



SERIE CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN NÚM. 47

LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

– UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN EN 11 PAÍSES –

DIETER HÜBENTHAL
RUBÉN GATTELET

En la Serie “Cuadernos de Investigación” del CEMLA se presentan avances y resultados preliminares de investigaciones, experiencias y discusiones sobre temas financieros, monetarios y bancarios, algunos de los cuales corresponden a ponencias presentadas en reuniones especializadas de bancos centrales y organismos de supervisión bancaria. El principal objetivo de la publicación es difundir estos trabajos entre los investigadores, funcionarios y técnicos de las instituciones miembros del CEMLA, así como entre las personas interesadas en la materia, en el entendido que las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a las instituciones en que trabajan, ni al CEMLA. Cabe aclarar que los documentos presentados en estos cuadernos no se han sometido a la revisión editorial que el CEMLA aplica a sus publicaciones. Dado el carácter preliminar de estos trabajos se fomenta la elaboración de comentarios y sugerencias, los que pueden enviarse a la página del CEMLA en Internet (<http://www.cemla.org>) con atención al Sr. Edwin Rivera Lamsick.

Derechos reservados por los autores respectivos. Se prohíbe la reproducción de este trabajo sin la autorización previa de los autores y el CEMLA, excepto citas no mayores a dos párrafos. Las solicitudes de permiso se pueden enviar a: CEMLA, Departamento de Ediciones, Atención Sr. Jesús Sobrevilla, Durango 54, México, D.F. , C.P. 06700. México, Fax (525) 5254432. E-Mail: sobrevilla@cemla.org. La respuesta a las solicitudes de permiso se remitirá en un lapso máximo de un mes a partir de la recepción de las mismas. Cabe aclarar que es política de la Institución otorgar sin costo el permiso respectivo a instituciones miembros del CEMLA, a instituciones educativas y de investigación, y a organizaciones no lucrativas que difunden la investigación económica.

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Consideraciones generales sobre la evolución del sistema financiero y de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe	3
II.1.	Evolución de la situación económica y financiera en América Latina y el Caribe	3
II.2.	Situación de las cooperativas en América Latina y el Caribe ante el nuevo escenario económico y financiero.....	5
II.3.	Etapas en la dinámica de la transformación de cooperativas de ahorro y crédito en intermediarios financieros del sistema financiero formal	9
III.	Aspectos relevantes de una eficiente regulación y supervisión de intermediarios financieros	12
III.1.	Precondiciones para una efectiva supervisión de instituciones financieras	12
III.2.	Otorgamiento de licencias y actividades	13
III.3.	Capital mínimo	14
III.4.	Posición de liquidez	16
III.5.	Requisitos de liquidez	17
III.6.	Normas de clasificación y previsionamiento	18
III.7.	Auditorías externas.....	20
III.7.1.	Disposiciones vinculadas con la realización de las tareas	21
III.7.2.	Procedimientos mínimos	22
III.8.	Auditoría interna	22
III.9.	Fraccionamiento y graduación del riesgo crediticio	23
III.10.	Supervisión continua	24
III.11.	Supervisión consolidada	24
IV.	Situación de las cooperativas de ahorro y crédito como intermediador financiero en América Latina. análisis y comentarios	26
IV.1.	Evolución histórica de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina.....	26
IV.1.1.	La evolución del número de socios	27
IV.1.2.	Crecimiento del tamaño promedio	28
IV.2.	Los sistemas cooperativos de ahorro y crédito en América Latina	29
IV.2.1.	Estructura del cooperativismo financiero en América Latina	29
IV.2.1.1.	Particularidades de las CACs latinoamericanas	30
IV.2.1.2.	Tipología de las instituciones financieras cooperativas	30
IV.2.2.	Integración federativa	35
IV.2.3.	Impacto social y económico de las CACs en América Latina.....	37
IV.2.4.	Imagen de las CACs	39
IV.2.5.	Adquisición de la personería jurídica.....	40
IV.2.6.	Finalidad de las CACs.....	41
IV.2.7.	Operaciones de las CACs	42
IV.2.8.	Consideraciones generales sobre el capital de las CACs	43

