

Cooperativas de crédito: revisión de experiencias internacionales

Miguel Delfiner, Cristina Pailhé y Silvana Perón¹

Septiembre 2006

Resumen

Este trabajo realiza una completa revisión del funcionamiento de las cooperativas de crédito en distintos países en los cuales el sector es reconocido por su importancia y trayectoria. Se describe la evolución histórica del sector en cada país, con especial énfasis en el análisis de los aspectos regulatorios que rigen su operatoria. Se destaca que las principales diferencias con los restantes bancos y entidades financieras radican principalmente en la *estructura corporativa* y en el *ámbito* en el que operan, el que surge muchas veces como un resultado de mercado. Se observa además el desarrollo de una importante *estructura* del sector financiero cooperativo en los países donde la actividad es importante, la que se conforma por *federaciones* y *centrales* que brindan diversos servicios financieros. La existencia de estas organizaciones de mayor nivel dentro del sistema de bancos cooperativos está esencialmente conectada con la necesidad de explotar economías de escala y la necesidad de generar sinergias que no podrían lograr las entidades locales. Las *federaciones* proveen una importante gama de servicios a las entidades cooperativas locales y, en algunos casos, representación frente a las autoridades regulatorias y legislativas. Las *centrales de servicios bancarios y financieros* también ofrecen una amplia variedad de servicios gracias a su trabajo conjunto con la federación cooperativa. Con una organización de ese tipo, también conocida como *red cooperativa*, es que las cooperativas locales mantienen la ventaja relativa respecto a los bancos grandes en cuanto a la cercanía y conocimiento de sus clientes pero a su vez no se encuentran en desventaja -comparadas al resto de las entidades- respecto a la variedad de servicios que son capaces de proveer.

¹ Miguel Delfiner (mdelfiner@bcra.gov.ar) es Analista Principal; Cristina Pailhé (cpailhe@bcra.gov.ar) es Gerente y Silvana Perón (speron@bcra.gov.ar) es Analista Senior; todos pertenecientes a la Gerencia de Investigación y Planificación Normativa; Subgerencia General de Normas, BCRA. Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden a la opinión de los autores y no expresan una posición oficial del Banco Central de la República Argentina. Se agradece especialmente a Juan Carlos Isi y José Rutman por el aporte de ideas y de experiencias para la realización de este trabajo, así como a todos aquellos que en distintos ámbitos contribuyeron con sus opiniones y aporte de material. Los errores remanentes son exclusiva responsabilidad de los autores.

Indice

1. [Introducción](#)
2. [¿Qué es una cooperativa?](#)
3. [Argentina](#)
 - 3.1. *Reseña histórica del marco legal*
 - 3.2. *Ley 25.782 y regulación aplicable*
4. [Experiencia Internacional](#)
 - 4.1. [Estados Unidos](#)
 - 4.1.1. *Historia de las Uniones de Crédito Cooperativas (UCC)*
 - 4.1.2. *Operaciones admitidas*
 - 4.1.3. *La estructura del sistema cooperativo*
 - 4.2. [Canadá](#)
 - 4.2.1. *Estructura organizacional*
 - 4.2.2. *Regulación*
 - 4.2.3. *Desarrollos recientes*
 - 4.3. [Los Bancos Cooperativos en Europa](#)
 - 4.4. [Alemania](#)
 - 4.4.1. *Estructura Cooperativa*
 - 4.4.2. *Regulación Prudencial*
 - 4.5. [España](#)
 - 4.5.1. *Cooperativas de Crédito*
 - 4.5.2. *Cajas de Ahorro Españolas*
 - 4.5.3. *Algunas regulaciones aplicables*
 - 4.6. [Italia](#)
 - 4.6.1. *Historia y coyuntura*
 - 4.6.2. *Legislación y normativa (TUB 1993)*
 - 4.7. [Brasil](#)
 - 4.8. [México](#)
 - 4.8.1. *Las Organizaciones de Ahorro y Crédito Popular*
 - 4.8.2. *Ley de Ahorro y Crédito Popular*
 - 4.8.3. *Entorno regulatorio*
 - 4.8.4. *Cooperación internacional*
 - 4.9. [Otros países de América Latina](#)
5. [Conclusiones](#)

[Anexos](#)

- [Anexo 1](#), Argentina: regulaciones aplicables a las Cajas de Crédito Cooperativas
[Anexo 2](#): Estructura de los sistemas cooperativos
[Anexo 3](#), Estadísticas de la actividad cooperativa en Europa.

[Referencias bibliográficas](#)

1. Introducción

Este trabajo realiza un estudio de distintas experiencias internacionales en materia de cooperativas financieras, haciendo hincapié en el análisis de los marcos regulatorios en los cuales se desempeñan esas instituciones. Se estudian en particular aquellos países en los cuales el sector cooperativo tiene una presencia importante e internacionalmente reconocida en materia de provisión de servicios financieros. La sección 2 define de manera breve el concepto de cooperativas de crédito. La sección 3 realiza una muy breve reseña histórica de las cooperativas financieras en la Argentina y su marco legal, describiendo además de manera resumida el marco normativo que regula la operatoria de estas entidades en la actualidad.² La sección 4 describe la experiencia internacional de las Cooperativas de Crédito (o entidades equivalentes) en una muestra de países europeos y americanos en los que la actividad cooperativa es importante. En la sección 5 se presentan las conclusiones.

2. ¿Qué es una cooperativa?

Según la nueva Declaración de Identidad Cooperativa, adoptada en Manchester, Inglaterra, el 23 de septiembre de 1995, por la II Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), organismo de integración de las cooperativas de todo el mundo:

"...Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se ha unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada..."

La actividad de las cooperativas está regida y signada por un conjunto de valores que la misma Declaración de Identidad Cooperativa de ACI describe así:

*"...Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores, los miembros de las cooperativas creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás..."*³

Como caso particular de cooperativa, se define a las *Cooperativas de Crédito* como asociaciones sin fines de lucro que depositan sus ahorros en una caja común, con el objeto de crear un fondo para autoabastecer a sus socios crediticiamente. Su propósito no es la obtención de excedentes, sino la prestación de servicios a las mejores tasas, compatibles con la autosustentabilidad de la organización.

El resto del presente trabajo se centra particularmente en el análisis de las cooperativas de crédito como entidad que intermedia fondos con el objeto final de proveer servicios financieros a sus asociados.

² En el Anexo 1 se realiza una descripción más completa de las regulaciones aplicables a las Cajas de Crédito Cooperativas.

³ ACI América www.aciamericas.coop

3. Argentina

3.1. Reseña histórica del marco legal

Las *Cajas de Crédito* (CC) comenzaron a operar en Argentina a principios del siglo XX por iniciativa de grupos de colectividades, con la característica de que los fondos depositados por sus clientes sólo podían ser retirados en forma presencial, provistos de la tradicional libreta de ahorro. En 1957 se dictó la “Ley de Bancos”, que entre otros factores, permitió a las entidades financieras una libre asignación del crédito. Con el propósito de atender el segmento de pequeñas empresas, se trató asimismo de darle un nuevo dinamismo a las CC. Así, en 1958 se crea el “*Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos*” que entre otros objetivos tenía el de agilizar la operatoria de las CC. El Instituto permitió una mayor movilización de las sumas depositadas en ellas. El instrumento que adquirió importancia ha sido la denominada “*orden de pago*”⁴ que, sin responder a una regulación legal, se volvió endosable y comenzó a compensarse en cámaras, en forma muy similar a las existentes en el campo bancario. Paralelamente, nacieron las cuentas a la vista o personales contra las cuales se libraron las mencionadas órdenes de pago.

En el año 1966 funcionaban 974 cajas de crédito, lo que representaba el 50% de las entidades financieras del país y el 10% de los depósitos⁵. El sistema se enfrentó con dificultades, básicamente al estar las CC desprovistas de protección legal⁶. En junio de 1966 se dictó el Decreto Ley 16.898, en el que se estableció que la Carta Orgánica del BCRA y la Ley de Bancos serían aplicables a las CC. Entre otros aspectos, se determinó la facultad del BCRA para clausurarlas; se ordenó que cesarían de funcionar las cámaras compensadoras de los documentos a la vista de las entidades cooperativas y se prohibió el uso de la orden de pago endosable.

A fines de 1969 se sancionó la Ley de Entidades Financieras, en cuyas disposiciones se encuentran contempladas las CC. En esa ley se establecía que las CC podían constituirse como sociedades anónimas, debían mantener reservas de efectivo y niveles mínimos de capitales para operar, a la vez que se les reconocía el derecho de recibir depósitos a la vista, pero no podían operar con cuentas corrientes.

En 1971 se crea el *Instituto de Acción Cooperativa*⁷ (INAC, hoy INAES) con el objeto de servir de autoridad de aplicación del régimen legal de las sociedades cooperativas. A fines de 1972 se sancionan dos leyes que impactarían en las perspectivas de las CC.⁸ La primera creó el Fondo de Garantía de Depósito, hasta \$20 mil por persona; la segunda implicaría en la práctica el levantamiento de las restricciones que pesaban sobre las CC ya que les permitía abrir cuentas corrientes y emitir giros y transferencias de plaza en plaza. Esto las autorizó a librar contra ellas las denominadas “letras de cambio”, que dejaban de ser necesariamente “no a la orden”, permitiéndose su endoso y depósito en

⁴ Instrumento que, a pesar de no tener una regulación legal comenzó a operar en forma similar a un cheque.

⁵ CEF - DGRV (2005-2).

⁶ Por ejemplo, a diferencia de los bancos, las CC no podían promover juicio ejecutivo con las constancias de saldos deudores en sus cuentas corrientes. Además las CC que carecían de normas legales para actuar en contra de aquellos que libraban órdenes de pago contra cuentas corrientes sin fondos.

⁷ Dependiente del Ministerio de Bienestar Social.

⁸ Leyes 20040/72 y 20041/72.

cajas distintas de las libradas. En 1973 se dictó la Ley de Garantía de Depósitos mediante la cual la Nación garantizaba el reintegro de todos los depósitos y su nacionalización, equiparando en la práctica todos los depósitos bancarios y cooperativos.

En 1976 se eliminó el régimen de nacionalización de depósitos y al año siguiente se modificó la Ley de Entidades Financieras. Se les vedó a las CC operar con cuentas a la vista y se les otorgó la posibilidad de convertirse en bancos comerciales conservando su forma jurídica cooperativa. En 1977 se elevó el monto mínimo de capitales para las entidades cooperativas a \$10 millones, lo que llevó a que muchas de ellas se fusionen. El número de CC se redujo de 375 a 77 bancos cooperativos y 102 CC.

Durante los años '80 y '90 se produjeron sucesivas modificaciones de la Ley de Entidades Financieras y la Carta Orgánica del BCRA, que tuvieron impacto sobre la operatoria de las CC. En la actualidad existen operando 1 banco cooperativo y 2 Cajas de Crédito Cooperativas.

3.2. Ley 25.782 y regulación aplicable⁹

En octubre de 2003 se sancionó la Ley 25.782, que modificó la Ley de Entidades Financieras, permitiéndoles a las Cajas de Crédito recibir depósitos a la vista. Si bien ya podían captar depósitos a plazo, con esta Ley se establece un tope de hasta \$10.000 por titular, que puede ser actualizado por el BCRA. Los créditos que conceden pueden ser de corto y mediano plazo y destinarse a empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales. Asimismo, se les permite debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros.

La Ley establece que las CC deben operar con casa única y exclusivamente con sus asociados, los que deben suscribir un capital social mínimo de \$200 y hallarse radicados en el partido correspondiente a la entidad. En ningún caso las CC podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal. Asimismo, se les aplican las disposiciones del Art.115 de la Ley 20337, en el que se establecen límites tanto a las tasas de interés activas -no pueden exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes- como a los costos administrativos que pueden cargar en sus operaciones, los que no pueden superar a un quinto de la tasa de interés cobrada¹⁰.

En Argentina todas las cooperativas están alcanzadas por la Ley de Cooperativas y en particular las Cajas de Crédito Cooperativas (CCC) están comprendidas en la Ley de Entidades Financieras (LEF) 21.526 y son reguladas por el BCRA.

La regulación establece los requisitos que deben cumplir las CCC en el marco de las mencionadas disposiciones generales de la LEF. Para actuar como tales deben constituirse como cooperativas, operar con casa única en una zona geográfica determinada y obtener la autorización para funcionar por parte del BCRA.

⁹ Texto Ordenado de las Normas sobre Cajas de Crédito. BCRA.

¹⁰ Ley de Entidades Financieras 21.526 y Ley de Cooperativas 20.337.

Entre los requisitos más importantes para obtener la autorización se incluye el cálculo del capital que se aportará inicialmente y la identificación de los socios que lo integrarán. Se establecen categorías en las que se clasifican las entidades según la cantidad de habitantes en la población que actúan. Para cada una de las categorías se asigna luego la cantidad de capital inicial a aportar (capital básico) y las máximas participaciones que pueden detentar en el capital de la cooperativa los distintos asociados¹¹.

Como fuera mencionado, las CCC por Ley sólo pueden realizar las operaciones activas y pasivas admitidas por las normas con sus asociados, los cuales deben suscribir cuotas sociales por un importe de \$200 y estar radicados en la jurisdicción correspondiente al domicilio de la entidad. Pueden recibir depósitos en cajas de ahorro cuya operatoria está regida por las mismas normas que para el resto de las entidades financieras. No están habilitadas a operar con cheques, pero pueden emitir letras de cambio para realizar extracciones y pagos a terceros sobre los fondos depositados en cuentas a la vista en pesos. La norma estipula que las letras de cambio no serán cursables a través de las cámaras electrónicas de compensación; el BCRA administrará una “Central de letras de cambios rechazadas por falta de fondos” donde figurará la lista de las personas responsables de los rechazos.

La reglamentación del BCRA establece que pueden recibir depósitos a plazo hasta un máximo de \$20.000 por cuenta y por persona.¹² En todo lo referente a depósitos a plazo se aplican las mismas normas que para el resto de los bancos y entidades financieras.

Pueden realizar pases con el BCRA y obtener redescuentos y adelantos por iliquidez, así como también pueden recibir préstamos de otras entidades del sector financiero.

Respecto a las operaciones activas, no se les aplica lo contenido en las normas sobre Graduación del Crédito. El importe máximo por prestatario es de \$50.000 y la norma estipula *plazos máximos* para los préstamos otorgados que dependen de la modalidad del mismo:

- *Para préstamos de pago íntegro al vencimiento o cuotas no periódicas:* un año
- *Para préstamos pagaderos en cuotas mensuales periódicas:* 48 meses
- *Préstamos para ser acreditados en cuentas a la vista:* 30 días.¹³

Existen además, límites globales para las financiaciones, en función de la RPC de las CCC, los que dependen del plazo y tipo de financiación¹⁴.

Respecto de la información a solicitar al tomador de préstamos, se requiere la composición de un legajo que contenga todos los elementos que permitan efectuar una correcta evaluación de la situación económica y financiera del tomador. Para algunas categorías de préstamos especiales sólo se necesita la identificación del prestatario, pero

¹¹ Ver Anexo 1 para más detalles.

¹² Según el Art. 2 de la Ley 25.782 el máximo es de \$ 10.000 dando al BCRA la facultad de actualizar ese monto.

¹³ Estos préstamos solo pueden renovarse transcurridos 10 días de la cancelación del anterior desembolso y sin haber incurrido en préstamos de otra naturaleza.

¹⁴ Ver Anexo 1 para más detalles.

como máximo, puede otorgarse bajo esta modalidad un monto global de \$25.000 por deudor¹⁵ y el límite de cartera global para la entidad es de 100% de la RPC.

Las operaciones con personas vinculadas se rigen por las mismas normas que el resto de los bancos. Las CCC no pueden financiar al sector público nacional, provincial o municipal incluyendo sus empresas y entes relacionados. No están habilitadas para adquirir y mantener activos sujetos a exigencias de capital mínimo por riesgo de mercado y comprar carteras de otras entidades financieras. Están excluidos de estas prohibiciones los instrumentos emitidos por el BCRA, títulos públicos nacionales en pesos con cotización normal y habitual en los mercados y cuyo plazo residual no supere los 180 días.

Dentro de las garantías que pueden recibir por los préstamos que otorgan, las autoliquidables y reales se enumeran en forma taxativa en el *Texto Ordenado de Normas sobre Cajas de Crédito*, así como los porcentajes máximos de cobertura. El universo de garantías aceptadas es menor que para el resto de los bancos y entidades financieras excluyéndose por ejemplo las garantías en oro, los reembolsos automáticos en operaciones de exportación, avales y cartas de crédito, warrants y garantías directas, entre otras.

En el [Anexo 1](#) de este trabajo se resumen las principales regulaciones que rigen la operatoria de las CCC en la actualidad.

4. Experiencia Internacional

En esta sección se revisa la situación de las Cooperativas de Crédito en distintos países, la mayoría de los cuales cuentan con una importante presencia de cooperativas en el sector financiero. El objetivo es analizar la regulación aplicable como así también la evolución de la actividad en la historia de cada país haciendo hincapié en los factores que pueden haber afectado o determinado el éxito o fracaso de su negocio.

4.1. Estados Unidos

En Estados Unidos la figura similar a las cajas de crédito cooperativas locales se denominan *Uniones de Crédito Cooperativas* (UCC). Se define como UCC a una institución financiera cooperativa sin fines de lucro, cuya posesión y administración corre por cuenta de sus afiliados. Su propósito es el de proveer a sus socios de un lugar seguro para depositar sus ahorros y realizar préstamos a tasas accesibles.

Para participar en una UCC, se deben reunir los requisitos que cada una haya definido previamente. La mayoría de las UCC se organizan de manera tal de atender a una comunidad en particular, a grupos ocupacionales (p.ej. maestros, doctores), o a miembros de una organización o asociación (iglesias, asociaciones de alumnos). Una gran ventaja de las UCC es que reducen sus costos al no tener que repartir dividendos ni pagar sueldos al directorio; además, al ser asociaciones sin fines de no tampoco pagan impuestos y por servir exclusivamente a sus socios tienen bajos costos de publicidad.

¹⁵ Los préstamos deben ser en cuotas mensuales con un máximo de \$3.000 sin garantía, \$12.000 para operaciones con garantías prendarias, \$20.000 para garantías hipotecarias.

