempre que las que se concierten fuera de la zona de actuación no superen el 15%, en ambos casos respecto del total de financiaciones”.

Continúa señalando el inc. e) del art. 18 que “el Banco Central podrá aumentar la proporción de operaciones con asociados y disminuir el límite para las que se concierten fuera de la zona de actuación. A tal fin, deberá tener en cuenta, entre otros factores, la evolución en el desarrollo que alcance la operatoria de la caja de crédito cooperativa, considerada individualmente y/o en su conjunto, en su zona de actuación”.

Ya hemos señalado nuestra oposición al abandono de la mutualidad estricta en las operaciones activas, que había consagrado la Ley 25.782. Entendemos que no existen razones que justifiquen la negativa a asociarse por parte de quien recurre a la asistencia crediticia de la entidad. Tampoco vemos razones –sino más bien



dificultades institucionales y operativas- para realizar operaciones activas con personas radicadas fuera de la zona de actuación de las cajas de crédito cooperativas.

Desde el punto de vista formal, entendemos que los párrafos precedentes deberían haber sido incorporados al final del inc. c) del art. 26 de la Ley de Entidades Financieras.

En materia de integración cooperativa, establece el art. 18, inc. f) de la Ley 26.173 que “las cajas de crédito cooperativas deberán asociarse en una cooperativa de grado superior especializada con capacidad, a satisfacción del Banco Central de la República Argentina y del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para proveer a sus asociadas asistencia financiera y otros servicios financieros, incluyendo los vinculados a la colocación de excedentes transitorios de liquidez; brindar soporte operativo, asesoramiento, etc., así como de representación ante las autoridades regulatorias y de supervisión competentes”.

Concluye el inciso citado señalando que “dicha integración deberá concretarse en un plazo dentro de los cinco años siguientes al inicio de sus actividades, o el plazo menor que establezca la reglamentación del Banco Central de la República Argentina”.

A partir de la rica experiencia nacional e internacional en materia de integración cooperativa, comenzando por la propia experiencia del IMFC, debemos saludar el reconocimiento que representa la inclusión de las cláusulas precedentemente expuestas; si bien no podemos dejar de señalar la incongruencia que implica el diferimiento temporal previsto para su funcionamiento, porque las entidades de grado superior son siempre necesarias, pero su ausencia temporaria constituirá un obstáculo crítico en la etapa inicial de vida de las entidades.

Igualmente, saludamos la exigencia de que la entidad de grado superior sea de naturaleza cooperativa, porque una solución diversa –como la que se propiciaba en algún momento, hubiera posibilitado desviaciones.



A la luz del principio de asociación voluntaria prevaleciente en la tradición cooperativa nacional e internacional, entendemos que hubiera resultado necesario un mayor grado de debate en torno de la obligatoriedad asociativa que prevé el Proyecto, sustentada también—cabe acotar— en una sólida experiencia internacional.

En relación con las atribuciones operativas que se otorgan a las entidades de grado superior, debe tenerse en cuenta que la enunciación de funciones atribuidas abarca algunas actividades de naturaleza financiera e incluye también otras actividades no previstas expresamente por la Ley 21.526, pero que el Banco Central ha caracterizado por vía reglamentaria, sin definir las explícitamente, como provistas por “empresas que brindan servicios complementarios a (sic) la actividad financiera”<sup>17</sup>. El resto de las funciones allí enunciadas tiene alcance institucional y está fuera de la órbita reglamentaria del Banco Central.

Desde el punto de vista formal, por tratarse de una materia operativa, entendemos que el tema debería haber sido incluido en el capítulo correspondiente, y en tal sentido habíamos propuesto incorporar como art. 26 bis de la Ley de Entidades Financieras el siguiente texto:

“Las entidades cooperativas de grado superior, previa autorización del Banco Central y de conformidad con la reglamentación que dicte esta Institución, podrán brindar los siguientes servicios a las cajas de crédito cooperativas asociadas:

- a) *Administrar las reservas de efectivo mínimo;*
- b) *Administrar los excedentes transitorios de liquidez;*
- c) *Suministrar fondos para atender deficiencias transitorias de liquidez;*
- d) *Proveer servicios complementarios de la actividad financiera.*

---

<sup>17</sup> Cfr. GLEIZER, Aarón, “Formas alternativas de financiación solidaria”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 112/1998, pág. 163.