IV.2.9. Problemas administrativos en las CACs	46
IV.3. La supervisión de las CACs	47
IV.3.1. Evolución de los mecanismos de supervisión	47
IV.3.2. La supervisión especializada de las CACs	48
IV.3.2.1. La extensión de la supervisión especializada.....	48
IV.3.2.2. Criterios para la inclusión de las CACs a la supervisión especializada	54
IV.3.2.3. Capitales mínimos.....	55
IV.3.2.4. Coeficientes de solvencia y criterios de Basilea	56
IV.3.2.5. Supervisión auxiliar	57
IV.3.3. Relaciones con los bancos centrales	60
IV.4. Fondo de garantía de los depósitos	60
Anexo 1 Comentarios sobre la situación de las CACs y la supervisión en cada país de la muestra	64
1. Argentina	64
1.1. Introducción.....	64
1.2. Base legal	64
1.3. Regulaciones prudenciales y operaciones de las CACs	64
1.4. Representación de las CACs	65
1.5. Supervisión y auditorías.....	65
1.6. Perspectivas	66
2. Bolivia	67
2.1. Introducción.....	67
2.2. Base legal	67
2.3. Regulaciones prudenciales y operaciones de las CACs	67
2.4. Supervisión y auditorías.....	68
2.5. Perspectivas	69
3. Brasil	70
3.1. Las cooperativas de ahorro y crédito de Brasil.....	70
3.2. La integración cooperativa	71
3.3. La supervisión de las CAC.....	72
3.4. Perspectivas	72
4. Chile	74
4.1. La participación en el mercado	74
4.2. Funciones y facultades de los entes estatales competentes	74
4.3. Problemas del sector.....	75
4.4. Perspectivas	76
5. Colombia	77
5.1. Situación general de las CACs	77
5.2. La situación actual de la supervisión	77
5.3. Reformas recientes	78

5.3.1. Inclusión de cooperativas multiactivas a la supervisión.....	78
5.3.2. La carta de entendimiento.....	79
5.4. Camino hacia un sistema del “autocontrol”	79
5.5. Reformas planeadas para el futuro	80
5.6. Significado de las reformas ante la crisis del sector de las CACs.....	80
6. Costa Rica	82
6.1. Las cooperativas de ahorro y crédito	82
6.2. La supervisión “auxiliar”.....	82
6.3. Perspectivas en el aspecto de la supervisión	82
6.4. Perspectivas para la supervisión auxiliar y la auditoría.....	83
7. Ecuador	84
7.1. Las cooperativas de ahorro y crédito	84
7.2. La integración cooperativa	85
7.3. La situación actual de la supervisión	86
8. El Salvador	88
8.1. Características generales.....	88
8.2. Marco jurídico.....	89
8.3. Integración	90
8.4. Supervisión de las CACs	91
8.5. Tendencias y perspectivas.....	91
9. México	93
9.1. Introducción.....	93
9.2. Base legal.....	93
9.3. Regulaciones prudenciales y operaciones de las CACs	93
9.4. Representación	94
9.5. Supervisión y auditoría	94
9.6. Perspectivas	95
10. República Dominicana	96
10.1.La posición de las CACs en el sector financiero dominicano.....	96
10.2.Supervisión especializada, regulación y auditoría	96
10.3.Capital, liquidez y solvencia.....	97
10.4.La inclusión de las CACs en la supervisión estatal como perspectiva a mediano plazo	97
11. Uruguay	98
11.1.Estructura actual	98
11.2.Participación en el sector financiero	98
11.3.Diferencias normativas con los bancos	99
11.4.Características funcionales	99
11.5.Capitalización permanente	99
11.6.Crecimiento con competencia	100
11.7.Descentralización de las decisiones de crédito.....	100

Anexo 2 : Cuadros – resumen por países	102
1. Argentina	102
2. Bolivia	106
3. Brasil	109
4. Chile	112
5. Colombia	114
6. Costa Rica	117
7. Ecuador	120
8. El Salvador	125
9. México	130
10. República Dominicana	133
11. Uruguay	135

La regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe – Un estudio comparativo de la situación en 11 países –

Dieter Hüenthal

*Rubén Gattelet**

I. INTRODUCCIÓN

En Este trabajo se realizó basado en la inquietud existente en la región sobre las posibilidades potenciales que tienen las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs), de participar activamente en el mercado financiero formal con el fin de fomentar una mejor situación financiera y el acceso al mercado de personas de bajos recursos, especialmente de áreas rurales, y pequeños empresarios tanto en el ahorro como el crédito, lo cual requeriría de un efectivo sistema de supervisión y control de su actividad financiera.

Con este trasfondo, se analizaron las características de las entidades cooperativas para dar cumplimiento a los requisitos de regulación y fiscalización que requieren como intermediarios financieros en el sistema, así como los sistemas de supervisión y regulación existentes en la actualidad.

Para ello se realizó el estudio en 11 países de América Latina y el Caribe a saber:

* El siguiente estudio fue realizado por los señores Dieter Hüenthal (Alemania) y Rubén Gattelet (Argentina) por encargo de la DGRV y el CEMLA en el marco de un convenio de cooperación entre ambas instituciones. Toda las opiniones contenidas en este trabajo son propias de los Consultores y no necesariamente expresan la opinión de la DGRV y el CEMLA sobre la situación de Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe.

Este estudio fue coordinado por el Dr. Matthias Arzbach, Director del Proyecto de la DGRV para América Latina (San José/Costa Rica), y el Dr. Luis Giorgio, Subdirector del CEMLA (Ciudad de México).