Estos ahorros se traducen en una mayor tasa pagada por los depósitos y menores tasas cobradas por sus préstamos. Las UCC son administradas por un consejo administrativo voluntario que es elegido democráticamente entre los socios. Un caso particular de UCC es la denominada *UCC de bajos ingresos* (LICU), destinada a miembros en zonas en emergencia y áreas no atendidas por el sistema financiero. También existen las UCC corporativas que a pesar de no ofrecer préstamos a sus asociados, juegan un rol fundamental en el sistema al proveer de liquidez y servicio de pago a las UCC.

Las UCC están asociadas a nivel estatal a través de las ligas de UCC, y estas a su vez se hallan afiliadas a la *Asociación Nacional de Uniones de Crédito (CUNA)*¹⁶. Entre los 30' y los 70' uno de los principales roles de las ligas era promover la creación de nuevas UCC. En la actualidad operan corporaciones de servicios (procesamiento de tarjetas de crédito, impresiones comerciales, redes de cajeros automáticos, etc.) que son ofrecidos a las UCC y a ligas de otros estados¹⁷. También cumplen el rol de “lobbistas” frente a las legislaturas estatales para promover leyes beneficiosas a las UCC. La CUNA cumple un rol similar pero a nivel nacional, ofreciendo servicios de capacitación (en técnicas crediticias, marketing, cumplimiento normativo) y servicios varios a través de alianzas estratégicas con empresas (provisión de cajeros automáticos, servicios de seguridad, sistemas de medición de riesgos, etc.). Cumple tareas de representación de intereses del sistema cooperativo frente al gobierno y el Congreso, en aspectos impositivos, de seguridad y asuntos internacionales, entre otros.¹⁸

4.1.1. Historia de las UCC

La primera UCC de los EEUU data de 1909, y en 2004 existían unas 9.500 UCC con activos por encima de los US\$ 670,000 millones que atienden a 87 millones de socios como puede apreciarse en el cuadro de la página siguiente.

Cabe destacar el fuerte crecimiento del sector y el proceso de fuerte concentración que se observa a partir de los años 70 (ver columna de activos sobre número de UCC) por el proceso competitivo y de liberalización financiera¹⁹.

El marco legal de estas entidades comenzó a delinearse hacia 1909, impulsado por activistas y filántropos preocupados por las altas tasas cobradas a los miembros de la clase trabajadora, a través del “*Massachusetts Union Credit Act*” que sirvió como base a las posterior legislación sobre el tema. Las UCC tuvieron un rápido desarrollo hacia los años 20, debido a que la capacidad de ahorro había crecido y la gente precisaba de crédito para consumo a tasas accesibles; segmento en el cual la banca tradicional no tenía alta penetración. En 1930, 32 estados tenían leyes para regular la actividad en sus territorios, con un total de 1.100 UCC. En 1934, el presidente Roosevelt, a través del “*Federal Credit Union Act*”, formó un sistema nacional para la autorización y supervisión de UCC.

¹⁶ Otras asociaciones nacionales son la de Uniones de Crédito Corporativas (ACCU), Uniones de Crédito Federales (NAFCU), Nacional de Uniones de Crédito Estatales (NASCUS).

¹⁷ No son sin fines de lucro.

¹⁸ www.cuna.org

¹⁹ A pesar de que los datos de la tabla no están ajustados por inflación, el crecimiento de los activos es muy superior a la tasa de inflación acumulada durante el período considerado.

Estadísticas de las UCC en Estados Unidos

Año	# de UCC	# de socios	Ahorros (mill \$)	Préstamos (mill \$)	Reservas (mill \$)	Activos (mill \$)	Activos / # UCC (mill \$)	Activos / # socios (\$)
1945	8.823	2.834.488	378	128	24	415	0,05	147
1950	10.586	4.617.086	869	679	52	1.005	0,09	218
1955	16.192	8.126.712	2.421	1.935	110	2.743	0,17	338
1960	20.094	12.025.393	4.976	4.376	274	5.651	0,28	470
1965	22.109	16.731.700	9.241	8.086	590	10.542	0,48	630
1970	23.687	22.775.511	15.411	14.068	1.124	17.872	0,75	785
1975	22.677	31.320.514	32.800	28.106	2.015	37.554	1,66	1.199
1980	21.465	43.930.569	61.724	48.703	3.117	68.974	3,21	1.570
1985	17.654	51.907.540	125.813	85.123	5.308	137.462	7,79	2.648
1990	14.549	61.610.959	196.737	138.589	15.888	216.874	14,91	3.520
1995	12.209	69.302.489	278.833	198.378	32.428	316.178	25,90	4.562
2000	10.684	79.751.873	389.625	309.367	51.079	449.799	42,10	5.640
2004	9.483	86.896.610	580.856	431.963	72.782	674.382	71,11	7.761

Fuente: Credit Union National Association - www.cuna.org . Elaboración propia

En el año 1970, se creó una agencia federal independiente denominada “*Administración Nacional de Uniones de Crédito*” (NCUA, por sus siglas en inglés), y se formó un fondo de seguro de las UCC nacionales para asegurar los depósitos de sus miembros (NCUSIF). En los ‘70 la legislación expandió los productos que las UCC podían ofrecer, para incluir préstamos hipotecarios y certificados de participación, lo que devino en un acelerado crecimiento de esas instituciones. Los años ‘80 se caracterizaron por la desregulación financiera, facilidades para concretar fusiones y la expansión de los servicios ofrecidos a sus miembros. Las altas tasas de interés imperantes y el alto nivel de desempleo en los primeros años de la década conllevaron cambios regulatorios, a la vez que se registraron pérdidas en el fondo de seguro de depósitos, lo que llevó a la comunidad a pedir al Congreso que recapitalizara al fondo. En 1985, las UCC depositaron 1% de sus acciones para capitalizar al NCUSIF, ahora garantizado por el Gobierno de los EEUU. Desde los ‘90 las UCC gozan de buena salud, registrándose pocas caídas de entidades y un buen nivel de capitalización del NCUSIF.

La ley promulgada en 1934 que autorizaba la formación de UCC federales en todos los estados, tenía como propósito fomentar el crédito y promover el ahorro a través de un sistema nacional de UCC sin fines de lucro. Al promoverse la ley, el nuevo *bureau* de uniones de crédito federales fue puesto bajo la órbita de la Administración de Crédito Rural (*Farm Credit Administration*). Sin embargo, la responsabilidad regulatoria fue desplazándose desde el *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) a la agencia federal de seguridad, y finalmente al Departamento de Salud, Educación y Bienestar. En 1970, el *bureau* se convirtió en una agencia federal independiente convirtiéndose en la NCUA, con el objetivo de habilitar y supervisar a las UCC, además de crearse el NCUSIF (capitalizado exclusivamente por sus socios) con el propósito de asegurar los depósitos de las UCC.

4.1.2. Operaciones admitidas

Uno de los propósitos básicos de las UCC es la promoción del ahorro; a dichos efectos las UCC suelen ofrecer varios productos de participación como acciones ordinarias, certificados de participación, cuentas “*money market*” y cuentas asociadas a planes de retiro. Las principales fuentes de fondeo son las cuentas de participación y las cuentas de certificados de participación.

Una de las mayores inversiones de las UCC son los préstamos a sus miembros. El directorio debe fijar por escrito las políticas de concesión de préstamos y la regulación les da flexibilidad respecto a temas como madurez, tasa de interés y seguridad de los préstamos. A efectos de la decisión respecto a un préstamo, el comité de crédito y los oficiales de cuentas involucran la política de las tres “C”: carácter, capacidad y colateral.

Una UCC puede ofrecer préstamos no garantizados o garantizados. Los primeros se pueden clasificar como de consumo, destinados a propósitos varios, en función de las necesidades de los clientes. Los segundos involucran una garantía real con un valor tangible, pero también puede involucrar garantías personales de una tercera persona. Bajo esta modalidad se pueden mencionar préstamos para automotores y préstamos asegurados por acciones. Otros préstamos garantizados son los préstamos hipotecarios, préstamos comerciales, líneas de crédito y préstamos asegurados por organismos oficiales.²⁰

Las UCC brindan además asesoramiento a sus clientes en temas financieros para manejar sus asuntos pecuniarios eficientemente. Además brindan servicios financieros electrónicos; cobro y venta de cheques de otras UCC y/o cheques de viajero, servicios de custodia, ATM, venta y cobro de bonos de ahorro del gobierno y servicios de cajas fuertes.

Uno de los problemas que atraviesa la industria en la actualidad es la posibilidad de que ciertas UCC se expandan de un único ámbito laboral o región a varias. Las asociaciones que nucleaban a las UCC estimulaban a los interesados en crear una nueva UCC a, en cambio, asociarse a una ya existente. Incluso la regulación de la NCUA se hizo permisiva a ese respecto. Como consecuencia de ello varias UCC se convirtieron en grandes instituciones financieras con una gran variedad de productos²¹, lo cual generó un conflicto, sobre todo con los pequeños bancos comerciales, que desembocó en litigios judiciales. Finalmente el Congreso emitió una ley que establecía ciertas pautas sobre el tamaño de las UCC, pero en forma tan difusa, que terminó favoreciendo la posición de las UCC y NCUA.

4.1.3. Estructura del sistema cooperativo

La estructura del sistema cooperativo norteamericano tiene tres niveles: en el nivel más alto se encuentra la “*US Central Credit Union*” que pertenece y atiende las necesidades de las uniones de crédito corporativas (que ocupan el nivel medio), proveyéndoles una

²⁰ Por ejemplo, la National Housing Administration, Veterans Administration, Student Loan Program, entre otros.

²¹ A modo de ejemplo, el 95% de las mayores UCC ofrecen a sus clientes tarjetas de crédito.

serie de servicios (ver box adjunto). En conjunto es lo que se conoce como la ‘*red corporativa*’. La mayoría de los estados tiene su unión de crédito corporativa, las cuales pertenecen a las UCC, que constituyen el nivel inferior. Les brindan a las UCC servicios de soporte operativo, tareas de clearing, transacciones electrónicas, y les proveen fondos de corto y largo plazo. Las uniones de crédito corporativas tienen fuertes vínculos con las ligas de UCC estatales.

Box: La “US Central Credit Union”²²

Es el centro financiero mayorista de las Uniones de Crédito Corporativas de los Estados Unidos, a las cuales pertenece. Fue fundado en 1974 y es uno de los bancos con mayor rating crediticio de la nación (AAA para Fitch). Su estrategia consiste en:

- Crear valor para sus miembros a través de su rol como facilitador de servicios, agregador, y socio.
- Ofrecer inversiones con valor agregado, productos y servicios de préstamos, a fin de garantizar una adecuada liquidez al sistema.
- Facilitar servicios de pago electrónico, además de sistemas, productos y servicios de carácter tecnológico a través de convenios con terceros.
- Mantener la posición de solidez que caracteriza la “US Central”.

La “US Central” posee tres subsidiarias y tiene mayoría en una cuarta:

- “Network Financial Services” (NFS), provee varios tipos de transmisión electrónica de datos, acceso a documentación electrónica, reportes operativos y otra información para uniones de crédito.
- “Credit Union Lending member connection” (Charlie Mac) compra paquetes de préstamos hipotecarios y préstamos para la adquisición de automóviles para su posterior securitización y colocación en el mercado secundario.
- “CU Investment Solutions” (ISI) es un broker registrado que ofrece servicios de consultoría para inversiones, y productos financieros a medida para uniones de crédito.
- “Corporate Network eCom” (eCom) provee servicios de pago a través de la Internet, y otros servicios tecnológicos a las uniones de crédito.

4.2. Canadá²³

La primera “*caisse populaire*” (caja popular) de América fue creada por Alphonse Desjardins en Québec en el año 1900. En respuesta a las necesidades financieras de los pescadores, agricultores y mineros se observó un fuerte crecimiento de las uniones de crédito en la zona del Atlántico durante los años 30-40; propagándose luego a las praderas centrales en función de las necesidades de financiamiento de los granjeros durante la Gran Depresión. Cientos de uniones de crédito florecieron en Ontario entre los 40-60, agrupando parroquias, grupos de empleados, asociaciones profesionales y de comercio así como etnias y comunidades geográficas. Actualmente el sistema financiero cooperativo canadiense está conformado por las *Caisses Populaires* (CP) y las *Uniones de Crédito* (UC). Ambas poseen más de 10 millones de socios, constituyéndose en uno de los movimientos cooperativos más activos del mundo con la tasa de membresía per capita más alta del mundo. Cabe destacar también el rol de la banca cooperativa en la innovación de los servicios financieros en Canadá: han sido los primeros en ofrecer

²² Elaboración en base a información de www.uscentral.coop

²³ Gran parte de esta sección se basa en Department of Finance, Canada, (2003).

préstamos al consumo, en poner en funcionamiento cajeros automáticos e implementar servicios de débito automático intra-banco. También el sector fue líder en el servicio de depósitos para pago de sueldos y en implementar una banca completamente virtual que opera las 24 horas del día.

Las CP y UC son instituciones financieras que pertenecen y son controladas por sus socios. En todas las provincias los clientes deben asociarse a la entidad, convirtiéndose en accionista con un voto, independientemente del tamaño de depósitos que posea o del porcentaje del capital detentado. Como socios pueden votar en el directorio, atender la asamblea anual y tienen derecho a los dividendos y participación en las ganancias. La contribución mínima para asociarse está en el rango de US\$4 – US\$120. Uno de los aspectos más importantes de estas entidades es el requerimiento general de concentrarse en la provisión de servicios a sus socios, con lo cual las CP y UC juegan un rol integral en el desarrollo local al reinvertir sus depósitos y ganancias en la comunidad a través de préstamos personales y comerciales, préstamos hipotecarios y dividendos pagados a sus socios.

Tal como se observa en otros sectores financieros, hay una tendencia a la consolidación del movimiento crediticio cooperativo. A fines de 2005 el sector financiero cooperativo contaba con 1.156 casas, 526 UC y 630 CP; ese total es bastante inferior a las 2.700 que había en 1990.²⁴ Sin embargo el número de puntos de servicio se ha mantenido y el número de empleados creció de 41.000 a 60.000 durante el período. Las UC y CP han adquirido sucursales bancarias, especialmente en regiones aisladas, contribuyendo a mejorar el acceso de los canadienses a los servicios financieros. A su vez el número de socios creció en forma constante de 1 millón en 1950 a 10,4 millones de socios en 2001 (un tercio de la población canadiense).

A nivel agregado participan con el 13% del financiamiento hipotecario para viviendas, el 10% del crédito al consumo y el 15% de los depósitos, aunque los porcentajes no son constantes entre regiones. Los activos totales de las entidades cooperativas alcanzaban en 2001 un 10% del total de activos de entidades financieras tomadoras de depósitos. La participación por tipo de activo era la siguiente: préstamos hipotecarios residenciales 44,5%, préstamos comerciales 20,2%, activos líquidos 18,8%, préstamos personales 13,5% y 3% otros préstamos.

La fuente principal de ingresos son los intereses netos, que representan el 78% del total, sin embargo otras fuentes comienzan a ser importantes, como las ventas y distribuciones de fondos mutuos y la venta de seguros. A pesar de que la *performance* del sector cooperativo es un poco inferior a los bancos comerciales, el ROE promedio fue de 8,2% en el período 1993-2000. Hay considerables diferencias entre los niveles de capitalización de estas entidades, pero suele observarse que financian su crecimiento principalmente a través de ganancias retenidas, lo cual puede ser una limitación. En el siguiente cuadro se presentan datos actualizados del sistema cooperativo canadiense por provincia y tipo de entidad.

²⁴ Las estadísticas más actuales son provistas por la Central de Uniones de Crédito de Canadá (ó CUCC al 4 Trim. 2005, ver más adelante.

Estadísticas de las Uniones de Crédito / Caisses Populaires*
Canadá - 4to trimestre 2005

Provincia	Ahorros / Depositos (CAD mill)	Préstamos (CAD mill)	Activos (CAD mill)	Uniones de crédito	Localidades	Miembros
Uniones de crédito & Caisses Populaires afiliadas						
Clase: Uniones Centrales de crédito						
BC	32.121	29.737	36.026	52	352	1.538.501
AB	9.873	9.075	10.918	53	208	591.616
SK	8.363	724	9.403	100	330	52.654
MB	9.269	8.491	10.168	57	177	514.179
ON	14.539	13.699	16.403	170	517	1.216.622
NB	846	693	891	23	44	123.219
NS	1.276	1.019	1.389	34	81	169.479
PEI	564	458	613	10	15	63.261
NFLD	504	433	535	14	43	43.495
Subtotal	77.355	70.845	86.346	513	1.767	4.786.912
Clase: Federation						
L'Alliance	716	653	799	13	26	68
Total	78.071	71.498	87.145	526	1.793	4.855.057
Uniones de crédito & Caisses Populaires no afiliadas						
Caisses Populaires						
ON-La Feder.	2.231	2.198	2.624	24	59	165.521
MB	563	521	614	7	29	31
NB	1.844	1.708	2.105	33	85	196.845
Total CP's (s/QB)	4.638	4.427	5.343	64	173	393.366
QB	66.551	7.009	83.436	544	1.393	5.194.936
Subtotal	71.189	74.517	88.779	608	1.566	5.588.302
Uniones de Crédito						
ON	3.274	1.825	3.595	22	97	208.424
Total	74.463	76.342	92.374	630	1.663	5.796.726
TOTAL	152.534	14.784	179.519	1.156	3.456	10.651.783

* Fuente: Unión Central de Crédito de Canadá . Elaboración propia

4.2.1. Estructura organizacional

El movimiento de *Caisses Desjardins* consiste en una red de CP en Québec, Manitoba, New Brunswick y Ontario, como así también una red de subsidiarias unidas a través de la corporación financiera Desjardin-Laurentian, la sociedad inmobiliaria Place Desjardins, e Investissement Desjardins. Las corporaciones subsidiarias actúan a través de una red de CP en varios sectores como seguros (de vida, propiedad, accidentes de trabajo), servicios de custodia, inversiones, y negociación de instrumentos financieros. Cada CP es miembro de la “*Fédération des caisses Desjardins du Québec*”, una organización de soporte responsable de la orientación general, planeamiento, y supervisión de todas las actividades del movimiento de Caisses Desjardins.²⁵ La estructura de las CP es más centralizada que las de UC y operan bajo un único nombre.