En otro orden de cosas, la Ley 26.173 incorpora el art. 100 bis al Capítulo XIII del art. 1º del Decreto-Ley 5965/63 (Regulación de la letra de cambio), con el siguiente texto:

*"Art. 100º bis.- El Banco Central de la República Argentina, como autoridad de aplicación del instituto de la letra de cambio -limitada a su operatoria por parte de las cajas de crédito cooperativas- podrá:*

- 1. Reglamentar las condiciones y requisitos de apertura, funcionamiento y cierre -con sus respectivas causales- de las cuentas a la vista en las cajas de crédito cooperativas sobre las que se podrán librar letras de cambio, así como el régimen de compensación electrónica de estos instrumentos, incluyendo en esta última materia un régimen especial de conservación, exposición, transmisión por cualquier medio, registro contable, pago, rechazo y compensación y cualquier otro elemento que se requiera para hacerlo operativo.*
- 2. Con carácter temporario, fijar un monto máximo a las letras de cambio libradas al portador y limitar el número de endosos de estos instrumentos.*
- 3. Reglamentar las fórmulas de la letra de cambio y decidir sobre todo lo conducente a la prestación de un eficaz servicio de letra de cambio, incluyendo la fórmula documental o electrónica de la registración, rechazo y solución de problemas meramente formales de las letras de cambio".*

En tal sentido, estimamos que el establecimiento de un marco regulatorio adecuado puede contribuir a fortalecer el prestigio de las letras de cambio utilizadas para la extracción de fondos en cuentas a la vista.

De todos modos, consideramos inconveniente delegar en el Banco Central la facultad de imponer limitaciones transitorias a la operatoria de las entidades; y a todo evento, entendemos que corresponde asegurar de modo permanente la aceptación mínima de dos endosos puros y simples para las letras de cambio cooperativas, como



así también la aceptación irrestricta de endosos en procuración para estos instrumentos.

Por último y recogiendo parcialmente una propuesta del IMFC, la Ley 26.173 sustituye el texto del inciso c) del art. 9º de la Ley de Entidades Financieras por la siguiente redacción (incorporamos el encabezamiento del artículo para su mejor comprensión):

*“Las entidades financieras de la Nación, de las provincias y de las municipalidades se constituirán en la forma que establezcan sus cartas orgánicas. / El resto de las entidades deberá hacerlo en forma de sociedad anónima, excepto: .... c) Las cajas de crédito, que deberán constituirse en forma de sociedad cooperativa”.*

La propuesta tiende a reforzar la identidad cooperativa de las cajas de crédito. En tal sentido, recordamos que el art. 26 de la Ley de Entidades Financieras (texto según Ley 25.782) prevé taxativamente que “las cajas de crédito deberán constituirse como cooperativas”.

Por nuestra parte, para mantener y reforzar aquella identidad, y por razones de técnica legislativa, habíamos sugerido abordar el tema mediante la reforma de los artículos 2º y 9º de la Ley 21.526.

En tal sentido, habíamos propuesto modificar la redacción del art. 2º, inc. f) de la Ley 21.526, para que quedara redactado del siguiente modo: “Quedan expresamente comprendidas en las disposiciones de esta ley las siguientes clases de entidades: .... f) Cajas de crédito *cooperativas*”.

De este modo y a partir de su denominación específica, quedaría inequívocamente definida, desde su nacimiento, la identidad cooperativa de las entidades, excluyendo de antemano cualquier otra posibilidad.

Correlativamente, nos referíamos al art. 9º, inc, c) de la Ley 21.526, cuya redacción actual establece que “las entidades financieras de la Nación, de las provincias y de las municipalidades, se constituirán en la forma que establezcan sus



cartas orgánicas. El resto de las entidades deberá hacerlo en forma de sociedad anónima, excepto: .... c) Las cajas de crédito, que también podrán constituirse en forma de sociedad cooperativa o asociación civil”.

Vemos así que contra la evidencia incontrastable de los cuatro centenares de cajas de crédito existentes al tiempo de sancionarse la Ley de facto 21.526, constituidas todas ellas en forma cooperativa, la capciosa redacción utilizada pretende atribuir carácter excepcional a ese rasgo, tal como anteriormente lo había hecho su antecesora la Ley de facto 18.061 (Primera Ley de Entidades Financieras).