Tanto los coordinadores como los consultores agradecen al señor Álvaro Durán, colaborador de la DGRV en Costa Rica, por su participación en la revisión y complemento de información de este estudio, y al señor Francisco Marroquín (CONSULTAD) por su aporte sobre el caso de El Salvador.

Asimismo, agradecen a las Federaciones de las Cooperativas, a los Institutos Estatales de cooperativas y a las Superintendencias de Bancos y Bancos Centrales de los países analizados su ayuda en la recopilación del material y sus comentarios, sobre todo durante el Seminario Internacional en junio de 1998 en Santa Fe de Bogotá.

No se permite la reproducción de ninguna de las partes de esta publicación sin el permiso escrito de la DGRV.

Argentina
Bolivia
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica
Ecuador
El Salvador
México
República Dominicana
Uruguay

El análisis y la recopilación de información se efectuó sobre:

Las leyes que regulan la actividad de las entidades cooperativas, como tal, y como intermediario financiero.

Las estructuras societarias, participación en el mercado financiero, líneas de productos y servicios ofrecidos.

Controles internos y externos, a través de organismos auxiliares o las Superintendencias de Bancos.

Relaciones con los Bancos Centrales, en cuanto a encajes, prestamista de última instancia o acceso al redescuento, cuentas corrientes en los institutos emisores, etc.

Asimismo, para una mejor comprensión del tema se profundizó en los orígenes y la evolución del sistema cooperativo en cada país con la finalidad de obtener una visión más clara sobre la situación del sistema cooperativo existente.

La obtención de la información se realizó tanto en las correspondientes entidades públicas de supervisión como en los organismos de integración cooperativos. Debe señalarse que en todos los países hay grandes deficiencias en relación con los datos cuantitativos respectivos. En muy pocos países existe una base de información homogénea y certera que incluya los datos básicos de todas las CACs. Mientras que la información de las CACs supervisadas por las Superintendencias de Bancos generalmente es confiable, muchos de los datos sobre las CACs no sujetas a este control (la mayoría) son estimados.

Las opiniones contenidas en ese estudio son de entera responsabilidad de los autores. Por lo tanto, no comprometen a las instituciones auspiciadoras, la DGRV y el CEMLA.

II. Consideraciones generales sobre la evolución del sistema financiero y de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe

II.1. Evolución de la situación económica y financiera de los países en América Latina y el Caribe

El modelo económico predominante en América Latina durante la década de los años sesenta consideraba que el motor de la inversión, y por lo tanto del crecimiento, era el sector público de la economía. En el caso del sistema financiero, la influencia ejercida por el Estado sobre la industria bancaria se expresaba a través de mecanismos tales como:

- El direccionamiento de la capacidad prestable de los depósitos bancarios.
- La determinación de las tasas de interés activas y pasivas.
- El establecimiento de barreras a la entrada al sistema financiero y
- La protección a los depositantes a través de sistemas de garantía de depósitos, sobre todo en la figura del Banco Central como prestamista de última instancia.

En definitiva se buscaba canalizar el ahorro interno de la economía hacia proyectos de inversión directamente asumidos por el Estado en algunos casos y por el sector privado en otros, pero siempre bajo la conducción del primero. El modelo buscaba además que el ahorro financiero privado estuviera protegido a través de instituciones tales como la garantía de los depósitos y las funciones de prestamista de última (y primera instancia) del Banco Central. Las funciones de supervisión bancaria tenían un criterio esencialmente contable pues se pensaba que los riesgos que podían asumir las entidades bancarias eran mínimos debido a que su capacidad de maniobra era sumamente restringida.

El ambiente macroeconómico de aquella época no presentaba los desequilibrios que con posterioridad fueron la característica principal de la región, y la tecnología de comunicaciones no era un impedimento para el desarrollo de estrategias basadas fundamentalmente en el aislamiento. Durante esos años, los sistemas financieros de América Latina crecieron a tasas consideradas respetables. El limitado y en algunos casos inexistente acceso al crédito de microempresarios urbanos y de grupos de campesinos impulsó la creación de bancos de fomento en la mayoría de los países latinoamericanos. También se produjo un auge de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

En medida creciente, el ahorro financiero privado fue utilizado para financiar ya no a la inversión sino al gasto público, con lo cual la industria bancaria se alejó del cumplimiento de su papel fundamental de transformar ahorro en inversión a través del mercado de fondos prestables. Luego, cuando el ahorro privado no fue suficiente para financiar el gasto público se recurrió al ahorro externo, y cuando no estaba disponible, a la financiación por medio de los bancos centrales, momento en el que las economías de la región enfrentaron procesos de elevada inflación. En este ambiente, la industria bancaria comenzó a tomar importantes riesgos en su operación, aún cuando su actividad estaba sumamente controlada por el Estado.