Fuera de Québec, la vasta mayoría de las UC son accionistas de una de las 9 centrales provinciales, que son responsables de asegurar liquidez a nivel provincial y proveer servicios como asociación comercial. También proveen préstamos mayoristas y facilitan

²⁵ Creada en 2001 a partir de la consolidación de las 12 organizaciones de soporte a las Caisses regionales en Québec en una sola entidad.

el clearing de cheques y servicios de pagos electrónicos para las UC locales. A su vez las 9 centrales son accionistas de la *Unión Central de Crédito de Canadá* (CUCC), que es la responsable de establecer la política de liquidez y la supervisión de los niveles de liquidez a nivel nacional. La CUCC también trabaja en sociedad con el sistema de UC para estimular su crecimiento, mejorar la competitividad en costos y ser su portavoz a nivel nacional en temas de servicios financieros. Sin embargo cada UC mantiene su identidad y puede competir por socios elegibles con otras UC.

El sector cooperativo ha hecho importantes contribuciones al movimiento internacional de uniones de crédito. El movimiento Desjardins ha estado particularmente activo a través del “*Développement International Desjardins*”, que provee asistencia a organizaciones en 30 países. El sector cooperativo también hace contribuciones a la Asociación Nacional Cooperativa (CCA), que representa al sector cooperativo y promueve su desarrollo en Canadá y el exterior. A modo de ejemplo, la CCA asociada a la agencia internacional de desarrollo, ha trabajado en el desarrollo del movimiento cooperativo y en proyectos de microfinanzas en países en desarrollo.

4.2.2. Regulación

El sector cooperativo es regulado casi exclusivamente a nivel provincial a efectos de regulación prudencial y conducta de mercado. Sin embargo el marco regulatorio para CP y UC generalmente no difiere del correspondiente a instituciones tomadoras de depósitos, como los bancos. Fuera de Québec, el gobierno federal juega un rol en la regulación de estas entidades a través de las centrales provinciales y nacionales. La CUCC está regulada por el gobierno federal bajo la ley de asociaciones de crédito; le puede proveer liquidez a través del Banco de Canadá o de la Corporación Aseguradora de Depósitos de Canadá. A eso se suma que las centrales provinciales han elegido ser reguladas a nivel federal, como así también a nivel provincial²⁶. Todas las centrales son supervisadas por la Oficina Federal del Superintendente de Instituciones Financieras.

Los miembros de las UC están protegidos por fondos provinciales de estabilización, y / ó seguros de depósitos y corporaciones de garantía, con coberturas variables en función de la provincia.²⁷

Por regulación provincial se requiere que cada UC mantenga un nivel de liquidez del orden del 8 al 10% de los activos totales, la mayor parte de la cual se mantiene en un pool de liquidez en la central provincial. Para hacer accesible a otros sistemas provinciales de UC la liquidez excedente, cada central provincial deposita el 2% de los activos del sistema provincial en un fondo segregado bajo el control de un ente de custodia. El ente tiene acceso a los fondos con propósito de aplicación a nivel nacional en los términos fijados por la CUCC.

Ya está vigente una ley²⁸ que establece la Agencia del Consumidor Financiero y que enmienda ciertas leyes relacionadas con entidades financieras. Esta legislación, que enmienda la ley de Asociaciones Cooperativas de Crédito, provee al sistema de UC de

²⁶ Excepto las de New Brunswick, Prince Edward Island, Newfoundland, y Labrador.

²⁷ Tienen cobertura por el total en Saskatchewan, Manitoba, y Alberta, por un máximo de \$250,000 en Nova Scotia, Newfoundland, y Labrador, mientras que en Notario y British Columbia el monto máximo es de \$60,000.

²⁸ Bill C-8.

nuevas oportunidades y un mayor poder comercial; permite a más de 2 centrales provinciales, o a más de 10 UC conformar una asociación federal con el potencial de ofrecer servicios minoristas. El objetivo clave de estas nuevas medidas es fortalecer al sector y fomentar una mayor competencia en la industria de servicios financieros.

4.2.3. Desarrollos recientes

El sector continúa consolidándose a través de fusiones y adquisición de sucursales de los bancos comerciales que dejan de operar en ciertas regiones. Las CP y las UC también han ampliado sus servicios incursionando en áreas no tradicionales, como los fondos mutuos, administración de fortunas personales, préstamos comerciales y servicios completos de “*brokerage*”.

Una serie de propuestas dentro del movimiento cooperativo están orientadas a fusionar las operaciones de “*backroom*” para mejorar la eficiencia en costos y reducir el nivel de fragmentación estructural. Por ejemplo, las centrales de Ontario y British Columbia están elaborando planes para fusionar sus respectivos sectores de tesorería y operaciones financieras, además de ofrecer un amplio rango de servicios financieros a UC locales, incluyendo administración de liquidez, préstamos mayoristas, pagos electrónicos y compensación de cheques.

4.3. Los Bancos Cooperativos en Europa²⁹

El trabajo de la *Asociación Europea de Bancos Cooperativos (EACB)* resume los valores y prácticas necesarias para promover el desarrollo del sector cooperativo. Los bancos cooperativos aportan una contribución significativa a la economía europea al operar en mercados altamente competitivos ofreciendo un servicio de calidad y proximidad. Por la cercanía de sus socios y la orientación local, están en condiciones de obtener información más completa sobre sus clientes y a menor costo. Captan recursos en el ámbito local y los invierten en el mismo ámbito con lo cual las asimetrías de información se reducen.

Los bancos cooperativos en Europa contribuyen al dinamismo de la economía por el apoyo financiero que aportan al conjunto de agentes económicos, sobretudo a las Pymes, los agricultores, familias, profesionales liberales y habitantes de zonas rurales y periféricas. Dada su relación con la Pyme contribuyen a incentivar la creación de empresas y la innovación.

Históricamente fueron creados por cooperativas, comunidades locales, colegios profesionales, entre otros, para compensar la ausencia de servicios bancarios de proximidad apropiados y han seguido desarrollándose alrededor de estas comunidades. Por ello, las ideas de cohesión social y solidaridad están en la base misma de la banca cooperativa. Según datos de diciembre de 2004 toda la Unión Europea cuenta con 130 millones de clientes con 44 millones de asociados. Existen 4.600 bancos cooperativos regionales y locales con 58.000 sucursales/oficinas³⁰. Se caracterizan por una fuerte

²⁹ Trabajo publicado en revista anual de la UNACC (Unión Nacional de Cooperativas de Crédito de España), 2004, y material del sitio de la Asociación Europea de Bancos Cooperativos (EACB).

³⁰ Asociación Europea de Bancos Cooperativos (EACB).

capitalización (elevados ratios de solvencia), niveles de riesgo moderados y baja volatilidad de resultados como ha sido señalado por informes de Standards & Poor, Fitch y FMI.

En Europa no gozan de tratamiento legal o regulatorio privilegiado, al estar sujetos a las mismas reglas de gestión de riesgos y a iguales autoridades supervisoras como así también al mismo tratamiento impositivo que el resto de las entidades financieras. Salvo excepciones marginales, los bancos cooperativos no gozan de ninguna forma de monopolio sobre los servicios de ahorro y crédito que ofrecen, ni se benefician de subvenciones en capital ni garantías de los gobiernos.

Box: La “European Association of Cooperative Banks”

Es la principal organización que agrupa a las asociaciones cooperativas de crédito y portavoz oficial de estas entidades hacia las instituciones europeas. Sus tareas principales consisten en:

- Informar a las organizaciones miembros de todas las iniciativas y medidas relevantes para la industria bancaria por parte de la Unión Europea.
- Coordinar las posiciones de sus miembros en relación a problemas de común interés y proveer una plataforma para el intercambio de experiencias y puntos de vista.
- Realizar tareas de lobby en el ámbito europeo.
- Elaborar y presentar documentos referidos a problemas de común interés para sus asociados.

La EACB elaboró la estadística actualizada a 2004, representada en el [Anexo 3](#), sobre la actividad de las entidades cooperativas en el ámbito europeo. Cabe destacar que no todas estas entidades corresponden al concepto de cajas de crédito cooperativas (p.ej. en el caso de Italia las Banche Popolari son bancos cooperativos como se verá más adelante), sin embargo representa muy bien la actividad en el ámbito europeo y se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Las cajas de crédito tienen una importancia significativa en la mayoría de estos países (ver número de clientes y sucursales).
- Tienen más clientes que socios (vgr., atienden a no socios).
- Tienen Federaciones que las agrupan e instituciones que les proveen apoyo de todo tipo.
- Tienen un gran número de sucursales y cubren un área significativa.

Un factor importante para entender la actual estructura del sistema cooperativo financiero europeo es observar el fuerte proceso de consolidaciones del sistema bancario observado desde los años '70, del cual no podían quedar ajenos los bancos cooperativos. Pero a pesar de haberse observado ciertos procesos de fusión y adquisiciones entre los bancos cooperativos locales, la principal tendencia consistió en aprovechar la estructura en red del sistema cooperativo para delegar funciones y procesos de producción a organizaciones de segundo nivel, lo cual les evitaba la pérdida de autonomía comercial y legal implícitas en procesos de M&A's. Este “*outsourcing*” intra-red dio origen a una forma de integración grupal centralizada, con la consecuente necesidad de reconocimiento legal y regulatorio; en consecuencia la mayoría de los países europeos debió establecer un marco legal específico, el cual suele diferir bastante entre ellos.

Di Salvo³¹ establece la siguiente taxonomía para caracterizar a los modelos de integración observados en Europa:

<i>Sistemas centralizados</i>		<i>Sistemas descentralizados</i>	
<i>Nacionales</i>	<i>Regionales</i>	<i>Con integración por mandato legal</i>	<i>Con integración voluntaria</i>

- *Sistemas centralizados nacionales*: es el caso del Rabobank en Holanda, que consiste en una gran central con bancos locales “afiliados”. Las funciones asociativas y de decisiones de negocio están en la casa central y este era el único caso en Europa legalmente elegible para cumplir con ratios de liquidez y solvencia en forma consolidada bajo la ley bancaria de 1977. La ley bancaria holandesa exige que cualquier banco cooperativo nuevo se afilie al Rabobank y se someta a su monitoreo, a cambio de lo cual el nuevo banco solo debe constituir muy poco capital, además de gozar de los servicios y protección de la central. El banco local es legalmente independiente y disfruta cierto grado de autonomía operativa, aunque con límites estrictos en cuanto al otorgamiento de préstamos sustanciales y restricciones a la administración financiera. La administración del banco local es vigilada y sujeta a acciones correctivas en función de las recomendaciones de la central; en caso de no aceptar las sugerencias se le limita el sistema de garantías y se le aplica tasas de refinanciación punitivas; en la práctica las recomendaciones de la central son equivalentes a instrucciones. Por otra parte, los bancos locales están fuertemente afincados en sus localidades; se crearon asociaciones regionales para atenuar el elemento tecnocrático a la vez que el principio cooperativo de democracia interna afecta fuertemente la política general de préstamos, el planeamiento estratégico y las prácticas corrientes del sistema. Otros sistemas similares en Europa son los bancos de crédito rural en Portugal y los bancos cooperativos finlandeses (Okobank).

- *Sistemas centralizados regionales*: En Francia, el Crédit Agricole y el Crédit Mutuel son dos sistemas altamente concentrados, que se benefician de la aplicación de ratios de adecuación de capital a nivel regional. Estos sistemas lanzaron un proceso de integración regional en 1990 para poder adoptar el mecanismo de consolidación y el correspondiente sistema de control y garantías.

- *Sistemas descentralizados con integración por mandato legal*: en algunos países con sistemas financieros cooperativos descentralizados, cuyos bancos locales gozan de autonomía legal y operativa, se les requiere por ley asociarse a una organización de segundo piso. A pesar de que estos diseños no permiten a los bancos beneficiarse con ratios de adecuación de capital sobre base consolidada y que no les proveen un real sistema de garantías cruzadas para sus créditos, la colaboración vertical y horizontal ha generado redes que están integradas en grados variables en cuanto a la asociatividad y las operaciones. El ejemplo más claro, en donde la integración se manifiesta en el plano operativo, es el de Alemania,³² en donde la ley exige que cada cooperativa pertenezca a una federación regional, la cual cumple un rol de auditoría compulsivo sobre sus

³¹ Di Salvo (2003).

³² Que se estudiará en el punto 4.4.

afiliadas. La oficina de supervisión bancaria federal no sólo ha delegado en la BVR³³ funciones de auditoría sobre sus asociados, sino que le exige monitorear las calificaciones profesionales de sus gerentes. Puede exigir tareas correctivas a sus asociados, bajo amenaza de expulsión previa exclusión del sistema federal de garantías. La cohesión del grupo se garantiza institucionalmente por el sistema de auditoría y operativamente, por la variedad de servicios diseñados por bancos mayoristas y ofrecidos a todos los bancos locales. Un modelo prácticamente igual ha sido desarrollado en Austria, con la diferencia que se ha mantenido en forma separada la estructura de los bancos Raiffeisen de aquella de los bancos populares.

- *Sistemas descentralizados con integración voluntaria:* en estos sistemas - ejemplificados por los bancos rurales españoles³⁴ y los bancos de crédito cooperativos en Italia³⁵ - los bancos locales gozan de la mayor autonomía según disposición legal y su relación con las federaciones y otras organizaciones que proveen servicios auxiliares es puramente voluntaria. Sin embargo, estas organizaciones parecen estar cementadas principalmente por la función de auditoría interna que les proveen las federaciones, en conjunto con el sistema de garantía de depósitos, obligatorias según las directivas de la autoridad europea. En el caso específico de los bancos rurales de España, tantos años de integración condujeron a la creación del grupo Caja Rural, cuya expresión generalmente denota un sistema financiero integrado más que un grupo en el sentido estricto. La solución adoptada consistió en la transferencia progresiva de funciones de los bancos locales, distritales y provinciales a organizaciones centrales, un proceso facilitado por la racionalización de los servicios de IT³⁶ y por las operaciones de la institución central de crédito. La reciente adopción de un sistema de auditoría a nivel nacional ha fortalecido la cohesión del grupo. El único ejemplo de un sistema “puro” descentralizado con integración voluntaria es el de los Bancos de Crédito Cooperativos (BCC) italianos. La red de los BCC es una organización con estructura federativa regional y nacional un grupo bancario central de apoyo a los bancos locales. No existen reglas ni leyes que obliguen a los BCC a afiliarse a entidades de segundo o tercer piso, con lo cual su autonomía empresarial está asegurada. Sin embargo, con la introducción del Fondo Mutuo de Garantía de Depósitos, está ganando terreno la práctica de monitoreo prudencial orientada a evitar quiebras de BCC; además se está diseminando la auditoría interna a lo largo de la red. En consecuencia, la red está evolucionando hacia un modelo basado en la autorregulación y coordinación, más que una integración estricta.

Para entender mejor el funcionamiento de estas organizaciones se analiza a continuación su actuación en algunos países europeos y la legislación y normativa que los regula.

4.4. Alemania

El sector bancario alemán se caracteriza por su alta competitividad y saturación, es un mercado muy atomizado y con un alto grado de monetización. En este contexto, la actividad de los bancos cooperativos es muy importante aunque en los últimos años se

³³ Es la máxima estructura organizacional que nuclea los bancos cooperativos alemanes.

³⁴ Ver Capítulo 4.5.

³⁵ Ver Capítulo 4.6.

³⁶ Hoy en día existe un único centro de procesamiento de datos.

redujo el número de entidades, principalmente por las fusiones y adquisiciones en el sector, producto de la alta competencia en todo el sector financiero.

Evolución de los bancos cooperativos alemanes*

Año	Bancos	Sucursales	Activos	Depósitos (mill. Euro)	Préstamos (mill. Euro)	Socios	Población (aprox.)	Socios / Población
1970	7.096	18.339	39.938	33.849	24.874	6.190.000	78.000.000	7,9%
1975	5.196	19.200	79.169	67.500	45.668	7.800.000	78.000.000	10,0%
1980	4.226	19.769	145.206	117.786	95.525	9.069.394	78.000.000	11,6%
1985	3.660	19.689	210.623	170.568	132.874	10.338.000	77.000.000	13,4%
1990	3.344	20.744	297.888	240.089	170.360	11.717.164	80.000.000	14,6%
1995	2.589	19.724	448.733	339.898	268.017	13.438.694	82.000.000	16,4%
2000	1.794	17.490	534.863	375.422	332.692	15.039.851	83.000.000	18,1%
2005	1.290	14.122	590.768	421.624	353.645	15.724.909	83.000.000	18,9%

* Fuentes: Asociación alemana de Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)
y Staatistisches Bundesamt Deutschland - <http://www.destatis.de/>

En el [Anexo 3](#) se compara la actividad cooperativa en distintos países y se observa que en Alemania los bancos cooperativos representaban en 2004 el 18.5% de los depósitos y 11.6% de los préstamos totales del sistema bancario, con alrededor de 30 millones de clientes (cuando en Alemania la población es de 82 millones³⁷). El sector de cooperativas no es ajeno a la atomización que se observa en el sistema financiero como un todo: los 5 mayores bancos cooperativos poseen el 10% de los depósitos de todo el sistema de cooperativas.³⁸

La historia de las cooperativas en Alemania se remonta a 1847 cuando se creó en el poblado de Weyerbusch la primera asociación de apoyo para la población rural; todavía no era una cooperativa pero serviría de modelo para la futura actividad cooperativista. Luego de la crisis agraria de 1846–47 Friedrich Wilhelm Raiffeisen (un líder alemán del movimiento cooperativo que fue intendente de varios poblados alemanes, entre ellos Weyerbusch) llegó a la conclusión de que la manera de resolver la pobreza entre los pequeños agricultores no era a través de la caridad sino la autoayuda, desarrollando una estructura que estimulase a sus miembros a participar activamente, entre otros, a través de facilitar el acceso al crédito. Usó su propia fortuna personal para comenzar un sistema de cooperativas rurales de crédito y bancos; en 1872 fundó un banco cooperativo regional y en 1876 uno nacional; en 1877 unificó el sistema entero. Fue una forma temprana de unión de crédito. Esto fue el origen de la estructura Raiffeisen, que se caracteriza por una fuerte autonomía a nivel local, con delegación de poderes a una estructura central. En la actualidad el sistema cooperativo con fuerte arraigo en las zonas agrarias (que incluye bancos cooperativos) está agrupado en la *Federación Raiffeisen*. Este concepto también es muy popular en otros países europeos, particularmente Austria.