Cabe señalar, al respecto, que la transformación en sociedades anónimas de algunas cajas de crédito se produjo tiempo después, justamente como resultado del efecto deletéreo para el sector solidario, provocado por la denominada Ley 21.526.

Rescatamos aquí el fuerte contenido principista de la Ley 25.782, cuyo art. 3º establece taxativamente que “en ningún caso las cajas de crédito cooperativas podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal”.

Por razones de técnica legislativa, habíamos propuesto derogar el art. 3º de la Ley 25.782 y trasladar el párrafo al art. 9º de la Ley 21.526, el que sugeríamos redactar del siguiente modo: *“Las entidades financieras de la Nación, de las provincias y de las municipalidades, se constituirán en la forma que establezcan sus cartas orgánicas. El resto de las entidades deberá hacerlo en forma de sociedad anónima, excepto: .... c) Las cajas de crédito cooperativas, que solamente podrán constituirse en forma cooperativa. En ningún caso las cajas de crédito cooperativas podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal”.*

Como puede observarse, la Ley 26.173 recoge parcialmente la propuesta del IMFC, dejando vigente pero “descolgada” y situada fuera del cuerpo orgánico de la Ley



de Entidades Financieras, la prohibición de transformación de las entidades financieras cooperativas en entes de otra naturaleza jurídica.

En forma correlativa con las propuestas precedentemente expuestas, habíamos sugerido oportunamente derogar el segundo párrafo del art. 62 de la Ley de Entidades Financieras, que fuera introducido por la Ley 24.445 a instancias del ministro Cavallo en medio de las turbulencias provocadas por el denominado “efecto tequila”, y que dice: *“En los casos previstos en el artículo 44, inciso c)” (hipótesis de afectación de la solvencia y/o liquidez de la entidad que a juicio exclusivo del Banco Central no pueda resolverse por medio de un plan de regularización y saneamiento) “las cajas de crédito y bancos comerciales que revistan la forma jurídica de cooperativa o de asociación civil, podrán transformarse en sociedades anónimas o constituir una sociedad anónima para transferirle el fondo de comercio a los efectos del ejercicio de la actividad financiera, con la aprobación del Banco Central de la República Argentina”.*

De este modo, cuando una entidad financiera de naturaleza cooperativa afrontara situaciones de iliquidez o insolvencia que a juicio del Banco Central no puedan resolverse mediante la presentación de un plan de regularización y saneamiento, las salidas que se eligieran para solucionar la situación deberían estar necesariamente enmarcadas dentro de las figuras específicamente previstas por la Ley 20.337 (vgr. mediante una fusión o absorción), sin alterar en ningún momento la naturaleza cooperativa de las entidades afectadas.

Recordamos que junto con la reforma del art. 62 de la Ley de Entidades Financieras, se modificó en esa oportunidad el art. 17, inc. c) de la Carta Orgánica del Banco Central, sujetando el otorgamiento de los restablecidos adelantos extraordinarios por iliquidez transitoria a la condición –de imposible cumplimiento para las cooperativas- de “prender el capital social de control”.

Recordamos también que esta situación recién fue corregida a comienzos del año 2002 –en medio de las turbulencias mayores del denominado “corralito”- cuando el



Congreso sancionó la Ley 25.562, inspirada en un Proyecto de Floreal Gorini, sustituyendo la exigencia de preñar el capital social de control por la asunción del compromiso irrevocable de someter a la entidad financiera cooperativa a las previsiones del art. 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas.

En rigor de verdad, puede interpretarse que el segundo párrafo del art. 62 de la Ley de Entidades Financieras cuya derogación expresa estamos propiciando, quedó implícitamente derogado con la sanción de la Ley 25.782, cuyo art. 3º -en consonancia con la prohibición general de transformación establecida por el art. 6º de la Ley 20.337- veda expresamente la transformación de las cajas de crédito cooperativas en entes de otra naturaleza, y que por razones de técnica legislativa nosotros proponemos trasladar al art. 9º de la Ley de Entidades Financieras.

Con la modificación propuesta se hubiera reforzado la identidad cooperativa de todas las entidades financieras constituidas bajo esa forma jurídica; es decir, que la norma abarcaría tanto a las cajas de crédito cooperativas como a los bancos comerciales constituidos en forma cooperativa.