Las crisis financieras fueron una característica casi permanente en la región. Entre sus causales se pueden destacar los siguientes factores:

-
- El direccionamiento creciente del crédito a tasas de interés activas subsidiadas que provocaba una asignación ineficiente de los recursos financieros.
 - Los encajes legales que eran utilizados como un mecanismo de financiamiento del gasto público y no como un instrumento de control de la liquidez.
 - Los márgenes de intermediación que eran elevados por lo que aquellos sin acceso al crédito subsidiado por el gobierno enfrentaban restricciones financieras crecientes y dificultades para cumplir con el pago de sus deudas bancarias.
 - El activo de los intermediarios financieros que se deterioraba tanto por la situación de la cartera de créditos al sector privado, como por la inmovilización derivada del sistema de encajes. Estos eran el vehículo a través del cual se utilizaban los depósitos en el sistema bancario para otorgar crédito al sector público.
 - El estancamiento económico que aceleraba las demandas sociales y creaba incentivos adicionales para que el sector público utilizara al sistema bancario para financiar gasto corriente y no de inversión.
 - La sobrerregulación que creaba incentivos de fraudes, en un contexto en el que la supervisión bancaria era de carácter estrictamente contable, con una incapacidad manifiesta para anticipar la existencia de problemas en el patrimonio de los bancos.
 - En este ambiente ocurrieron las crisis macroeconómicas de Argentina y Brasil a fines de los años ochenta, de México a comienzos de esa década y de Venezuela en 1994.

En estas condiciones, ya en los años noventa se hizo evidente la necesidad de realizar reformas en todo el ámbito de las economías afectadas. El papel del Estado se reconsideró y se restringió, en algunos países desapareció el Estado empresario y en otros, se hicieron esfuerzos para ajustar sus necesidades de financiamiento.

Todo esto colaboró para promover una liberalización financiera efectiva en la que no sólo se desregulaban las tasas de interés activas y pasivas sino además los intermediarios financieros comenzaban a contar con capacidad prestable abundante para otorgar créditos al sector privado dado que el Estado empezaba a tener sus cuentas fiscales en orden. Un ejemplo claro en este aspecto es México, que a partir de mediados de 1991 eliminó el coeficiente de liquidez de 30% sobre los depósitos captados, constituido esencialmente con títulos del sector público. En otros países no se eliminó completamente el encaje legal pero se disminuyó substancialmente, liberando recursos prestables para el sector privado.

La liberalización financiera coincidió con la apertura de las economías a los flujos de capitales externos, en general de corto plazo y con el desarrollo de cambios tecnológicos en materia de comunicaciones que, en muchos casos, impulsaron las aperturas antes comentadas y en otros las expandieron.

El paso del Estado al mercado como eje del funcionamiento de la industria bancaria no fue acompañado por cambios importantes en la calidad de la supervisión bancaria. Permanecieron vigentes instituciones como la garantía estatal de depósitos y las funciones ampliadas de prestamista de última instancia de la banca central, lo cual hacía que el mercado funcionara a medias, con distorsiones que creaban incentivos a comportamientos

ineficientes de los agentes económicos usuarios de la industria bancaria y de los propios intermediarios.

La inexperiencia de algunos banqueros para cumplir con la función de intermediación de fondos prestables debido a tantos años de intervenciones estatales, la vinculación existente en la región entre grupos económicos y financieros y la falta de mercados de capitales desarrollados, fueron factores que contribuyeron al deterioro de la cartera de préstamos al sector privado a una velocidad creciente.

A su vez, este proceso de deterioro del activo de los bancos estaba ocurriendo en un ambiente de apertura y globalización financiera que le agregaba volatilidad a los pasivos financieros, ahora con un alto componente de capitales externos de corto plazo.

De esta forma, aún con estabilidad macroeconómica y con un aparente funcionamiento del mercado para la asignación de crédito, se produjeron nuevamente crisis bancarias. En México a partir de enero de 1995 para resolver la crisis, el Estado pasó a ser el principal acreedor de la banca, al igual de lo que había ocurrido en Chile en 1983. Los costos de estas crisis bancarias fueron muy significativos, como porcentaje del PIB en Chile el rescate costó 19%, en Argentina (1982) fue 13% y en México (1995) se estima en, al menos, 12%.

En los años noventa América Latina comenzó a experimentar cambios significativos en su estructura económica; uno de estos cambios fue la disminución del papel del Estado en la economía.

La banca de fomento y desarrollo estatal disminuyó su importancia como fuente de financiamiento y el sistema cooperativo de ahorro y crédito que en la época anterior había tenido un desarrollo importante, entró en crisis. Como consecuencia de lo anterior, un segmento importante del mercado financiero quedó desatendido. Nos referimos a las microempresas urbanas y campesinas, por el lado de la demanda de crédito y a los depositantes de bajos ingresos, por el lado de la oferta de fondos prestables.