Los principios en los cuales se basó ese proyecto y las cooperativas siguientes fueron siempre los mismos: autoayuda, autoadministración y autorresponsabilidad. Hacia 1870 varias cooperativas experimentaron problemas financieros causados básicamente por la falta de supervisión externa y la falta de capacitación de los gerentes *ad honorem*. Se

³⁷ Armbruster y Arzbach 2004.

³⁸ CEF-DGRV. 2004.

creó por ello una presión para reforzar las reglas válidas para todas las cooperativas, lo cual se plasmó en la Ley de Cooperativas de Alemania de 1889, la que se aplica a todos los tipos de cooperativas existentes. En 1934, una enmienda a la misma ley introdujo la obligatoriedad de la membresía a una Federación y la auditoría por parte de la misma. En el caso de las cooperativas de crédito, además de la Ley de Cooperativas³⁹, se les aplica la Ley sobre el Sector Crediticio y toda la normativa que ella conlleva, y el Código de Comercio.

Hasta finales de los años 60 existían en Alemania controles sobre las tasas de interés activas y pasivas y acuerdos de no competencia en el sector bancario. Los institutos descentralizados (cajas de ahorro y bancos cooperativos) poseían beneficios impositivos pagando una alícuota menor de impuesto a la renta. Desde 1967 se eliminaron los controles de tasa y los acuerdos de no competencia renunciando además la banca cooperativa a los beneficios impositivos; notándose desde entonces una orientación hacia el lucro. Hoy están en la misma situación respecto de la banca privada en materia impositiva y de regulación prudencial. Actualmente captan depósitos y otorgan créditos a socios y no socios.

4.4.1. Estructura Cooperativa

Por ley, las cooperativas de cualquier tipo deben asociarse a una Federación (hay 8). Por ser miembro de esa Federación reciben auditoría por parte de ella⁴⁰ y tienen derecho a asociarse al Fondo de Seguro de Depósitos de la Federación. La auditoría es muy estricta y muy similar a la de los bancos con otra forma jurídica debido a los requerimientos de la Superintendencia Federal de Servicios Financieros.⁴¹ La tarea de las Federaciones es solo de auditoría y no implica responsabilidades legales (no responde ante los depositantes cuando surgen problemas en las cooperativas). La auditoría no sólo controla los estados financieros sino también la performance del *management* de la cooperativa. Toda la tarea de supervisión queda bajo la responsabilidad de la Superintendencia. Hay cierta delegación o supervisión auxiliar de parte de la Superintendencia a las Federaciones (siempre de carácter práctico), pero esa delegación se aplica sólo a las cooperativas locales, no así a las centrales. Los resultados de las auditorías de la federación y sus recomendaciones deben ser comunicados a los miembros de la cooperativa y de no dar curso a esas recomendaciones, el remedio de última instancia es la expulsión de la cooperativa de la federación. Es ese caso la cooperativa debe buscar admisión en otra federación para poder continuar actuado como tal. El derecho de expulsar a la cooperativa de la federación raramente se ha aplicado, aunque cabe destacar que en los últimos 70 años no se detectó ningún caso de insolvencia en bancos cooperativos.

En Alemania no existe, como en otros países, una entidad o instituto que regule al resto de las cooperativas, por lo cual, los problemas de conflicto jurisdiccional que generalmente existen con la autoridad que regula al sector financiero, en ese país no se observan⁴².

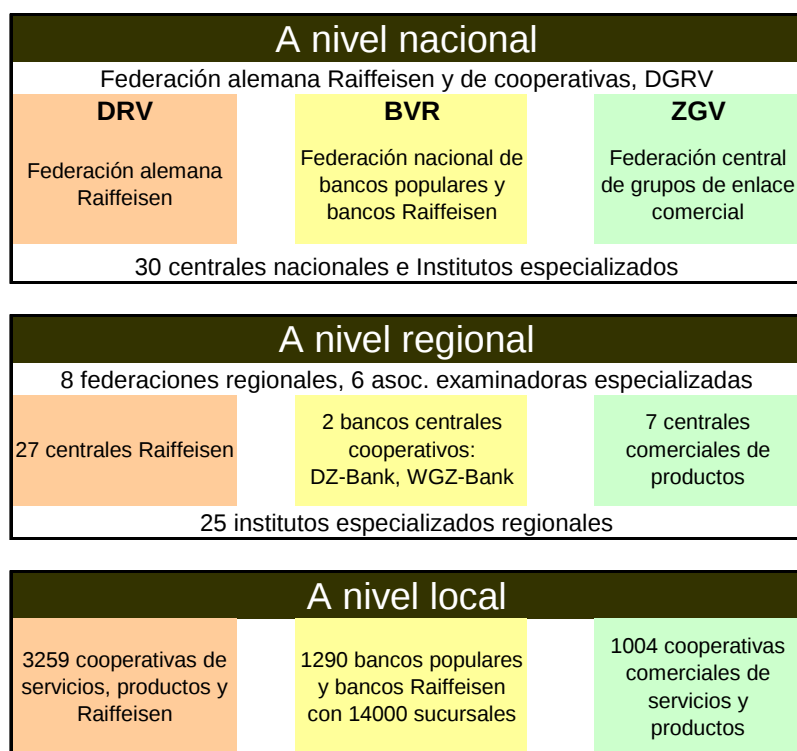
³⁹ Genossenschaftsgesetz.

⁴⁰ Esa auditoría no puede ser sustituida por otra empresa.

⁴¹ Armbruster y Arzbach 2004.

⁴² CEF-DGRV. Febrero 2005. Instituciones financieras cooperativas Experiencia Internacional.

La estructura cooperativa en Alemania esta organizada de la siguiente manera⁴³:



En la primera columna está representada la actividad cooperativa agrícola, en la segunda columna la actividad cooperativa de servicios financieros y, en la tercera, la actividad cooperativa comercial.

La organización madre de la estructura cooperativa financiera (segunda columna del cuadro anterior) es la Federación Nacional de Bancos Populares y Bancos Raiffeisen⁴⁴ (BVR). A ella están asociados todos los bancos cooperativos locales, los bancos cooperativos centrales, la federación financiera cooperativa, y la asociación examinadora. Entre sus tareas se encuentra:

- Representar a nivel nacional e internacional los intereses de la banca cooperativa.
- Coordinar y desarrollar la estrategia conjunta de los bancos cooperativos, lo que incluye la creación central de servicios para todo el grupo.
- Aconsejar y apoyar a sus miembros respecto de asuntos legales, impositivos y operativos.
- Difundir información de carácter político y comercial que afecten a la actividad bancaria.

La actividad financiera cooperativa está principalmente orientada a la clase media y a las PyMES. A la clase media pertenecen 3.3 millones de pequeños emprendimientos, iniciativas agrarias y manuales, que representan al 70% del empleo. Sus servicios están orientados a esos segmentos a través de asesoramiento individual, en particular para la creación de nuevos negocios (o para los herederos de empresas en marcha) a través de

⁴³ Basado en "BVR: Profil – Leistungen – Werte".

⁴⁴ Volksbanken y Raiffeisenbanken.

prestaciones tales como el uso de modelos de simulación de negocios. La BVR defiende los intereses de su grupo frente al parlamento y gobierno y ha participado exitosamente para que en el diseño del acuerdo de Basilea 2 se vean reflejados esos intereses.

La BVR conforma, con otras 7 federaciones regionales y 2 federaciones examinadoras⁴⁵, la organización federativa de los bancos cooperativos. Estas otras asociaciones son las responsables, a nivel de cada región, de administrar la relación entre los bancos y supervisar una administración prudente de los mismos. Todas las cooperativas deben enviar mensualmente reportes al banco central cooperativo quien envía los reportes en forma consolidada a la Superintendencia. Además los asesoran en temas impositivos y legales y tienen la importante responsabilidad de capacitación de los cuadros administrativos actuales y formación de potenciales empleados futuros para el grupo.

La BVR provee a los bancos locales de un sistema de alerta temprana basado en el reconocimiento de riesgos y medidas de prevención. Un moderno sistema de clasificación identifica potenciales problemas en los bancos miembros, de tal manera de posibilitar medidas anticipadas. Si a pesar de ello entrasen en problemas se los apoya en las medidas de saneamiento y de seguridad necesarias para que puedan hacer frente a sus obligaciones legales de la mejor manera. Otro elemento de seguridad en la banca cooperativa es el proceso de examen de los bancos, que está determinado en la ley de cooperativas y que es llevado a cabo por las 7 federaciones regionales y las dos asociaciones examinadoras especiales.

Por otro lado, la BVR creó “VR-Control”, que es un sistema para la administración conjunta de los bancos cooperativos, cuyo desarrollo e implementación está bajo la responsabilidad de la BVR. Este sistema permite a cada entidad evaluar sus ingresos y riesgos futuros sobre una base “*forward looking*” y será un elemento central de la estrategia de negocios de todo el sector, ya que permitirá realizar evaluaciones de cada operación crediticia en conformidad con los criterios de Basilea 2. El proceso de rating proveerá un análisis fundado del riesgo de cada operación y sobre esta base se determinarán las condiciones del crédito.

Otro servicio brindado por la BVR es en el terreno comunicacional. Han logrado imponer la marca “*Raiffeisen y Volksbanken*”, de tal manera que todos los bancos locales disfrutaran de la credibilidad que les da la pertenencia a la federación. También apoya a los bancos en la ampliación del catálogo de productos y se puso a disposición del grupo un portal de Internet “VR-Networld”⁴⁶, que conecta con los sitios de cada banco individual, los VR-NetBank. En caso de generarse conflictos comerciales entre algunos de los 30 millones de clientes de la red, el BVR provee asesoramiento y un defensor a cada parte para lograr soluciones extrajudiciales.

Un aspecto interesante es su política de capacitación: el 80% de los aprendices capacitados en la federación bancaria cooperativa sigue su carrera en las entidades, lo que garantiza la continuidad de los mismos. Esto se hace a través de las academias

⁴⁵ De las 8 federaciones regionales, 7 corresponden a los bancos cooperativos, y de las 6 asociaciones examinadoras especiales, 2 corresponden a la banca cooperativa.

⁴⁶ www.vr-networld.de

regionales (para facilitar el acceso) y a través del principal instituto, el ADG⁴⁷. También existe un sistema de capacitación a través del portal de Internet, VR-Bildung.

Los bancos locales son entidades autónomas desde un punto de vista legal y comercial, y se adaptan a las particularidades sociales, culturales y económicas de la región en la cual operan. El contacto directo con su clientela guía su política de negocios y trabajan con una clara orientación hacia su región de incumbencia.

Sin embargo, para satisfacer las necesidades de su clientela, los bancos locales precisan de una variedad de productos que no están en condiciones de brindar en forma autónoma (ya sea por cuestiones de escala o falta de las competencias necesarias) y es ahí donde interviene la red de bancos cooperativa, que constituye una de las redes de servicios bancarios descentralizados más densas de Europa. Ofrecen una amplia variedad de servicios, independientes de la localización individual del banco cooperativo, gracias a su trabajo conjunto con la asociación financiera cooperativa⁴⁸. Esta asociación es uno de los elementos clave del éxito de estos bancos, ya que realiza las tareas comunes de todos los bancos individuales, como administrar el sistema de pagos y de títulos y el desarrollo de productos especiales. Esta asociación incluye:

- Los bancos centrales: El DZ-Bank que atiende más de 1.200 bancos locales (ver box), el WGZ-Bank⁴⁹, más pequeño y activo en la región de Westfalia y el Rhin. Ambos proveen a los bancos locales servicios de pagos, de banca de inversión, préstamos sindicados, venta de títulos de deuda pública y administración de liquidez.
- De las financiaciones a tasa fija y largo plazo, y la colocación de títulos con garantía hipotecaria se ocupan tres bancos especializados: DG-HYP⁵⁰, el Munchener Hypothekenbank eG, y el WL-Bank AG.
- Para apoyar a los bancos locales en la financiación de emprendimientos inmobiliarios y la administración de fondos y previsión futura está la caja de ahorro para la construcción Schwäbisch-Hall.
- Para proveer soluciones en el terreno de los seguros se dispone de la R+V, uno de los grupos más importantes de Alemania.
- El grupo “Union Investment” ofrece una amplia gama de fondos comunes de inversión para el público de los bancos cooperativos, como así también la administración de activos para sus clientes corporativos.
- VR-Leasing, otra sociedad de los bancos cooperativos, brinda soluciones de leasing personales e inmobiliarios.
- Finalmente a efectos de préstamos al consumo, actúan el NorisBank y el EasyCredit.

⁴⁷ Akademie Deutscher Genossenschaften.

⁴⁸ o “Finanzverbund”, que incluye además de los bancos cooperativos centrales (DZ y WGZ) y a otras entidades financieras que se describirán más adelante.

⁴⁹ Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank AG, y Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank AG.

⁵⁰ Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank AG.

El DZ-Bank

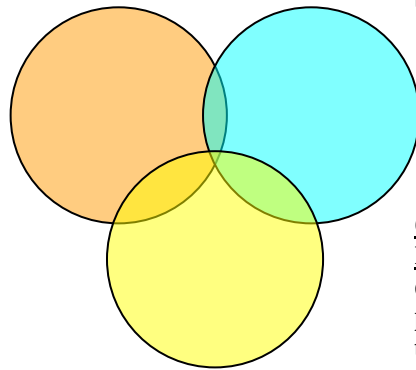
Las tres funciones primarias del DZ-Bank son:

Banco Central:

apoya los negocios
de los bancos
cooperativos

Holding:

coordinación de
bancos locales.



Corporate & Investment Banking:

elemento aglutinador
para la colocación de
títulos y negocios del
sector crediticio.

Sus funciones como banco central de negocios se centran en algunos de los siguientes aspectos:

1. Soluciones para bancos locales:

Crédito en consorcio: crédito clásico en tiempo reducido y parámetros de decisión comprensivos.

Standard-Meta: transferencia de riesgo para créditos minoristas.

Agrar-Meta: transferencia de riesgo para créditos minoristas agrarios.

Consulting clientes comerciales: asesoramiento a los bancos locales en su operaciones con empresas

Cross-selling de productos FI / FX.

RAMA: apoyo en negocios de exportación, administración de divisas y financiación.

2. Sales & Brokerage:

Consultoría a bancos locales.

Desarrollo de productos financieros estructurados de Retail (acciones, derivados, etc.).

Venta para clientes institucionales (acciones, derivados).

Comercio y Brokerage: operación en bolsas, blocktrading.

3. Fixed Income:

A un amplio mercado de 30 millones de clientes de bancos cooperativos alemanes le ofrece servicios de originación, negociación, y consulting de títulos hipotecarios, títulos estructurados, y productos money market.

4. Finanzas corporativas:

Dirigido a 600 empresas de capitalización media con orientación al mercado de capitales.

Se les ofrece productos específicos a través de 8 sucursales especializadas.

5. Finanzas estructuradas:

Ofrece un amplio espectro de soluciones a clientes con asociación internacional (tienen sucursales en los principales centros financieros).

4.4.2. Regulación Prudencial

La ley de bancos de Alemania⁵¹, se aplica a todos los bancos, independientemente de que sean cooperativos o no, salvo limitadas excepciones que aplican a bancos cooperativos⁵².

La regulación aplicada en Alemania se diferencia si el banco es “*Trading Book*” (son los que tienen más del 5% de sus activos en posiciones de *trading*) o no, pero las cooperativas caen todas dentro de la categoría “*No-Trading Book*” debido a su perfil minorista.

Dentro de la clasificación correspondiente, se aplica la misma exigencia de capitales y el mismo capital mínimo inicial (5 millones de euros)⁵³, así como también los mismos toques de crédito⁵⁴. La limitación por tamaño de crédito afecta mayormente a los bancos cooperativos locales porque tienen menor capital. Generalmente recurren a los préstamos sindicados junto a cooperativas nacionales o regionales para poder dar préstamos de grandes montos. En cuanto a la liquidez, la regulación utiliza el criterio de descalce: los activos menores a 30 días deben superar a los pasivos del mismo plazo.

La única diferencia normativa radica en el tratamiento del capital. A todos los bancos se les distingue el capital entre Tier I y II. A la banca cooperativa se le reconoce un componente en Tier II conocido como “adicional”. En el supuesto caso de quiebra de una cooperativa (lo que no sucedió en los últimos 70 años) los asociados tienen que hacer aportes de capital (en forma limitada); lo cual constituye una responsabilidad adicional contingente. Ese adicional se reconoce como parte del Tier II.

Las cooperativas financieras con problemas no han quebrado ni ningún depositante perdió su dinero debido a que se reestructuran o venden cuando enfrentan problemas inminentes. Cuentan con un seguro 100% provisto por los fondos manejados por las Federaciones. La prima para determinar el aporte al fondo de depósitos se calcula sobre los activos de riesgo y no sobre los depósitos protegidos. Hay un aporte básico sobre los activos de riesgo más uno diferenciado -que se está desarrollando actualmente- y que contempla la calificación de la entidad. Las Federaciones realizan controles in-situ a los bancos, cuyos resultados se remiten al Bundesbank.⁵⁵

Con la UE, Alemania está en proceso de aplicar las normas contables internacionales IAS y las cooperativas no estarán exentas de ello. En una investigación del año 2004⁵⁶ se sostiene que el impacto sobre las cooperativas financieras no será importante, ya que muchas normas no le afectarán debido al pequeño tamaño que tienen las cooperativas y la particular relación con sus asociados (*no shareholders*).

⁵¹ Gesetz über das Kreditwesen (Ley de Bancos alemana v.2002).

⁵² Las que se mencionan en el Cap.2 párr.11, y Cap.10 parr 2 (b) nro.8 de la Ley.

⁵³ Ese número se aplica desde la entrada en vigencia de la UE sobre una Directiva de la UE a la cual Alemania acató. Antes Alemania tenía un requisito de capital de 3 Millones de Euros, muchos bancos chicos (Cooperativas y Cajas de Ahorro), que ya funcionaban en ese momento, no alcanzaban a cubrir ese capital pero no se exigió que lo incrementaran al nuevo nivel de 5 millones.

⁵⁴ No se puede otorgar mas del 25% del capital del banco a un solo cliente y la suma de todos los créditos grandes -los que exceden el 10% del capital del banco- no pueden superar 800% del capital de la entidad.

⁵⁵ Armbruster y Arzbach (2004).

⁵⁶ Armbruster y Arzbach (2004).