#### **4. Nueva reglamentación del Banco Central**

Al tiempo de presentarse este trabajo, el Banco Central dio a conocer la Comunicación "A" 4712, que reglamenta detalladamente el contenido de la Ley 26.173.

El nulo margen temporal existente entre esa difusión y el momento de presentación de este trabajo, impide desarrollar aquí el análisis de las normas reglamentarias con la profundidad requerida por la complejidad del tema, que queda entonces como tarea pendiente para la primera oportunidad.



## **5. Conclusiones**

La Ley 25.782, sancionada por iniciativa del Diputado Héctor T. Polino, introdujo una brecha de solidaridad en el espíritu crematístico de la Ley de Entidades Financieras, intentando acotar en cierto modo el ejercicio de las facultades reglamentarias del Banco Central y sobre todo restableciendo las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas, que habían sido suprimidas por las dictaduras de Onganía y Videla.

La ley presentaba algunas limitaciones, llevadas al extremo por la primera reglamentación del Banco Central (Comunicación "A" 4183), que solo fueron parcialmente corregidas por la Comunicación "A" 4421.

El Directorio del Banco Central promovió ante el Parlamento la reforma parcial de aquella ley. El Senado de la Nación dio media sanción a una versión excesivamente permisiva que abriría la vía para todo tipo de deformaciones y sería resistida por el Movimiento Cooperativo.

Llegado en revisión a la Cámara de Diputados, este cuerpo aprobó una versión cualitativamente superior, que dejaba de lado la reforma del Senado y recogía, con algunas excepciones, propuestas oportunamente elevadas por el IMFC con apoyo de COOPERAR.

En tal sentido, consideramos positiva la supresión de algunos topes cuantitativos contenidos en la Ley 25.782, por su alcance excesivamente restrictivo.

Aunque seguimos defendiendo el funcionamiento en casa única, consideramos tolerable la admisión de un máximo de cinco filiales ubicadas en zonas aledañas a la casa central, porque respeta en cierto modo el criterio de inmediatez que históricamente constituyó la principal fortaleza de las cajas.

Expresamos nuestra total oposición al abandono de la mutualidad estricta en el caso de las operaciones activas, porque así lo abona el portentoso crecimiento registrado en la década del sesenta del siglo pasado, en las condiciones de mutualidad



estricta que imponía la Ley 11.388, y además porque resulta razonable exigir un mínimo grado de adhesión institucional a los usuarios de servicios crediticios de la entidad.

Recogiendo otra propuesta del IMFC, la Ley 26.173 establece que las letras de cambio giradas contra cuentas a la vista abiertas en cajas de crédito cooperativas podrán ser cursadas a través de las cámaras electrónicas de compensación, en igualdad de trato con los cheques y otros documentos.

Saludamos el resurgimiento de la participación histórica de cooperativas de grado superior, aunque entendemos que deberían definirse con mayor precisión las facultades operativas de estas entidades.

Desde el punto de vista formal, la Ley 26.173 ostenta un estilo relativamente anárquico, que se aparta del rigorismo formal de la Ley de Entidades Financieras.

Al tiempo de presentarse este trabajo, el Banco Central dio a conocer la Comunicación "A" 4712, que reglamenta detalladamente el contenido de la Ley 26.173.

Simultáneamente, el Banco Central emitió la Comunicación "A" 4713, que regula la apertura, funcionamiento y cierre de las cuentas a la vista abiertas en cajas de crédito cooperativas.

El nulo margen temporal existente entre esa difusión y el momento de presentación de este trabajo impide desarrollar aquí el análisis de las normas reglamentarias con la profundidad requerida por la complejidad del tema, que queda entonces como tarea pendiente para la primera oportunidad.

Entendemos que, dentro del esquema diseñado, las cooperativas de servicios públicos son las entidades que cuentan con las mejores posibilidades teóricas para patrocinar la constitución y funcionamiento de cajas de crédito cooperativas. Pero solo la experiencia concreta demostrará la suficiencia de las recientes modificaciones legales y reglamentarias.



A todo evento, la lucha consecuente de los cooperadores continuará avanzando por el camino emprendido hace ya casi medio siglo, con la creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.