Por otro lado, la liberalización financiera incrementó los niveles de competencia entre los intermediarios financieros tradicionales (los bancos). Este fenómeno, junto con la apertura y globalización de los mercados financieros, incentivó el retiro de la banca comercial minorista de los segmentos más pequeños del mercado financiero (si bien estos bancos no habían sido muy activos en estos campos). No se pudieron cubrir, por consiguiente, los espacios que dejaron los bancos estatales. Adicionalmente, los esfuerzos por reducir los desequilibrios fiscales provocaron también una disminución significativa de los subsidios crediticios a las microempresas.

II. 2. Situación de las Cooperativas en América Latina y el Caribe ante el Nuevo Escenario Económico y Financiero

La evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina, se inserta en la lógica de las diferentes etapas de cambios en el escenario económico y financiero, ya descrita.

En la mayoría de los países latinoamericanos asistimos a un auge de formación de Cooperativas de Ahorro y Crédito en los años 60 y la primera mitad de los 70. Este auge fue producto de la aplicación de estrategias de desarrollo de los Estados, apoyadas en primera instancia por instituciones de la Iglesia y la Alianza para el Progreso. El objetivo

principal de la masiva creación de Cooperativas de Ahorro y Crédito consistía en abrir un acceso a ciertos servicios financieros a los segmentos desfavorecidos de la población, especialmente los rurales. Adicionalmente, estas cooperativas ofrecían otros servicios de importancia para la región (por ejemplo, funerarias, salas comunales, almacenes de víveres, de construcción, comercialización, venta de insumos, etc.).

Las expectativas frente a las cooperativas como entes capaces de solucionar múltiples problemas sociales eran altas. En condiciones de una casi total regulación sobre las condiciones en las cuales se desarrollaba el sistema financiero – principalmente la fijación de las tasas de interés (“represión financiera”), el sistema de las CACs pudo desarrollarse rápidamente, sin necesidad de preocuparse demasiado por desarrollar políticas empresariales orientadas hacia el mercado y la competencia. La penetración en la población, la participación en el sistema financiero era bastante elevada en algunos países – en general -, mucho más alta que en la actualidad. Junto con la Banca Estatal de Desarrollo se cubrió buena parte de la demanda de crédito proveniente de sectores de la pequeña y microempresa como del sector campesino.

El sistema cooperativo de ahorro y crédito entró en crisis en la mayoría de los países a partir de la segunda mitad de los 70 hasta el comienzo de los 90, siguiendo casi paralelamente la evolución sufrida por el resto del sistema financiero, es decir, la transformación de un sistema dependiente de decisiones del Estado hacia una economía de mercado. En esta situación de transición, se asistió a una falta casi completa de control y supervisión por parte del Estado, unido a una despreocupación por el control al interior del sistema cooperativo, provocado por el progresivo debilitamiento de las estructuras de integración (Federaciones, bancos cooperativos). Sumado a inadecuadas políticas financieras, fraudes, y la despreocupación por la inserción progresiva del sistema en los mercados, en esta época ocurrieron varias quiebras de muy importantes cooperativas y de bancos en propiedad de cooperativas. Estos hechos deterioraron fuertemente la imagen de las CACs como intermediarios financieros sólidos tanto en la población como a nivel del Estado e hizo decaer substancialmente su impacto económico.

Actualmente, la situación de las CACs parece estar en un proceso de estabilización en la mayoría de los países latinoamericanos, tratando de recuperar el terreno perdido en condiciones de una creciente competencia. Las CACs ahora se encuentran con la necesidad de enfrentarse a condiciones de mercado y condiciones generales del entorno que cambian a gran velocidad. En este proceso, su desventaja frente a los bancos todavía es notable.

La tarea de enfrentar los retos de hoy se dificulta para las CACs por una serie de razones. Probablemente la causa principal reside en que desde su nacimiento y promoción operaron con una filosofía de entidad social aferrada a ciertos principios cooperativos que impedían el operar activa- y agresivamente en un mercado liberalizado – pues se consideraron como un sistema opuesto al mercado y al sector privado. La concepción de un cooperativismo de ahorro y crédito tradicional, basado en un modelo adaptado de los “Credit Unions” de tipo norteamericano, funcionó en sus inicios - bajo el amparo, la protección y el fomento estatal, el apoyo externo norteamericano y condiciones de fuerte regulación estatal de todo el sistema financiero. En este contexto además, amplios sectores de la población no tenían acceso a servicios financieros, y las cooperativas “abiertas” aumentaron rápidamente su membresía, especialmente proveniente del sector PYME y

campesino, pero también una gran cantidad de afiliados pertenecientes a los nuevos sectores medios.