4.5. España

4.5.1. Cooperativas de Crédito

En España, las *Cooperativas de Crédito* han sido constituidas para atender las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante la prestación de los servicios propios de las entidades de crédito. Son empresas societarias de base cooperativa, de carácter privado, cuya titularidad corresponde a los socios que son quienes la administran mediante la elección democrática de sus órganos rectores y del equipo de dirección profesional.

La personería jurídica de las cooperativas de crédito implica que están sometidas en los aspectos sociales a la legislación cooperativa y en los económico-financieros a la legislación bancaria, que actualmente reconoce a las cooperativas de crédito plena capacidad de actuación en el ámbito bancario.

La *Unión Nacional de Cooperativas de Crédito* (UNACC)⁵⁷ -constituida en 1969-, es la patronal del sector, la organización representativa a nivel institucional. Están asociadas a ella la totalidad de las cooperativas de crédito existentes en España. Uno de los principales objetivos de la UNACC es el fomento y la difusión del cooperativismo y la promoción de programas educativos tanto para socios como de carácter general, en forma directa o en colaboración con otras instituciones y organismos. También organiza y presta a todas sus asociadas, servicios de asesoramiento, formación y ayuda a la gestión cooperativa en todos sus niveles técnicos. Sus objetivos principales son la defensa y representación de sus miembros ante organismos, instituciones y asociaciones públicas de cualquier ámbito, incluso las de carácter internacional, ejerciendo para ello las acciones que se estimen pertinentes. La UNACC como entidad representativa del sector de Cooperativas de Crédito negocia el Convenio Colectivo y promueve todo tipo de actuaciones en el orden laboral y social.

La *Ley de Cooperativas de España*⁵⁸ les confiere a las cooperativas de crédito registradas en el banco central, el título de Entidades de Crédito permitiéndoles realizar las mismas operaciones que a esas entidades, si bien con atención preferente a las necesidades financieras de sus socios⁵⁹.

La misma ley se refiere a la constitución y funcionamiento de estas cooperativas, inspirándose en los principios de agilidad en la tramitación y equiparación con el resto de las entidades de crédito inscribiéndose en los registros del Banco de España y también en el de actividad Mercantil y en el de Cooperativas. Las Cooperativas de Crédito deben llevar la contabilidad de acuerdo con la normativa establecida para todas las entidades de crédito. Los balances y cuenta de resultados anuales deberán ser auditados con todos los requisitos establecidos por ley sobre las demás entidades de crédito.

Respecto al capital de las cooperativas, la misma ley establece que el Gobierno, previo informe del Banco de España, establecerá la cuantía mínima del capital en función del *número de habitantes del municipio* donde radique la sede social de la entidad.

⁵⁷ www.unacc.com

⁵⁸ Ley 13/1989.

⁵⁹ Artículo 4º Ley de Cooperativas 13/1989.

Asimismo determinará la manera en que dicho capital haya de estar desembolsado. Las Cooperativas de Crédito no pueden operar en municipios con mayor número de habitantes que el de su domicilio social sin ampliar su capital social para ajustarlo debidamente.

Igualmente en la Ley se establecen los *requisitos que deberán cumplir los socios* de estas entidades y los supuestos en los cuales la delegación del voto es admisible. Como consecuencia de su carácter de entidad de crédito, se regula la forma de cálculo de beneficio o pérdida y se disciplina la distribución del beneficio, buscando satisfacer los principios cooperativos, así como garantizar la solvencia de estas entidades y, en consecuencia, su responsabilidad frente a terceros.

La participación de cualquier socio en el capital no puede superar el 20% en el caso de personas jurídicas y 2.5% para personas físicas. En cualquier caso, el conjunto de las operaciones activas con terceros de una Cooperativa de Crédito no podrá alcanzar el 50% de los recursos totales de la Entidad.⁶⁰

A fines de 2004 existían en España 85 cooperativas de crédito supervisadas por el Banco de España que manejaban casi el 5% del total de préstamos y créditos otorgado por las entidades de crédito españolas.⁶¹

4.5.2. Cajas de Ahorro Españolas

Las *Cajas de Ahorro* españolas (conocidas como Caixas) son muy importantes en el sistema de crédito español. A diciembre 2004 poseían en su balance casi el 45% del total de créditos y préstamos de las entidades financieras, detrás del 46.2% de los bancos nacionales y extranjeros⁶². Su principal producto son los préstamos hipotecarios.

Las Caixas son entidades de crédito plenas, con libertad y equiparación operativa completa al resto de las que integran el sistema financiero. Están constituidas bajo la forma jurídica de *fundaciones* de naturaleza privada, con finalidad social y actuación bajo criterios de puro mercado, aunque revirtiendo un importante porcentaje de los beneficios obtenidos a la sociedad a través de su obra social.⁶³ A pesar de esa libertad operativa, las Cajas de Ahorros están especializadas en la canalización del ahorro popular y en la financiación de las familias y de PyMES. Asimismo, tienen una fuerte raíz local, con una densa red de oficinas de carácter regional.

Las primeras Cajas de Ahorros se fundaron hace casi doscientos años. Fueron creadas en algunas ocasiones por miembros de organizaciones católicas, con el objetivo de adecuar el ahorro popular hacia la inversión y realizar una labor social en sus respectivos ámbitos territoriales.

⁶⁰ Por Ley no se computarán en el referido porcentaje las operaciones realizadas por las Cooperativas de Crédito con los socios de las Cooperativas asociadas, las de colocación de los excesos de tesorería en el mercado interbancario ni la adquisición de valores y activos financieros de renta fija que pudieran adquirirse para la cobertura de los coeficientes legales o para la colocación de los excesos de tesorería.

⁶¹ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2004.

⁶² Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2004.

⁶³ Lo hacen por ley y envían los planes de distribución social al BdE para su aprobación.

Más allá del carácter benéfico que poseen estas entidades y del desarrollo regional y orientado a las PyMES, características generalmente asociadas a las cooperativas de crédito de otros países o de España, estas entidades *no están organizadas como cooperativas y por ello no son comparables con las cooperativas de crédito* aunque en muchas ocasiones se las trata como similares.

4.5.3. Algunas regulaciones aplicables

La creación de cualquier entidad de crédito debe someterse a la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda y, en el caso de las *cajas de ahorro* y ciertas *cooperativas de crédito*, a las autoridades de la Comunidad Autónoma competente, previo informe del Banco de España.

Para poder obtener la autorización se exige una serie de requisitos mínimos que pueden calificarse como muy exigentes y que necesariamente se deben mantener una vez obtenida la autorización.

En el caso de bancos, entre los requisitos listados en las normas del Banco de España, se encuentran: poseer un capital inicial mínimo de 18 millones de euros; limitar el objeto social a las actividades bancarias; contar con procedimientos de control interno adecuados para una gestión sana y prudente; idoneidad de los accionistas con participaciones significativas (5% del capital o derechos de voto) y adscripción al Fondo de Garantía de Depósitos.⁶⁴

Respecto a las *cooperativas de crédito*, se establecen requisitos análogos a los de los bancos, salvo en lo relativo a la composición del accionariado, del que carecen, dada su naturaleza cooperativa. Los requisitos de capital mínimo para las cooperativas son inferiores, fijados en función del ámbito territorial en el que pretenden operar y del total de habitantes de los municipios incluidos en el mismo⁶⁵.

Respecto a la exigencia de adhesión al seguro de depósitos, se destaca que el sistema español comprende tres Fondos de Garantía de Depósitos (FGD): el de Establecimientos Bancarios, el de Cajas de Ahorro y el de Cooperativas de Crédito. Son tres entidades creadas por Ley, que actúan en régimen de derecho privado y que tienen por objeto garantizar los depósitos en dinero y en valores constituidos en las entidades de crédito. Además de ofrecer estas garantías, distintas y compatibles, también pueden, en determinados casos, reforzar la solvencia y el funcionamiento de las entidades de crédito.

Los aportes al Fondo se fijaron en 2 por mil para todos los tipos de entidades con la capacidad de reducirlo cuando se alcanzara cierto nivel de activos en el fondo. Actualmente, usando esa facultad, el Ministerio de Economía redujo los aportes a 0,4 por mil para el fondo de las cajas de crédito; 0,6 por mil para las entidades bancarias y 0,8 por mil para las cooperativas de crédito.

⁶⁴ Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Banco de España.

⁶⁵ Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Banco de España.

4.6. Italia

4.6.1. Historia y coyuntura actual ⁶⁶

La banca de crédito cooperativo tuvo su origen en 1883 en Loreggia, bajo la denominación de “*Casse Rurali*”, dado que se especializaba en el crédito a la población rural. La fuerte expansión de los años siguientes le permitió alcanzar en el año 1922 unas 3.300 entidades. Partiendo de una escasa reglamentación jurídica compuesta principalmente por el Código de Comercio de 1882, se asiste a una progresiva madurez de la normativa que toma forma con la primera ley bancaria de 1936, destinada a toda la actividad bancaria. En el año 1937 se desarrolló un cuerpo normativo específico para la actividad cooperativa denominado “*Texto Unico para las Cajas Rurales y de Artesanos*” (TUCRA), el cual cambió la denominación de las *Casse Rurali* a “*Casse Rurali ed Artigiani*” (CRA) y amplió su actividad para incluir a los artesanos, dotándolas de un régimen jurídico particular que limitaba la realización de operaciones a sus socios (particularmente agricultores y artesanos) y las circunscribió a un ámbito territorial limitado.

Sobreviviendo a la crisis del sistema financiero italiano en los años 20 y a la oposición del régimen fascista, las CRA fueron expandiéndose continuamente luego de la Segunda Guerra, favorecidas por una legislación permisiva que: i) revocó la prohibición general (impuesta a la banca en el 1966) de constituir nuevas entidades y, ii) las excluyó del control del crédito (característico de los años 80). En los años 90 se invierte esta tendencia; con una fuerte concentración debido a la competencia con el sistema financiero y se declara el principio de no-especialización operativa con el cual se cambió su denominación a “*Banches di Credito Cooperativo*” (BCC), a los que ya no se los restringe a otorgar créditos a agricultores y artesanos.

Tras la derogación del TUCRA, la normativa actualmente vigente para la banca de crédito cooperativa está incluida en las normas del *Texto Único de Leyes en Materia Bancaria y Crediticia*⁶⁷ del año 1993 (TUB). Esta normativa pone el acento en el aspecto mutualista de los BCC, confiriéndole el status de cooperativa y mutual, en contraposición de la otra categoría de banca cooperativa (“*Banche popolari*”), que si bien mantiene una estructura cooperativa, ha de hecho abandonado toda prescripción de tipo mutualista y sin fines de lucro. Gracias a esa posición privilegiada, los BCC disponen de ventajas de carácter impositivo, a diferencia de los Bancos Populares.

Más allá de la legislación, también evolucionaron las estructuras físicas de los bancos y el sistema del crédito cooperativo llamado “en red”. El mismo se estructura en dos vertientes: i) la asociativa, representada por la Federcasse y las Federaciones Locales, además de otras instituciones que se ocupan de la asistencia sanitaria, la profesionalización del personal y programas de retiro y; ii) la emprendedora e innovativa, asesorada por ICCREA Holding.

Federcasse⁶⁸ es la asociación nacional de los BCC de segundo piso que agrupa a las Federaciones Locales. Los BCC son miembros de la Federación Local de la región en la que actúan; hay 15 Federaciones Locales en Italia que proveen a los BCC de

⁶⁶ Zedda, Ileana (2005), Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia (2002).

⁶⁷ Zedda, Ileana (2005), Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia (2002).

⁶⁸ Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo.

financiamiento, instrumentos de inversión, servicios de pago y cobro, de tesorería, seguros, entre otros.

La Federcasse asegura la representación y tutela de todos sus asociados, estipula y gestiona los contratos nacionales de trabajo, realiza consultoría de carácter legal, fiscal, sindical, organizativo, de comunicación, y formación a favor de las Federaciones Locales y los BCC; además desarrolla actividades de estudio e investigación sobre el sistema crediticio y, en particular, sobre el crédito cooperativo.

Por su parte, *Iccrea Banca* fue creada en 1963 con el objetivo de hacer más intensa y eficaz la actividad cooperativa, coordinando e incrementando sus acciones a través del desarrollo de las funciones crediticias, la intermediación mobiliaria y la asistencia financiera. Permite resolver carencias financieras y limitaciones normativas que los BCC no podrían resolver en forma autónoma. El Holding ICCREA, con su actual estructura, funciona desde 1995 luego de una profunda reorganización interna que produjo la separación de la función crediticia (que lleva adelante ICCREA Banca) de aquella de dirección, coordinación y control que actualmente se lleva a cabo en cabeza de ICCREA Holding. La misión de la Holding es sostener a los BCC, ayudándolos a potenciar su posicionamiento en el mercado, a ser eficientes y competitivos, a maximizar el valor agregado de la banca al servicio del desarrollo económico local. Los accionistas de ICCREA Holding son los BCC, la Federcasse, las Federaciones Locales y la Casa Central de Trento y Bolzano que llevan adelante funciones de Institutos Centrales en el ámbito circunscrito al respectivo territorio. Iccrea Holding controla a Iccrea Bank, la Banca Agrileasing, Aureo Gestioni SGR (gestión de fondos comunes de inversión), BCC Vita (seguros de vida) y BCC capital (servicios de crédito cooperativo a PyME's) entre otras.

Gracias a la estructura de red de la que forman parte los BCC, basada en una lógica de subsidiariedad y que les permite alcanzar nuevos horizontes operativos, las BCC han logrado desvincularse del localismo en el sentido estricto y han alcanzado nuevas oportunidades estratégicas para avanzar en la búsqueda de los segmentos de la población no atendidos por la banca tradicional.

En la actualidad, las BCC constituyen un sistema crediticio difundido a través de todo el territorio nacional. A marzo de 2005 contaba con 440 entidades (el 56,3% de la banca italiana); 3.499 sucursales, 744 mil socios y 4 millones de clientes. Tiene presencia directa en 2.390 comunidades (presencia operativa en 4 mil) y en 98 provincias; en 525 comunidades representa la única presencia bancaria y cuenta con 26.400 empleados y un patrimonio de 13 billones de euros.⁶⁹ El crédito cooperativo representa el primer grupo bancario en Italia por el número de entidades y por el ritmo de crecimiento. Es también el tercero en patrimonio, el cuarto en captación de fondos y el sexto en cantidad de empleados.

Los BCC cuentan con su propio sistema de seguro de garantía de los depósitos. El objetivo de este *Fondo di Garanzia* (Fondo de Garantía) es la tutela de los depositantes de los BCC; sus intervenciones en caso de liquidación de la entidad o ante situaciones de dificultad están subordinadas a la autorización del Banco de Italia. Todos los BCC

⁶⁹ BCC Crédito Cooperativo www.creditocooperativo.it

están obligados a adherirse al Fondo. El Fondo a su vez, trabaja en estrecha colaboración con Federcasse.

4.6.2. Legislación y normativa (TUB 1993)⁷⁰

En Italia la actividad bancaria del tipo de sociedad cooperativa es desempeñada por dos tipos de organizaciones: la “*Banche Popolari*” (BP, equivalente a bancos cooperativos), y las “*Banches di Credito Cooperativo*” (BCC, similares a las cajas de crédito cooperativas de Argentina). Los poderes de control sobre las sociedades cooperativas otorgadas a las autoridades gubernamentales por el código civil no son de aplicación en el caso de los BP y los BCC.

Por Ley, los BCC deben estar organizados como una sociedad cooperativa con acciones de responsabilidad limitada, con un número mínimo de 200 miembros, los cuales deben residir o trabajar en el área de operaciones del banco. Cada miembro tendrá un voto, independientemente del número de acciones que posea. Pueden otorgar crédito en principio a sus miembros, aunque con la autorización del Banco de Italia (BI) pueden operar con otras personas durante determinados períodos, fundamentando el BI la autorización en cuestiones de estabilidad financiera. El reglamento de los BCC deberá contener las restricciones respecto a las operaciones de préstamo y fondeo, como así también las áreas de operación geográfica, sobre las bases de los criterios fijados por el BI.

Las BCC deben asignar al menos el 70% de las ganancias netas por año a la reserva legal; una porción de las ganancias deberá ser asignada a fondos mutualistas o a la promoción y desarrollo del crédito. El resto de los ingresos puede ser usado para incrementar el valor de las acciones, asignados a otras reservas, distribuidas entre sus miembros o asignados a la caridad o ayuda mutua.

No existen en principio limitaciones legales a la operatoria de los BCC distintas a las aplicadas a los demás bancos y son regulados con la misma normativa que ellos. En la práctica muchos BCC no están limitados a operar con sus socios sino que también operan con otros clientes. No es inusual que los BCC abran alguna sucursal en las ciudades con propósitos de fondeo y vuelquen esos recursos hacia préstamos en otras partes de su territorio de acción.

Dentro de las normativas del Banco de Italia, las “*Instrucciones de Supervisión para la Banca*”⁷¹ establecen el tratamiento regulatorio de las BCC. Se expresa que estos bancos tendrán alguna diferenciación normativa respecto al resto, pero restringida a los conceptos de “mutualidad” y “territorialidad” que caracterizan a ese tipo de entidad. Se destacan los siguientes puntos:

- La actividad del banco debe estar orientada a favorecer a sus socios en el marco colectivo del interés de la base social del banco. Tal principio es respetado cuando al menos del 50% de la actividad de riesgo es destinada al socio.

⁷⁰ Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385: “Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”.

⁷¹ IVB, Título VII.

- El estatuto de los BCC asume un rol central: no sólo constituye un instrumento que establece la relación con los socios y especifica la actividad que ejercerá, sino que también captura los criterios prudenciales emanados de la BI.
- El BCC adopta la forma jurídica de sociedad cooperativa por acciones nominativas de responsabilidad limitada. Debe tener por lo menos 200 socios que deben residir en la zona de actuación de la entidad. El valor de las acciones debe estar comprendido entre 25 Euros y 500 Euros y ningún accionista podrá poseer acciones por un valor nominal mayor a 50,000 Euros.
- En el estatuto del BCC deberá figurar su zona de competencia territorial. Esta comprende la comunidad donde la banca tenga sus propias sucursales y las comunidades limítrofes. Sin embargo puede estar prevista la presencia de sucursales que no cumplan las condiciones anteriores, aunque deberán estar indicadas explícitamente en el estatuto.
- El principio de localismo implica que principalmente debe atender a los residentes o personas operativas en su radio de influencia. Incluso el nombre de la BCC debe estar asociado a la denominación del área de mercado en la cual este opera. Sin embargo el estatuto puede prever que una cuota no mayor al 5% del total de la actividad de riesgo este orientada a residentes o personas que operan fuera de su zona de competencia territorial.