Con el advenimiento de la crisis económica, las épocas de inflación y para la posterior inserción de las cooperativas a un mercado dinámico, la concepción cooperativa tradicionalista fue un obstáculo de consideración. Especialmente la noción de que las CACs no serían entidades de intermediación financiera, por su carácter “social”, hizo que el sistema cooperativo perdiera paulatinamente terreno frente a otros agentes financieros.¹ La noción del carácter “no – capitalista” de la cooperativa además, creó una despreocupación por el control y la supervisión interna y externa, así como por una adecuada gerencia de los aspectos “bancarios”, especialmente el desarrollo de los diferentes productos financieros.

Pero no fueron solamente causas internas las que dificultaron una adaptación adecuada de las CACs a las nuevas condiciones. También el mismo Estado fue un obstáculo fundamental en esta tarea. Hasta hoy, las cooperativas basan su estructura organizativa en leyes generalmente caducas, provenientes de la década del sesenta que, si no impiden, dificultan un desarrollo sano de las CACs como intermediarios financieros eficientes. Deben adoptar procedimientos y estructuras internas que no son adecuados a su carácter de intermediario financiero.

La falta de una legislación adecuada fue acompañada por la ausencia casi completa de una supervisión estatal. En casi todos los países, las CACs por años estaban desvinculadas totalmente de las Superintendencias de Bancos. Ni ellas querían esta supervisión, ni las Superintendencias la buscaron – principalmente por razones de imagen y por la inexperiencia en cuanto a la forma de poder controlar un grupo tan grande de pequeñas entidades financieras. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito estaban sometidas al “control” de Institutos Estatales de cooperativas, que no tenían especialización en la supervisión y regulación del funcionamiento de las CACs. Los gerentes y directivos de las cooperativas, así como los organismos de integración, atacaron los intentos de someter las Cooperativas de Ahorro y Crédito a un mayor control como indebida “injerencia” del Estado al sistema supuestamente autogestionario.

El argumento para no someter a las Cooperativas de Ahorro y Crédito a los controles del sistema financiero siempre fue el mismo: debido a que la cooperativa de ahorro y crédito solamente operaría con socios, no realizaría intermediación financiera - por lo tanto, su “carácter” sería distinto al de un banco. Este pensamiento fue reforzado mediante la fijación – en algunas leyes – del “acto cooperativo” como una relación entre socios y cooperativa que tiene un carácter no – comercial. Además, el apego a los “principios cooperativos” los distinguiría completamente de la “empresa capitalista”.

Esta situación de una falta de control casi absoluto, produjo no solamente el crecimiento de un sector de CACs sumamente heterogéneo, sino el mantenimiento en el mercado de unidades financieras ineficientes, lo cual deterioraba aún más la imagen del sistema como un todo.

Desde sus inicios, uno de los principales problemas de las CACs en América Latina fue la falta de profesionalismo. Éste no solamente se dio en el ámbito de directivos – normalmente personas con escasa formación administrativa o financiera –, sino

¹ Esta acepción debía servir por muchos años no solamente para justificar un “management” financiero ineficiente, sino sobre todo para rechazar cualquier intento de un mayor control por parte del Estado.

especialmente a nivel de gerencia. Las remuneraciones bajas y su ideología (no se consideraban “empresas capitalistas”) generalmente impidieron el empleo de gerentes con experiencia en el sector financiero. Sin embargo, a pesar de una calidad de gerencia poco competitiva frente al resto del sector financiero, éstos frecuentemente empezaron a dominar la cooperativa con el consiguiente problema de la relación “principal – agent”. Debido a que los órganos de control interno de las cooperativas (con cargo honorífico) adolecieron del mismo problema de calificación que los órganos administrativos honoríficos, y dada la falta de control externo, las cooperativas crecieron a merced de las políticas de los gerentes. La estructura de capitalización de la cooperativa, con aportes muy bajos para poder adquirir la membresía tampoco coadyuvó a un mayor control interno, sino que redujo el interés de los socios, en muchos casos, de participar activamente en las decisiones sobre la vida de la cooperativa.

El modelo norteamericano de “Credit Unions” implementado en toda América Latina desde la década de los años 50 y 60, basado en su accionar y su filosofía en grupos de socios con diferentes tipos de nexos común y con ingresos fijos (estratos medios), llevó a la implementación de políticas de captación y de crédito inadecuadas – no adaptadas a las necesidades de los socios. En el lado del pasivo, se notó la ausencia de una gama de productos que satisficiera las necesidades de los socios para poder depositar sus ingresos y ahorros en un lugar seguro y rentable más allá de la simple cuenta de ahorros; en el lado del activo, se carecía de una política crediticia basada en las necesidades reales de los agricultores o de la micro – y pequeña empresa: las condiciones de los préstamos dependían no de la necesidad del socio, sino que fueron otorgados, de manera esquemática, básicamente en función del monto de las aportaciones o los ahorros del demandante de créditos. Esto se debió a que la filosofía del modelo “Credit Union” veía como tarea principal de la CAC el otorgamiento de créditos “baratos” lo cual implicaba el descuido de la movilización de ahorros, el pago de tasas de interés bajas para depósitos y la consiguiente política de racionamiento crediticio.