4.7. Brasil

El sistema de cooperativas financieras en Brasil no está muy desarrollado. La participación dentro del sector bancario es de solo 2% de la riqueza neta del sector; en términos del activo poseían el 1.6% de los activos del sector a fines de 2004.⁷²

El sistema de cooperativas es de dos niveles: existen cooperativas *singulares* y *centrales*. Las singulares pueden estar asociadas a las centrales. Pueden tener libre admisión de asociados o no. Según el tipo de cooperativa y según la cantidad de habitantes en el área de actuación se determina el capital inicial al momento de la apertura y el patrimonio de referencia (PR) mínimo.

Cuando por lo menos tres cooperativas distintas deciden juntarse por intereses comunes, se tiene una “cooperativa central”. Excepcionalmente, estas instituciones pueden admitir socios individuales. El objetivo de formar una cooperativa central es organizar, en común y en mayor escala, los servicios económicos y asistencias de interés de las afiliadas, integrando y orientando sus actividades, y facilitando la utilización recíproca de servicios.

Cuando por lo menos 3 centrales -de la misma modalidad o no-, deciden unirse por intereses comunes, se tiene una “confederación de cooperativas”. Su objetivo es orientar y coordinar las actividades de las afiliadas, en caso de que el volumen de emprendimientos estuviere por encima del ámbito de capacidades o conveniencia de actuación de las centrales.

Las cooperativas afiliadas con otras cooperativas centrales o a bancos cooperativos pueden emitir tarjetas de crédito, letras de crédito y proveer servicios de seguros.

⁷² Banco Central do Brasil. Financial Stability Report 2004.

La regulación del Banco Central⁷³ establece, entre otras cosas, que las cooperativas centrales deben prever en sus estatutos y normas de operación, un dispositivo que posibilite corregir y prevenir situaciones anormales que puedan generar infracciones a las normas o reglamentos o acarrear riesgo sobre la solidez de las cooperativas a ellas afiliadas y del sistema cooperativo asociado en sí, incluyendo la posibilidad de constituir un fondo para garantizar la liquidez del sistema de cooperativas. Para cumplir con ese objetivo, esas cooperativas centrales deben cumplir la función de auditar y supervisar el funcionamiento de sus afiliadas, información que deben poner a disposición del BC.⁷⁴

En los últimos años se adoptaron medidas tendientes a flexibilizar y desarrollar el mercado de las cooperativas en Brasil. La intención es que el sector se consolide como una alternativa de crédito competitiva para los micro, pequeños y medianos negocios y la población de bajos ingresos.

4.8. México

4.8.1. Las Organizaciones de Ahorro y Crédito Popular

La historia de las *Entidades de Ahorro y Crédito Popular* (EACP)⁷⁵ se inicia en México en 1951, año en que apareció la primera Caja de Ahorro Popular. La iniciativa fue de un sacerdote, quien dos años antes había enviado a varios colegas a estudiar el movimiento de las Cajas Populares de Canadá y de las Uniones de Crédito de Estados Unidos. Esta experiencia fue exitosa ya que las denominadas Cajas Populares se extendieron rápidamente. Para 1954 existían alrededor de 20 instituciones similares. Aunque las Cajas de Ahorro Popular empezaron a desarrollarse por iniciativa de las comunidades, durante mucho tiempo la mayoría de ellas se mantuvo en torno a la que había sido su piedra de fundación original, la iglesia.

Sin embargo, sus dirigentes y participantes pronto se dieron cuenta de que necesitaban asesoramiento y otros servicios, por lo que ese mismo año decidieron organizar y celebrar el Primer Congreso Nacional de Cajas Populares, en el que se analizó el funcionamiento de los órganos directivos y se determinó constituir un Consejo Central de Cajas Populares. Diez años después, en 1964, se creó la Confederación Mexicana de Cajas Populares, con lo que se formó la estructura básica de organización del movimiento de este tipo de organizaciones en el país, integrada por Cajas, Federaciones y Confederaciones. Se calcula que para ese entonces había en todo el país unas 500 Cajas de Ahorro Populares, con más de 300 mil asociados.

Por otra parte, a lo largo de décadas enteras, el gobierno no participó en esta actividad, ni con políticas de fomento, ni con acciones para regularla. Esta situación cambió en 1991, cuando se modifica la ley general de organizaciones y actividades auxiliares de

⁷³ La actividad de todas las cooperativas autorizadas por el Banco Central está regulada por la Resolución 2.771.

⁷⁴ Resolución 2.771 Banco Central do Brasil.

⁷⁵ La información estadística proviene de www.lared-delagente.com.mx salvo que se exprese lo contrario.

crédito, creando la figura de Sociedad de Ahorro y Préstamo como intermediarios financieros regulados, y con la única facultad de otorgar créditos a sus miembros. Además se establecía el marco legal para la obtención de personería jurídica de las cajas populares. Sólo un pequeño número de ellas fueron aprobadas antes del fracaso del sistema bancario en los años siguientes, que causó que el gobierno discontinuara la inscripción de estas instituciones.

En 1994, la Ley General de Sociedades Cooperativas se modificó a efectos de incluir a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Sin embargo no se establecieron aspectos fundamentales como regulación prudencial, supervisión, barreras de entrada, contrapesos en los órganos de gobierno, mecanismos de salida ni sanciones. Por su parte, las Uniones de Crédito que captan ahorros se incluyeron en la legislación como entidades lucrativas y algunas Cajas de Ahorro continuaron operando bajo su forma jurídica original (Asociaciones y Sociedades Civiles).

Debido a un ambiente legislativo inadecuado, se produjeron problemas de solvencia en varias sociedades hacia el año 2000. La falta de regulación y supervisión tuvo como consecuencia una formación excesiva y posterior colapso de varias cooperativas de ahorro y crédito, llevando consigo los ahorros de personas y comprometiendo la imagen pública del sector. Esto impulsó la necesidad de dictar una ley (la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* o *LACP*) que estableciera un marco normativo bajo el cual operen todas las sociedades que forman parte del Sistema de Ahorro y Crédito Popular; que protegiera los intereses de todos los participantes y estableciera los mecanismos para su supervisión.⁷⁶

Las EACP tienen unas 1.600 sucursales en todo el país⁷⁷ que se encuentran dispersas en todo el territorio nacional, pero tienen una alta concentración en el centro, el occidente y el sur del país. Las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Cooperativas de Ahorro y Préstamo representan alrededor del 90% de los activos totales y el 92% del número de socios. El resto de los activos y socios lo concentran las Cajas Solidarias y las Uniones de Crédito.

Las organizaciones de mayor tamaño son las Sociedades de Ahorro y Préstamo, que forman el único subsector que tiene 3 entidades - Caja Popular Mexicana, Caja de los Telefonistas y La Inmaculada - con activos totales superiores a U\$50 millones. La Caja Popular Mexicana es la entidad más grande del sector, con más de U\$400 millones de activos, que equivalen al 27.8% de los activos totales del sector.

Por otro lado existen cientos de instituciones pequeñas con activos totales inferiores a U\$500.000. La gran mayoría son Cajas Solidarias de las cuales el 86% tienen activos menores a U\$50.000. El número de participantes por organización es relativamente pequeño, ya que a pesar de que el promedio por cada una es de 6 mil socios, el 74% de las organizaciones tiene menos de 3 mil afiliados. Inclusive, el 8% de las organizaciones conocidas cuenta con menos de 200 socios. Esta proporción de organizaciones pequeñas podría incrementarse de considerar a las organizaciones desconocidas que crecen en la informalidad.

⁷⁶ Fox (2004).

⁷⁷ Ver cuadro en la página siguiente.

Los préstamos son el principal activo de las EACP, ya que representan el 61% del total. El tamaño del préstamo promedio difiere según el tipo de organización. Por ejemplo, en las Uniones de Crédito, el préstamo promedio asciende a U\$4.700, mientras que en las Cajas Solidarias es de U\$110. En las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y en las Sociedades de Ahorro y Préstamo, el promedio de los créditos es de U\$500 a plazos, por lo general, menores de un año.

Sistema financiero mexicano⁷⁸

COMPARACIÓN DE INSTITUCIONES	Bancos comerciales	Instituciones financieras populares	BANSEFI
Sucursales	7.793	1.628	560
Número de habitantes p/ sucursal	12.509	59.879	184.978
Número de habitantes con cuenta (en millones)	20–25	2,9	2,65
Número de cuentas (millones)	37	N/A	3
Ahorros movilizados (en millones U\$)	126.000	2.030	330
Cuenta de ahorro promedio (en U\$)	3.465	782	111
Cuenta de ahorros / INB per cápita	56%	13%	1,8%
Sucursales p/millón de habitantes	80	17	5
Cobertura geográfica	Zonas urbanas de todo el país	Unas pocas cooperativas grandes con cobertura nacional o regional; la mayoría sólo tiene cobertura local en zonas urbanas, semirurales y rurales.	Cobertura nacional en zonas urbanas, semirurales y rurales
Estructura de gobierno/propiedad	Bancos privados, en su mayoría de propiedad extranjera	Coop. Financ., en su mayoría de propiedad de sus miembros: cajas populares, cajas solidarias y uniones de crédito; éstas se transformarán en soc.coop. y soc.financ. en el marco de la LACP	Banco de fomento de propiedad del Estado, con algunos representantes del sector financiero popular en su Consejo Directivo

En la estructura de captación se observan importantes diferencias en función del tipo de organización. Las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades de Ahorro y Préstamo sólo se fondean de los depósitos de ahorro o a plazo que realizan los socios, mientras que la principal fuente de fondeo de las Uniones de Crédito captadoras son los préstamos que reciben de bancos, de otros organismos y de los propios socios.

En las Cajas Solidarias la función de ahorro no es tan significativa, ya que el principal medio de fondeo es el capital recuperado de los diferentes programas gubernamentales de apoyo al campo. Sin embargo, reciben ahorro y depósitos a plazo de sus socios.

La captación promedio de las Uniones de Crédito es la más alta, con U\$1.000. En las Sociedades de Ahorro y Préstamo el promedio es de U\$750. En las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de U\$450. Por último, en las Cajas Solidarias la captación promedio es de sólo de U\$100.

El mayor desafío que enfrentan, sobre todo las cajas solidarias, es la falta de confianza del público y su gran dependencia de los modelos de operación tradicionales, que se concentran en el crédito.

Además de las EACP, existe otro actor en el ámbito del ahorro popular, que es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (el BANSEFI) de propiedad del Estado.

⁷⁸ CGAP (2006).

4.8.2. Ley de Ahorro y Crédito Popular⁷⁹

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) regula las actividades de todas las sociedades que forman parte del *Sistema de Ahorro y Crédito Popular*.

Se trata de un sistema de tres niveles que está integrado por:

- o Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares autorizadas para operar como Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Las mismas tienen por objeto fomentar el ahorro y crédito popular; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad y la superación económica de sus miembros y de las comunidades en las que operen.⁸⁰
- o Federaciones a las cuales estarán afiliadas voluntariamente las entidades⁸¹
- o Confederaciones.⁸²

No se considerará que realizan operaciones de ahorro y crédito popular, en los términos de esta LACP, las asociaciones, sociedades civiles y sociedades cooperativas, así como los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos.

Como se ha mencionado, las Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben constituirse como Cooperativas según la Ley General de Sociedades Cooperativas. La LACP determina además el número mínimo de socios para las Cooperativas abarcadas en dicha ley y define quienes pueden ser sus asociados. Se especifica también que las mismas podrán realizar operaciones con el público en general, siempre que se permita su participación como socios en el plazo que establezcan sus bases constitutivas y éste no exceda de doce meses.⁸³ Las Sociedades Financieras Populares en cambio son sociedades anónimas, y pueden prestar servicios tanto a sus socios como a sus clientes.⁸⁴

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)⁸⁵ es quién resuelve las solicitudes de autorización de las entidades, que deben acompañarse de un dictamen favorable de la Federación respectiva. Según la LACP, las entidades están sujetas a la supervisión de la CNBV, que puede ser ejercida por ella directamente y de manera auxiliar por las Federaciones autorizadas.⁸⁶

⁷⁹ LACP(2001).

⁸⁰ La LACP y las Regulaciones de la CNBV no presentan un tratamiento diferencial para cada una de las EACP (Cooperativas y Sociedades Financieras) excepto en su forma jurídica. Por ello toda referencia a la LACP se entiende que aplica a ambos tipos de entidades salvo especificación contraria.

⁸¹ Las sociedades que, habiéndose organizado con arreglo a la Ley para operar como entidades, no celebren contrato de afiliación con una Federación, serán consideradas como entidades no afiliadas. Las mismas tendrán todas las obligaciones de las afiliadas inherentes a la supervisión auxiliar, incluyendo la de cubrir el costo de la supervisión auxiliar.

⁸² LACP, Artículo 2.

⁸³ Capítulo II: De las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, LACP.

⁸⁴ Capítulo III: De las Entidades Financieras Populares, LACP.

⁸⁵ www.cnbv.gob.mx

⁸⁶ La CNBV es quién establece la forma en que las Federaciones ejercerán las facultades de supervisión auxiliar de las entidades.

De acuerdo a la LACP, las Federaciones deben estar autorizadas por la CNBV y se constituyen con la agrupación voluntaria de por lo menos ocho entidades. Pueden ejercer la supervisión auxiliar y brindar asistencia técnica a las entidades afiliadas, así como de aquellas sociedades que se encuentren en proceso de incorporación a la LACP. Las Confederaciones se constituyen con la agrupación voluntaria de cuando menos cinco Federaciones⁸⁷ y deben estar autorizada por la CNBV para el desempeño de las facultades de administración del Fondo de Protección. También colaboran con el Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular.⁸⁸ Tanto Federaciones como Confederaciones no pueden realizar operaciones con el público directamente.

Las entidades tienen la obligación de participar en el sistema de protección a los ahorristas denominado *Fondo de Protección*, que debe constituirse por cada Confederación. Para tales efectos, las entidades afiliadas a una Federación deben participar en el Fondo de Protección constituido por la Confederación de la cual la Federación es integrante. Las Federaciones que no formen parte de una Confederación, deberán convenir con alguna Confederación que sus entidades afiliadas y aquéllas no afiliadas, pero que supervise auxiliarmente, participen en su Fondo de Protección.

4.8.3. Entorno regulatorio

Las normas de la CNBV⁸⁹ dictaminan que las Federaciones, en el ejercicio de la supervisión auxiliar, tendrán por finalidad revisar, verificar y comprobar el grado de cumplimiento de la entidad respecto de las normas vigentes emitidas por las autoridades; evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las entidades, así como el perfil de riesgo de las operaciones que realiza la entidad; evaluar los procesos, sistemas y controles internos de la entidad y todo lo que pueda afectar la posición financiera y la situación legal de las entidades. La Federación tiene poder además para remover directores, iniciar acciones judiciales o suspender en forma parcial las operaciones de la entidad y cerrar sucursales⁹⁰

El proceso de supervisión auxiliar se divide en la fase *extra-situ* e *in-situ*, las cuales deben encontrarse estrechamente vinculadas con el objetivo de que la supervisión auxiliar se lleve a cabo con continuidad y eficiencia. La fase *in-situ* se realiza con la presencia física de los supervisores en las instalaciones de la entidad que llevan a cabo sus funciones utilizando la información enviada por las entidades a solicitud de la CNBV.⁹¹

⁸⁷ Tanto para las Federaciones como Confederaciones podrá darse la autorización para operar aun con un número menor de afiliados al establecido por Ley siempre que en los dos años siguientes a la autorización se alcance el mínimo requerido de entidades afiliadas.

⁸⁸ Además de lo señalado, las Confederaciones, son responsables de homologar las políticas de supervisión auxiliar de sus Federaciones afiliadas; dar seguimiento al cumplimiento de tales políticas y supervisar a las Federaciones en la prestación de servicios distintos a la supervisión auxiliar.

⁸⁹ CNBV, “Reglas de carácter general para normar en lo conducente a lo dispuesto en los Art. 47 y 55, apartado I, Inc. B), de la Ley de Ahorro y Crédito Popular”.

⁹⁰ Artículos 77 y 78 Ley de Ahorro y Crédito Popular.

⁹¹ La CNBV en sus Reglas Sexta y Octava de las “Reglas de carácter general para normar en lo conducente a lo dispuesto en los Art. 47 y 55, apartado I, Inc. B), de la Ley de Ahorro y Crédito Popular” enuncia, en forma no limitativa, las principales tareas que llevarán a cabo los supervisores auxiliares en ambas fases.

Respecto a las operaciones que las entidades pueden realizar, la LACP delega en la CNBV el dictado de las reglas de carácter general para el funcionamiento de las entidades, en las que se determinan las operaciones activas, pasivas y de servicios que éstas pueden realizar de acuerdo al *Nivel de Operaciones* asignado.⁹² El criterio para asignar el *Nivel de Operaciones* por LACP debe considerar entre otros elementos, el monto de activos y pasivos de la entidad; el número de socios o clientes; el ámbito geográfico de las operaciones y la capacidad técnica y operativa de la entidad.

Las normas de la CNBV establecen que el Nivel de Operaciones de cada entidad se obtiene según una tabla de doble entrada que asigna, por un lado, el nivel según el volumen de activos y la cantidad de socios o clientes (según corresponda al tipo de entidad) y, por el otro lado, considera el ámbito geográfico de actuación (Local, Regional o Multi-regional).⁹³

En sus considerando iniciales las normas de la CNBV⁹⁴ relacionadas con el Nivel de Operaciones reconocen que las entidades que inicien operaciones bajo la LACP no estarán en condiciones de acreditar todos los elementos mencionados por la misma, tales como el número de clientes, el monto de los pasivos y estrictamente, la capacidad técnica y operativa de la entidad. Por ello fue necesario establecer -como medida prudencial y en protección del adecuado desarrollo del sistema- que las sociedades de nueva creación se ubiquen inicialmente en el Nivel de Operaciones I y que, cuando se trate de sociedades que en términos de dicha LACP puedan transformarse en Entidades de Ahorro y Crédito Popular, inicialmente no puedan ubicarse en el Nivel de Operaciones IV, sino después de transcurrido un tiempo que permita evaluar su funcionamiento y operación.