El crecimiento del número y el tamaño de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los años 50, 60 y parcialmente hasta la segunda mitad de los 70, fue acompañado por la creación paralela de estructuras de integración: en todos los países latinoamericanos se formaron Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito con funciones que abarcaban desde la representación de intereses hasta la consultoría, la auditoría y la capacitación. En el área comercial – financiera se crearon en muchos países Bancos Centrales Cooperativos, con funciones que trascendían generalmente el ámbito de las CACs, con una estructura de votos no sobre la base del capital sino sobre la base del principio de “una cooperativa, un voto”. De estos Bancos Cooperativos tuvieron que liquidarse en el transcurso de los años 80 casi todos.

Debido a que las Federaciones fueron creadas en su mayoría, desde arriba hacia abajo con base en ayuda externa, con el retiro de ésta en los años 70 tuvo como resultado que las cooperativas no estaban dispuestas a financiar el sostenimiento de las Federaciones. Esto los obligó a reducir drásticamente sus servicios que antes habían ofrecido (frecuentemente de manera gratuita), lo cual a su vez provocó una evolución aún menos controlada y más desordenada de las cooperativas primarias.

El debilitamiento de las Federaciones se trató de compensar en muchos casos, con la integración de la función financiera de segundo piso a las Federaciones. Principalmente, se trataba de la canalización de líneas de crédito externas hacia las cooperativas. Se tuvo la esperanza que el nuevo servicio lograría altos niveles de rentabilidad para que pueda dar autosostenibilidad financiera a las Federaciones y su vinculación con otros servicios (auditoría, consultoría, capacitación) lograría fortalecer las instituciones de integración. Contrariamente a esta expectativa, la integración de la función financiera a las Federaciones en muy pocos casos contribuyó a su fortalecimiento. El inadecuado manejo financiero por parte de las Federaciones – al contrario – contribuyó a un mayor debilitamiento/ desaparición de facto de la institución de integración, al desvío de sus funciones principales, o – en el mejor de los casos – a la consiguiente formación de instituciones financieras especializadas para realizar la tarea de intermediación financiera (bajo control de la Federación). En muchos casos, los esquemas de intermediación financiera aplicados por las Federaciones o las instituciones controladas por ellas, tuvieron como resultado una competencia directa con las cooperativas de base, en lo referente a la captación de depósitos.

Este es el esquema general en el cual se desarrollaron y se desenvuelven las CACs en América Latina. A pesar de los problemas mencionados (que no son aplicables a todas las cooperativas, sino que describen tendencias), las CACs cumplen funciones económicas y sociales de mucha importancia. No existe por el momento ninguna institución financiera que pudiera reemplazar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en sus importantes servicios para la pequeña empresa, la microempresa, los pequeños y medianos agricultores y ciertos estratos poblacionales urbanos. No existe ninguna institución financiera, capaz de crear circuitos financieros locales en la misma forma como las cooperativas lo han logrado.

Es por estas razones que un adecuado sistema de supervisión se hace inminente. Este sistema debería lograr, además de integrar las cooperativas de manera concreta al sistema financiero global, el redireccionamiento de sus actividades financieras, logrando que la particularidad de las cooperativas aparezca como una fortaleza y no como una debilidad. Para ello será inminente una evolución de las cooperativas hacia intermediarios financieros con iguales oportunidades que otros y para lograrlo, deberían observarse algunos pasos que se esbozan a continuación

II.3. Etapas en la Dinámica de la Transformación de Cooperativas de Ahorro y Crédito en Intermediarios Financieros del Sistema Financiero Formal

En el análisis de la participación de entes cooperativos en el Sistema Financiero se pueden ver las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs) y los Bancos Cooperativos (Bcoop).

Asimismo, dentro de ellos, más en el caso de las CACs, observamos distintas situaciones de acuerdo con el grado de evolución y participación en el mercado de intermediación financiera. Por lo cual, para el trabajo se definen tres segmentos o etapas en los cuales agrupan los entes cooperativos en el Mercado Financiero.

El primer segmento abarca a las CACs que por su participación en el mercado y por su grado de evolución, realizan actividades primarias de intermediación financiera, más destinadas a recibir el ahorro de sus asociados y otorgar créditos a los mismos, siendo

generalmente estos créditos para una actividad determinada, como de consumo o pequeños emprendimientos, etc.