Las principales operaciones que todas las entidades pueden realizar son las siguientes⁹⁵:

- o Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo y reembolsables en días preestablecidos⁹⁶
- o Otorgar préstamos de liquidez a las entidades afiliadas a su Federación
- o Recibir créditos de las Federaciones a las que se encuentren afiliadas
- o Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito
- o Otorgar préstamos o créditos a corto plazo a sus Socios o Clientes
- o Invertir en valores gubernamentales (directamente o mediante operaciones de pase)

Para las entidades con Nivel de Operaciones II se permite además otorgar préstamos a corto y mediano plazo y realizar operaciones de compra venta de moneda extranjera a

⁹² Los Niveles asignados se ordenan de I a IV, correspondiendo un abanico mas amplio de operaciones a medida que el Nivel es mayor.

⁹³ Se entiende por ámbito local la situación en la cual una entidad opera en uno o varios municipios - colindantes o no- de alguna Entidad Federativa de la República Mexicana; por ámbito regional cuando una entidad opera como máximo en cuatro Entidades Federativas colindantes o no, y por ámbito multi-regional cuando una entidad opera en cinco o más Entidades Federativas, colindantes o no.

⁹⁴ CNBV. Reglas de Carácter General para Normar en lo conducente a lo dispuesto por el Artículo 32 Primer párrafo, en relación con el 9no último párrafo y Artículo 36 de la LACP.

⁹⁵ Para un detalle de cada una de las operaciones que las entidades pueden realizar según su Nivel de Operación ver www.cnbv.gob.mx Consulta de Circulares.

⁹⁶ Los montos y tasas son libremente pactados entre las entidades y los clientes.

nombre de terceros, entre otros. Para el Nivel III se permite, además de lo anterior, conceder préstamos de largo plazo y emitir tarjetas de débito; mientras que la emisión de tarjetas de crédito solo se acepta para el Nivel IV.

Más allá de las operaciones aceptadas por Nivel asignado, también se indica en la LACP que las entidades no pueden celebrar operaciones en las que se pacten condiciones y términos que se aparten significativamente de las prácticas del mercado que de manera general aplican las entidades del mismo tipo, ni tampoco pueden otorgar créditos distintos de los que correspondan a su objeto.

Según la LACP, los contratos o los documentos en los que se hagan constar los créditos que otorguen las entidades, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la entidad acreedora, son títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.

Respecto a la regulación prudencial, la CNBV es quien define los requisitos de capital inicial y permanente que se definen en función del número de asociados y del riesgo de las operaciones activas (crédito y mercado) respectivamente. Según la LACP, las entidades deben mantener una reserva del 10% de sus ganancias anuales que deben componerse de títulos públicos líquidos. La reserva se crea con el objetivo de cubrir pérdidas en el capital de trabajo. Las provisiones por préstamos se definen según las normas de la CNBV en función de los días de mora y del tipo de operación realizada; las normas al respecto se separan según el volumen de los activos de la entidad.

4.8.4. Cooperación internacional

Un aspecto muy interesante en el proceso de implementación de la LACP es que incluyó una fuerte participación de entidades internacionales. *Développement International Desjardins* (DID), una filial del Movimiento Desjardins, obtuvo un contrato para apoyar la aplicación de la LACP, cuya intervención está siendo financiada por el gobierno mexicano. Este mandato se agrega al que DID realiza desde 1998 en asociación con el estado de Guanajuato y tres redes cooperativas que agrupan unos 600.000 socios y activos por valor de U\$600 millones. Uno de puntos importantes de esta intervención fue la creación de una unidad común de control que recientemente obtuvo la certificación ISO 9002 por la calidad de sus trabajos, procedimientos y herramientas⁹⁷.

Es interesante reproducir parte de un discurso del director del BANSEFI⁹⁸ referido a este punto:

“ El BANSEFI recibió los mandatos de coordinar las acciones del Gobierno Federal para facilitar la transición del sector de ahorro y crédito popular en el marco de la LACP, así como negociar los recursos necesarios para apoyar estas acciones. Para el diseño de la estrategia y los proyectos de apoyo a la transición, fue necesario realizar varios diagnósticos, estudios y un censo del sector que permitiera reconocer sus mayores necesidades. Lo anterior permitió diseñar y cuantificar una estrategia de

⁹⁷ Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana.

⁹⁸ BANSEFI (2004).

apoyo integral centrada en cuatro grandes líneas de trabajo: capacitación, asistencia técnica, equipamiento tecnológico y difusión.

El primer proyecto que se puso en marcha fue la capacitación de los Comités de Supervisión, a cargo de DID. Recordemos que la certificación de los Comités de Supervisión es el primer paso que detona el proceso de autorización, tanto de federaciones como de entidades .

Con la obtención de un crédito del Banco Mundial por U\$42.5 millones y otro de U\$70 millones por ser autorizado, el gobierno transfiere estos recursos para financiar los proyectos requeridos por el sector conforme a la estrategia de apoyo a la transformación y consolidación del mismo.

El proyecto de asistencia técnica se orienta al mejoramiento, estabilización o saneamiento de sociedades viables o potencialmente viables, con intención de obtener la autorización para operar en los términos de la LACP. Ya se han licitado 6 contratos a expertos internacionales. En los dos años que en principio dura el proyecto, las sociedades reciben atención específica, caso por caso, por parte de consultores provenientes de los sistemas de finanzas populares mas desarrollados y exitosos del mundo, como son Desjardins en Canadá; la Confederación de Cooperativas y las Cajas de Ahorro de Alemania y WOCCU de los Estados Unidos, entre otros. Los consultores se encuentran trabajando con sociedades de ahorro y crédito popular en 6 regiones que cubren todo el país. El objetivo es que estas sociedades puedan alcanzar los indicadores financieros, operativos y de organización que establece la regulación prudencial emitida por la CNBV para obtener su autorización. Es importante mencionar que un componente de este proyecto consiste en transferir los conocimientos de la federaciones para que en adelante puedan ofrecer este tipo de asistencia a sus agremiados.

Otro proyecto es la capacitación en contabilidad, administración de crédito, administración de riesgos y mejores prácticas de gobierno corporativo, entre otros.

Para tener la confianza de la población en el proceso de transformación, contribuir al posicionamiento del sector entre la población objetivo, propiciar la transición ordenada de las actuales cajas populares a intermediarios financieros regulados y alentar a las cajas a participar en los proyectos, se incluyó como parte de la estrategia general el proyecto de difusión. Este se ha realizado a través de los medios masivos de comunicación y a través de foros informativos en todo el país en los que se han expuesto temas relacionados con el marco normativo y los proyectos de apoyo ...”

Actualmente la CNBV lleva autorizadas 12 federaciones y 11 entidades a operar en los términos previstos por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.⁹⁹

⁹⁹ Comunicado de la CNBV: 29 de mayo de 2006.

4.9. Otros países de América Latina¹⁰⁰

En otros países de América Latina se observa en general un bajo desarrollo de la actividad de las cooperativas de crédito y de los bancos cooperativos. El Cuadro siguiente resume alguna de las características de la actividad del sector por países.

Cooperativas de Crédito en America Latina

	Cantidad de Cooperativas de Ahorro y Crédito	Depósitos Cooperativas/ Depósitos Sistema	Reguladas por Banco central	Sujetas a Regulacion Prudencial	Tratamiento Impositivo
Paraguay	280	15%	No	No	Exoneración total de impuestos
Uruguay	65 Capitalización, 4 Intermediación Financiera	4%	Las de Intermediación Financiera	Las de Intermediación Financiera	Exonerado de impuesto a las Ganancias
Bolivia	22 abiertas, 30 cerradas	5% abiertas 3% cerradas	Las abiertas	Las abiertas	Igualdad con los bancos
Chile	65	0,3% abiertas	Si	Si	Exoneración parcial

Fuente: CEF-DGRV 2004.

Se observa en general que las entidades cooperativas se enfocan a los sectores de ingresos bajos y a las pequeñas empresas. El alto volumen de créditos al consumo es muy importante en algunos casos, lo cual las hace muy rentables pero a su vez muy riesgosas, razón por la cual en algunas recesiones de la economía han sufrido grandes dificultades (así se observó particularmente en el caso de Chile).

Excepto en el caso de Paraguay¹⁰¹ los restantes países aplican regulaciones prudenciales a las cooperativas que captan depósitos, mientras que la mayoría de los países se observa que otorga algún beneficio en materia impositiva. Las operaciones permitidas a las cooperativas con sus asociados o con el público en general, en el caso de las abiertas, son similares a las del resto de los bancos en lo que respecta a depósitos y préstamos; generalmente poseen limitaciones totales o parciales en las operaciones de emisión de cheques, operaciones de inversión (compra y venta de acciones, bonos del sector público), emisiones de deuda, entre otros aspectos.

Excepto en los casos de Brasil y México que están organizando el sistema de cooperativas en redes federales como en Alemania o España, en América Latina se observa un sistema más atomizado y competitivo entre las mismas entidades. Existen en todos los casos organismos que agrupan a todas las cooperativas, sean de crédito o no, con el objetivo de representarlas ante los organismos gubernamentales y legislativos y de proveerles servicios de capacitación, tecnología y auditoría.

¹⁰⁰ Tomado del trabajo "Instituciones financieras cooperativas: Experiencia Internacional. CEF-DGRV. 2004".

¹⁰¹ Hubo un intento de regulación en 2002 pero las cooperativas apelaron a la corte para impedirlo. Actualmente las regula un instituto creado para regular a todas las cooperativas de Paraguay (el Incoop) que tiene en desarrollo un sistema normativo para generar regulaciones de tipo prudencial.

5. Conclusiones

En base al análisis de la experiencia internacional en materia regulatoria e histórica, lo primero que se concluye es que en lo referido a regulaciones prudenciales y requisitos de apertura, en la mayoría de los países se aplica a las cooperativas de crédito normas similares a las aplicables al resto de los bancos y entidades financieras, excepto aspectos puntuales. En Europa no gozan de tratamiento legal o regulatorio privilegiado, al estar sujetos a las mismas reglas de gestión de riesgos y a las mismas autoridades de supervisión como así también al mismo tratamiento impositivo que el resto de las entidades financieras. En el caso de los Estados Unidos están supervisadas por una agencia especial, la NCUA, y en Canadá pueden ser supervisadas a nivel provincial y nacional. Salvo excepciones marginales, los bancos cooperativos no gozan de ninguna forma de monopolio sobre los servicios de ahorro y crédito que ofrecen, ni se benefician de subvenciones en capital ni garantías de los gobiernos.

Las diferencias con los restantes bancos y entidades financieras -que suelen establecerse en las respectivas leyes- radican principalmente en la *estructura corporativa* y en el *ámbito* en el que pueden operar.

En cuanto a la *estructura corporativa*, las cajas de crédito cooperativo en general deben ser organizadas como una sociedad cooperativa por acciones de responsabilidad limitada, con un número mínimo de miembros, los cuales deben residir o trabajar en su área de operaciones. Cada miembro suele tener un voto, independientemente del número de acciones que posea. La operatoria de estas entidades está principalmente orientada a la comunidad que atiende, aunque en muchos países pueden operar con otras personas. Las ganancias se reinvierten en la misma entidad, se dividen entre los socios, o se aplican a fines de caridad.

En lo que respecta al *ámbito* de su operatoria, cabe destacar que históricamente la mayoría de las cajas de crédito cooperativas en Europa se han orientado en atender una región geográfica en particular. No se observa competencia entre las cajas de crédito, ya que cada una opera en forma local en una zona geográfica delimitada; esto se debe a que el mercado se ha desarrollado de esa manera sin necesidad de una limitación legislativa¹⁰² y debido a los fuertes lazos que unen a estas entidades a través de las federaciones que las agrupan y las instituciones de segundo piso que les proveen apoyo. En la mayoría de los países hasta comparten el mismo logo que les da una identidad común. En el caso de Canadá y los Estados Unidos, el concepto se ha ampliado para incluir a grupos ocupacionales o miembros de una organización. En los Estados Unidos se pone el énfasis en el rol de estas entidades como medio de ahorro para las comunidades.

La segunda conclusión se refiere al desarrollo de una importante *estructura* del sector financiero cooperativo en los países donde la actividad es importante. Esta estructura suele establecerse a través de *federaciones* (regionales y/o nacionales) y *centrales* que brindan diversos servicios financieros. La existencia de estas organizaciones de mayor nivel dentro del sistema de bancos cooperativos está esencialmente conectada con la necesidad de explotar economías de escala y la necesidad de generar sinergias

¹⁰² Cabe destacar que algunas legislaciones, como la italiana, especifican restricciones referidas al ámbito de actuación, mientras otras, como la alemana no hacen referencia al tema.

imposibles de obtener por parte de los bancos locales. En el ámbito europeo se creó una estructura “*bottom-up*” de tal manera de atribuir autonomía a los bancos locales y configurar las instituciones de mayor nivel, o redes financieras cooperativas, como estructuras de servicios controladas por los bancos locales. Con el paso del tiempo y debido a la mayor presión competitiva, se avanzó a una mayor integración, concentrándose más funciones estratégicas y operativas en los niveles más altos de la red. Este proceso de centralización ha sido guiado internamente por ciertas formas de autoregulación desarrollada en acuerdo con los principios cooperativos de participación democrática, pero en algunos países ha llegado a ser objeto de regulación específica por parte de las autoridades.

Las federaciones proveen un amplio apoyo a las cooperativas financieras locales a través de la provisión de procesos de auditoría, liquidez, servicios de clearing y e-banking, capacitación y asistencia técnica, como así también la oferta de productos comunes que las cooperativas pueden ofrecer a sus clientes. Generalmente las entidades pequeñas se enfrentarían con altos costos para proveer en forma aislada estos productos para sus asociados, además de cumplir con los requisitos regulatorios. En este punto el organismo de integración puede proveer todo ese conocimiento a escala de todo el país y con costos inferiores por las economías de escala que obtiene en la provisión de servicios a sus entidades asociadas. En la mayoría de los países la actividad de las federaciones va más allá y les provee también a las cooperativas locales representación frente a las autoridades regulatorias y legislativas.

Desde el punto de vista regulatorio ese tipo de organización “en redes” tiene la ventaja de poder permitir la coexistencia de distintos niveles de regulación prudencial para la misma industria. A nivel de la cooperativa local es posible definir una serie de requisitos prudenciales mínimos a su vez que limitar los servicios que se prestan, en variedad y alcance geográfico, para limitar los riesgos que las entidades enfrentan. A nivel de federación, o segundo piso, la variedad de servicios permitidos es mucho más amplia (asimilable al resto de los bancos) y las regulaciones prudenciales son acordes a los riesgos que se enfrentan.

Además del importante rol cumplido por las federaciones regionales y nacionales, suele observarse la existencia de una serie de *centrales de servicios bancarios y financieros* que ofrecen una amplia variedad de servicios, independientes de la localización individual del banco cooperativo, gracias a su trabajo conjunto con la federación financiera cooperativa. Suelen ofrecer servicios de banca mayorista, fondos comunes de inversión, seguros, colocación de deuda a largo plazo, servicios de fideicomitización, entre otros.

Con una organización de ese tipo, también conocida como *red cooperativa*, es que las cooperativas locales mantienen la ventaja relativa respecto a los bancos grandes en cuanto a la cercanía y conocimiento de sus clientes pero a su vez no se encuentran en desventaja -comparadas al resto de los bancos- respecto a la variedad de servicios que son capaces de proveer.

Anexo 1

Argentina: Regulaciones aplicables a las Cajas de Crédito Cooperativas¹⁰³

Autorización

Se incluyen los siguientes requisitos de información para la autorización:

- Personas que integrarán el Consejo de Administración, dos tercios de los cuales deberán demostrar idoneidad para la función.
- Nómina de quienes integrarán el Consejo de Dirección Ejecutivo con experiencia en materia financiera.
- Antecedentes personales de los asociados que integren capital superior a \$30.000, los cuales deberán demostrar solvencia y liquidez adecuadas para efectivizar los aportes de capital comprometidos.
- Plan de negocios que demuestre que, con un volumen operativo y tasas de interés razonables, estará en condiciones de generar utilidades tal que le permita absorber sus costos operativos.

Máximas participaciones que pueden detentar en el capital de la cooperativa los distintos asociados

Categoría	Cooperativas de servicios públicos que presten servicios en la localidad donde se encuentre radicada la caja de crédito (electricidad, desagües, agua, teléfono, gas)	Otras cooperativas con no menos de 5 años de funcionamiento	Restantes asociados
I	10%	5%	1%
II	10%	5%	1%
III	20%	10%	3%
IV	40%	20%	5%
V	50%	25%	5%

Habitantes de la jurisdicción	Categoría
Más de 1.000.000	I
Más de 500.000 hasta 1.000.000	II
Más de 300.000 hasta 500.000	III
Más de 40.000 hasta 300.000	IV
Hasta 40.000	V

¹⁰³ BCRA, Texto Ordenado de Cajas de Crédito Cooperativas.

Límites a las financiaciones

Todo el conjunto de financiaciones otorgadas no pueden superar ciertos límites globales, los que están en función de la RPC de la entidad:

Período	Operaciones de más de 180 días de plazo	Operaciones de hasta 180 días de plazo	Préstamos para ser acreditados en cuentas a la vista
1 ^{er} ejercicio	10%	20%, que se incrementará en medida equivalente al margen no utilizado de las operaciones de mas de 180 días, sin superar el 30%.	100%
2 ^{do} ejercicio	20%	40%, que se incrementará en medida equivalente al margen no utilizado de las operaciones de mas de 180 días, sin superar el 60%.	125%
3 ^{er} ejercicio	40%	80%, que se incrementará en medida equivalente al margen no utilizado de las operaciones de mas de 180 días, sin superar el 120%.	150%
4 ^{to} ejercicio en adelante	50%	100%, que se incrementará en medida equivalente al margen no utilizado de las operaciones de mas de 180 días, sin superar el 150%.	200%

Capitales mínimos

La exigencia de capitales es la que resulte mayor entre la comparación del capital básico, según la tabla por categorías de CCC y la determinada de acuerdo al riesgo de crédito. Ante incumplimientos en el régimen se aplican las mismas disposiciones establecidas para el resto de las entidades financieras.

Las exigencias básicas de capital para cada categoría son las siguientes:

Catagoría I	\$1.000.000
Catagoría II	\$800.000
Catagoría III	\$500.000
Catagoría IV	\$200.000
Catagoría V	\$100.000

La exigencia por riesgo de crédito se determina mediante la suma que resulta de aplicar sobre los importes de los conceptos comprendidos (ajustados por los ponderadores de riesgo pertinentes) el porcentaje que se indica en la siguiente tabla según el activo total de la CCC:

Activo total -Pesos-	Exigencia
Menor a 3,5 millones	6%
de 3,5 millones a 20 millones	8%
20 millones o más	10%

Al igual que en el resto de las entidades, los conceptos comprendidos en el cálculo de riesgo de crédito son todas las financiaciones que las CCC pueden otorgar (cualquiera sea su instrumentación), los activos inmovilizados y los demás activos. Los ponderadores de riesgo toman los mismos valores que los asignados por las “*Normas de Capitales Mínimos de las Entidades Financieras*”¹⁰⁴ aunque su estructura es más simplificada por la menor variedad de operaciones que están autorizadas a realizar las CCC.

Efectivo Mínimo

Se aplican los criterios generales correspondientes al resto de las entidades respecto a los depósitos a la vista y a plazo, con algunas particularidades. Entre ellas, para calcular la exigencia sobre los depósitos a plazo se considera el término *contractualmente convenido* (en lugar del plazo residual), aplicando la siguiente escala:

Entre 30 y 59 días: 16%
De 60 a 180 días: 12%
Mas de 180: 2%

Por su parte, los depósitos a la vista y saldos inmovilizados están sujetos a una exigencia del 16% (siendo del 19% para el resto de las entidades). Además, el excedente de \$30.000 registrado en el importe consolidado por titular y por cuenta, de depósitos a la vista y a plazo está sujeto a una exigencia del 100%.

Los conceptos admitidos para la integración incluyen efectivo en la entidad o en custodia en bancos, depósitos en la cuenta corriente del BCRA y depósitos en cuentas corrientes abiertas en bancos comerciales para la integración de la exigencia de efectivo mínimo. No se aplica el régimen de traslados de las normas sobre Efectivo Mínimo.

Fraccionamiento del Crédito

Comprende las financiaciones otorgadas a un prestatario por todo concepto. El régimen es más simplificado que el aplicable al resto de las entidades financieras pero se consideran menores límites porcentuales aplicables sobre la RPC de la entidad.

Al respecto, se limita al 5% de la RPC el total de operaciones en cabeza de una sola persona o empresa sin garantía y se eleva a 10% para los casos con y sin garantía.

¹⁰⁴ BCRA, Texto Ordenado de Capitales Mínimos de las Entidades Financieras.

Clasificación de Deudores

El criterio de clasificación está basado exclusivamente en pautas objetivas vinculadas al grado de cumplimiento en término de sus obligaciones y de la información que surja de la Central de Deudores cuando reflejen niveles de calidad inferiores al asignado por la entidad. No se separa la cartera entre comercial y de consumo como sucede para el resto de los bancos.

Los 5 niveles de clasificación¹⁰⁵ y los días de atraso considerados en cada categoría son los mismos que se utilizan para la clasificación de clientes de consumo en el caso del resto de las entidades.

Previsiones por riesgo de incobrabilidad

Se aplican los porcentajes de provisiones según la clasificación otorgada a cada prestatario sobre las financiaciones comprendidas (excluyendo garantías, avales y otros compromisos eventuales a favor de terceros por cuenta de asociados cuando éstos estén clasificados en cumplimiento normal). Los porcentajes de previsión son los mismos que para el resto de las entidades. Las financiaciones totalmente cubiertas con garantías autoliquidables (no son objeto de clasificación) están sujetas a la constitución de la previsión establecida con carácter general para la cartera normal. El tratamiento de los intereses devengados para las financiaciones a prestatarios clasificados como 3, 4 o 5, las provisiones superiores a la mínima y el carácter general de la previsión sobre la cartera normal siguen las mismas pautas que lo establecido en las normas sobre *Previsiones Mínimas por Riesgo de Incobrabilidad* para el resto de las entidades.

Activos Inmovilizados

Se incluyen en esa categoría:

- Facilidades concedidas para posibilitar la venta a plazo de bienes de la entidad cuando el adquirente no sea asociado a la CCC o se excedan los límites establecidos en las disposiciones respecto a personas vinculadas.¹⁰⁶
- Saldo a favor del impuesto al valor agregado y anticipo de otros impuestos.
- Otros créditos diversos.
- Participaciones en empresas de servicios públicos (necesarias para la obtención de la prestación).
- Bienes para uso propio.
- Bienes diversos.

El cómputo, las deducciones y los incumplimientos están sujetos a las normas aplicables a todas las entidades financieras. El límite máximo, que para los bancos y entidades financieras es de 100% de la RPC, para las CCC se determina según la siguiente tabla:

¹⁰⁵ Se excluye la categoría 6 “Irrecuperables por Disposición Técnica”.

¹⁰⁶ Para personas vinculadas se emplean las definiciones vigentes para las restantes entidades financieras.

Responsabilidad Patrimonial Computable (RPC)	%
Hasta \$200.000	20
Más de \$200.000 hasta \$399.999	30
De \$400.000 hasta \$599.999	40
De \$600.000 hasta \$999.999	50
\$1.000.000 y más	60

Para las entidades nuevas comprendidas en los tramos de RPC superior a \$400.000 el total de inmovilizaciones al comenzar sus operaciones no podrá superar 30% de la RPC, porcentaje que se incrementará 10 puntos en cada uno de los sucesivos ejercicios anuales hasta alcanzar la escala pertinente.

Garantía de los depósitos

Los depósitos en cuentas a la vista y a plazo de las CCC están alcanzados por la cobertura del sistema de garantías en las condiciones establecidas en las normas para los bancos y entidades financieras. Realizan el aporte normal establecido en la norma y un adicional equivalente al 20% del aporte normal (en reemplazo de la aplicación del procedimiento establecido por las normas para el aporte adicional).

Otras exigencias

-Las CCC se encuentran sujetas al cumplimiento de la normas sobre “Secreto Financiero”, “Prevención del lavado de dinero y otras actividades ilícitas”, “Prevención del financiamiento al terrorismo” y “Medidas mínimas de seguridad en entidades financieras”.

-Pueden transferir sus créditos según lo estipulado en las norma sobre “Cesión de cartera de Créditos”.

-Pueden colocar cajeros automáticos en sus instalaciones o fuera de su casa con aviso a la SEFyC.

Otras operaciones no admitidas

Adicionalmente a las operaciones no admitidas para las entidades financieras, a las CCC se les prohíbe además realizar las siguientes operaciones:

- Operar con metales preciosos y moneda extranjera.
- Operaciones de pase o a término (excepto con el BCRA) o de pases pasivos con entidades financieras sin aforo.
- Mantener participaciones en otras sociedades salvo empresas de servicios públicos cuando sea necesario para obtener su prestación.
- Garantías por intermediación en operaciones entre terceros.

Anexo 2: Estructuras de los sistemas cooperativos

Estados Unidos	Canadá	Alemania	Italia
Credit Union National Association (CUNA) y Ligas estatales de uniones de crédito	Fédération des caisses Desjardins du Québec, 9 centrales provinciales de uniones de crédito, y Unión central de crédito de Canadá (CCUC)	Federación nacionales y regionales de bancos populares y bancos Raiffeisen	Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo (FEDERCASSE) y Federaciones locales
Las ligas estatales de uniones de UCC cumplen el rol de "lobby" frente a sus legislaturas para promover leyes beneficiosas a la UCC, y les proveen servicios varios. La CUNA cumple un rol similar pero a nivel nacional, y además ofrece servicios de capacitación, y servicios varios a través de alianzas estratégicas con empresas (provisión de cajeros automáticos, servicios de seguridad, sistemas de medición de riesgos, etc.) También cumple tareas de representación de intereses del sistema cooperativo frente al gobierno y el congreso, en aspectos impositivos, de seguridad, asuntos internacionales, entre otros.	En Quebec cada caisse populaire es miembro de la "Fédération des caisses Desjardins du Québec", una organización de soporte responsable de la orientación general, planeamiento, y supervisión de todas las actividades del movimiento de caisses Desjardins. Fuera de Quebec la vasta mayoría de las UC pertenecen a una de las 9 centrales provinciales, que son responsables de asegurar liquidez a nivel provincial, y proveer servicios como asociación comercial. También proveen préstamos mayoristas y facilitan el clearing de cheques y servicios de pagos electrónicos para las UC locales. A su vez las 9 centrales son accionistas de la Unión central de crédito de Canadá (CUCC), que es la responsable de establecer la política de liquidez, y la supervisión de los niveles de liquidez a nivel nacional.	La organización madre de la estructura cooperativa financiera es la Federación Nacional de Bancos Populares y Bancos Raiffeisen (BVR). A ella están asociados todos los bancos cooperativos locales, los bancos cooperativos centrales, la federación financiera cooperativa, y la asociación examinadora. La BVR conforma, con otras 7 federaciones regionales y 2 federaciones examinadoras, la organización federativa de los bancos cooperativos. Estas últimas son responsables, a nivel de cada región, de administrar la relación entre los bancos, supervisar una administración prudente de los mismos, los asesoran en temas impositivos y legales, y tienen importantes responsabilidades de capacitación.	FEDERCASSE es una asociación nacional de la BCC que agrupa a 15 federaciones locales. Garantiza la consultoría de carácter legal, fiscal, sindical, organizacional, de comunicación y formación a favor de las federaciones locales y los BCC.
Uniones de crédito corporativas y US Central Credit Union	Movimiento de Caisses Desjardins	Bancos Centrales Cooperativos: DZ-Bank y WGZ-Bank	ICCREA Holding
La estructura del sistema cooperativo norteamericano tiene tres niveles: en el nivel más alto se encuentra la "US Central Credit Union" que atiende las necesidades de las uniones de crédito corporativas (que ocupan el nivel medio), que a su vez atienden las necesidades de las UCC (nivel inferior). Las uniones de crédito corporativas brindan a las UCC servicios de soporte operativo, tareas de clearing, transacciones electrónicas, y les proveen fondos de corto y largo plazo.	El movimiento de Caisses Desjardins consiste de una red de caisses populares, como así también una red de subsidiarias unidas a través de la corporación financiera Desjardin-Laurentian, la sociedad inmobiliaria Place Desjardins, e Investissement Desjardins.	El DZ-Bank que atiende más de 1200 bancos locales, y el WGZ-Bank, más pequeño y activo en la región de Westfalia y el Rin. Ambos proveen a los bancos locales servicios de pagos, de banca de inversión, préstamos sindicados, venta de títulos de deuda pública y administración de liquidez. Sumados a ellos se hallan otras entidades que proveen productos especiales, conformando la asociación financiera cooperativa, uno de los elementos clave del éxito de los bancos cooperativos alemanes.	ICCREA contribuye a través del desarrollo de las funciones crediticias, la intermediación mobiliaria y de asistencia financiera. Permite resolver carencias financieras y limitaciones normativas que los bancos de crédito cooperativo no podrían resolver en forma autónoma. Iccrea Holding controla a Iccrea Bank, la Banca Agrileasing, Aureo Gestioni SGR (gestión de fondos comunes de inversión), BCC Vita (seguros de vida) y BCC capital (servicios de crédito cooperativo a PyME's) entre otras.

Anexo 3: Estadísticas de la actividad cooperativa en Europa* - Al 31/12/2004

País	Organizaciones miembro pleno	Bancos regionales / locales	Sucursales	Miembros	Clientes (estimado)	Personal	Activos (Euro mill)	Depositos (Euro mill)	Préstamos (Euro mill)	Market share depositos (%)	Market share creditos (%)
1 Alemania	BVR / DZ BANK	1.335	14.554	15.506.866	30.000.000	164.200	848.688	513.172	473.553	18,5	11,6
2 Francia	Crédit Agricole	43	9.060	5.700.000	21.000.000	134.000	913.000	378.000	410.000	28,0	30,0
	Crédit Mutuel	18	4.990	6.500.000	13.800.000	56.760	387.886	144.394	164.777	15,8	15,5
	Banques Populaires	22	2.692	2.800.000	6.600.000	44.509	250.404	94.800	121.000	6,4	8,2
3 Holanda	Rabobank Nederland	288	1.643	1.456.000	9.000.000	56.324	475.089	252.996	192.123	39,0	25,0
4 Italia	Assoc. Nazionale fra le Banche Popolari	88	7.386	1.035.000	8.400.000	53.000	414.000	239.600	213.800	20,8	19,5
	FEDERCASSE	439	3.478	729.462	1.422.189	26.238	116.413	94.395	76.442	8,3	6,4
5 Austria	Österreichische Raiffeisenbanken	576	1.619	1.654.970	3.600.000	29.962	145.530	86.061	86.399	25,9	22,2
	Österreichischer Genossenschaftsverband	68	611	650.000	700.000	6.684	33.773	22.054	17.617	6,3	5,8
6 Suiza	Schweizer Verband der Raiffeisenbanken	450	1.216	1.250.000	2.000.000	7.676	66.311	50.523	54.103	17,5	13,4
7 España	Unión Nacional de Cooperativas de Crédito	83	4.607	1.669.676	9.592.625	17.634	63.655	53.255	48.847	5,0	5,3
8 Finlandia	OKOBANK	241	677	1.105.000	3.100.000	9.118	38.229	22.783	31.006	32,3	30,5
9 UK	The Cooperative Bank (f)	n/a	133	n/a	2.230.000	4.247	13.264	10.537	6.694	2,0	2,0
10 Polonia	Krajowy Związek Banków Spółdzielczych	599	3.383	2.500.000	10.500.000	27.600	7.039	5.212	3.978	9,4	8,8
11 Portugal	FENACAM (d)	132	592	300.000	1.600.000	3.670	7.501	6.477	5.020	5,0	3,0
12 Hungría	National Federation of Savings Cooperatives	156	1.650	500.000	1.000.000	8.111	4.460	3.875	2.023	10,1	4,2
Subtotal		4.538	58.291	43.356.974	124.544.814	649.733	3.785.242	1.978.134	1.907.382		
Total		5.564	60.175	46.512.296	128.896.668	649.291	3.777.847	2.237.261	2.052.469	17	15

* Incluye 25 miembros UE, Suiza, Bulgaria y Rumania

(a) (e) datos 2000, (b) (d) datos 2001, (f) datos 2002, n/a: no aplicable

Fuente: European Association of cooperative banks (EACB) - <http://www.eurocoopbanks.coop>

Referencias bibliográficas

- ACI América, www.aciamericas.coop
- BCC Crédito Cooperativo, www.creditocooperativo.it
- Banco Central de España: *Circulares del Banco de España*. Recopilación.
- Banco Central de España: “*Memoria de la Supervisión Bancaria en España*”. Edición 2001 y sucesivas.
- Banco Central do Brasil (2004): “*Financial Stability Report*”.
- Banco Central do Brasil: *Resolución 2.771 y 3.106*.
- BANSEFI (2004): *Extracto del discurso del Director General del BANSEFI Lic.Mohar durante el acto de presentación de los avances y retos de la banca popular*.
- BCRA: *Comunicaciones “A” 4183 y 4421*.
- BCRA: *Texto Ordenado sobre Caja de Crédito Cooperativas*. www.bcra.gov.ar
- Bundesbank: *Banking Supervision. Financial Service Institutions*.
- Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR): “*Profil – Leistungen – Werte*”, en www.bvr.de
- Centro para la Estabilidad Financiera CEF - DGRV (2005-1): “*Instituciones financieras cooperativas. Experiencia Internacional*”.
- Centro para la Estabilidad Financiera CEF - DGRV (2005-2): “*Instituciones financieras cooperativas. Experiencia Argentina*”.
- CGAP (2006), Klaehn, Helms, Deshpande: “*México: Evaluación del ahorro a nivel nacional*”.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), ver www.cnbv.gob.mx
- COLAC: “*Éxito en las cooperativas de Ahorro y Crédito. Un estado posible*.” www.colac.com
- Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana C.N.C. .S.C. de R.L. <http://www.confe-coop.org.mx/coopmex.htm#cab>
- Credit Union Central of Canada, www.cucentral.ca
- Credit Union National Association, www.cuna.org

- Department of Finance Canada (2003): “*Canada’s Credit Unions and Caisses Populaires*”.
- European Association of Cooperative Banks (EACB), www.eurocoopbanks.coop
- Federal Credit Union Act, EE UU.
- Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo, www.federkasse.it
- Fondo di Garanzia dei Depositanti, BCC Crédito Cooperativo, Italia, www.fgd.bcc.it
- Fox (2004): *Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada durante el acto “Logros y Retos de la Banca Popular”*.
- Genossenschaftsgesetz (ley de cooperativas alemana), Gesetz über das Kreditwesen (Ley de Bancos Alemana v.2002).
- Iccrea Banca, www.icrea.it
- Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia Antonio Finocchiaro (2002): “*Globalizzazione e localismo: ruolo delle banche di credito cooperativo nello sviluppo delle piccole e medie imprese*”.
- La red de la gente, www.lared-delagente.com.mx
- LACP (2001): *Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Ahorro y Crédito Popular publicada 6/2001 y actualizada con las modificaciones del Decreto publicado en 6/2005*.
- Ley de Bancos de Italia (1993).
- Ley de Cooperativas 20.337, Argentina.
- Ley de Cooperativas de España, Ley 13/1989.
- Ley de Entidades Financieras 21.526, Argentina.
- National Credit Union Administration (NCUA). “*Manual de la unión federal de crédito*” , www.ncua.gov
- National Credit Union Administration (NCUA). “*Rules and regulation*”, www.ncua.gov
- Paul Armbruster y Matthias Arzbach (2004): “*El Sector financiero Cooperativo de Alemania*”. DGRV. Confederación Alemana de Cooperativas, Septiembre.
- Roberto Di Salvo (2003): “*The Governance of mutual and cooperative bank systems in Europe*”, BCC-FEDERCASSE Cooperative Studies.

- Sitio de los Bancos de crédito cooperativos italianos, Federcasse, Iccrea Holding, www.creditocooperativo.it
- Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), España (2004). *“Informe Internacional”*; *“Los Bancos Cooperativos en Europa”*.
- US Central Credit Union en: www.uscentral.coop
- VR-Networld, Alemania, www.vr-networld.de
- World Council of Credit Unions Inc. Publications (2005): *“Guide to International Credit Union Legislation & Model Law for Credit Unions”*, www.woccu.org.
- Zedda, Ileana (2005): *“L’ordinamento giuridico delle Banche di Credito Cooperativo”*, Università di Siena.