En el primer segmento definido, estas instituciones tienen determinados derechos y obligaciones derivados más de su origen cooperativo, que por su actividad de intermediación financiera, por lo cual sus actividades son reguladas por leyes específicas a las cooperativas y no por reglamentaciones para las entidades financieras. Por ejemplo, los requisitos de capital en el caso de las instituciones cooperativas en América Latina, se rigen por leyes específicas, y las exigencias son mínimas en cuanto al importe inicial para comenzar a funcionar. Si esta misma institución quisiera crearse bajo el ámbito de las leyes de instituciones financieras, los importes mínimos de capital exigido son considerablemente mayores. Asimismo, la participación en el mercado de intermediación financiera se realiza, casi siempre, directamente con sus asociados (CACs cerradas) y no con terceros, siendo el destino de los préstamos que otorga, relacionados con la actividad económica que dio origen a su constitución.

Con respecto a los derechos que puede tener una entidad financiera, las CACs definidas no tienen alcances a ellos, como por ejemplo acceder a préstamos por problemas de liquidez en el Banco Central.

El segundo segmento está compuesto por aquellas CACs que por su evolución pueden efectuar operaciones con terceros (CACs abiertas), diversificando su cartera de productos (distintas clases de préstamos, comercialización de tarjetas de débito o de crédito, etc.), o sea que el nivel operativo y de participación en el mercado ha crecido, y esto conlleva un grado de complejidad operativa y de responsabilidad empresarial, mucho mayor que las del primer segmento, por lo tanto se encuentran con mayores derechos y obligaciones.

Este incremento en su participación en el mercado y en las actividades desarrolladas puede llegar a un punto que las CACs se encuentren inmersas bajo otras reglamentaciones vigentes que les pueden generar estos nuevos derechos y obligaciones que mencionáramos anteriormente.

Estos niveles de evolución están dados por el crecimiento producido, conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes (nivel de participación en el mercado, operaciones con terceros, mayor cartera de productos, mayor nivel de activos y pasivos, etc.), por lo cual existen dos extremos, en uno se sitúan aquellas CACs que tienen un nivel más simple de operatividad y menor participación en el mercado y en el otro extremo, se sitúan las que por el nivel alcanzado desarrollan una actividad con volúmenes como una entidad financiera común.

En la actualidad en América Latina, estas entidades comienzan a operar, ya no sólo bajo el ámbito de las normativas que regulan la actividad cooperativa, sino bajo el ámbito de regulación de las entidades financieras, por ello deben cumplir requisitos específicos y pueden acceder en algunos casos a derechos complementarios. Por ejemplo, pueden pasar a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, con obligaciones de encajes por liquidez, capitales mínimos, auditorías externas, etc., y podrían tener acceso a cuentas corrientes dentro del Banco Central, préstamos por necesidades de liquidez, etc.

En el tercer segmento definimos a los Bancos Cooperativos.

Estos bancos en la mayoría de los casos en América Latina y el Caribe, han nacido a través de ampliación y conversión de una CAC en Bcoop o, de la fusión de varias CACs, o directamente por la creación de un Banco Cooperativo. Es en este momento que debe cumplir con todos los requisitos de un Banco Universal ante la Superintendencia de Bancos, pero en el mismo momento tiene todos los derechos del mismo ante la Superintendencia y el Banco Central.

Como se puede apreciar, la función que desarrolla en cualquiera de los tres segmentos un ente cooperativo (tomar depósitos y prestar dinero), es la misma que desarrolla un Bcoop o cualquier CAC en el segmento en que se encuentre. Lo que fue cambiando es el volumen de las operaciones y su consecuente complejidad institucional.

Este análisis nos permite definir que la participación de los entes cooperativos como intermediario financiero, contiene las mismas premisas, sin importar el segmento en que se encuentre, de eficiencia, gobernabilidad y control, variando la calidad de las mismas conforme al tamaño de la institución. Por lo cual se puede inferir que las soluciones a aplicar deben orientarse a esta característica en particular.

Por ejemplo, cuando pensamos en el control a efectuar a las instituciones, va a ser distinto aquel para las CACs del primer segmento, a los que realice a un Bcoop. Pero sí debemos estar convencidos que se deben desarrollar en las dos instituciones.

Por ello, conforme a cada una de las situaciones podríamos definir distintos niveles de supervisión (control por Superintendencia de Bancos, control por organismos auxiliares, etc.), acceso a financiamiento por parte del Banco Central, ofrecimiento de nuevos productos financieros, etc.

III. ASPECTOS RELEVANTES DE UNA EFICIENTE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

El análisis del comportamiento de las entidades financieras de América Latina y el Caribe debería enmarcarse dentro de los principios fundamentales de supervisión bancaria internacionalmente aceptados (Recomendaciones del Comité de Basilea). Estos estándares pueden resumirse en los siguientes elementos:

- Precondiciones para una efectiva Supervisión.
- Otorgamiento de Licencias y Actividades claramente definidas.
- Requerimientos y Regulaciones Prudenciales.
 - Capitales Mínimos.
 - Posición de Liquidez.
 - Requisitos de Liquidez.
 - Clasificación de Cartera y Previsionamiento.
 - Normas de Auditoría.
 - Externa.
 - Interna.
 - Fraccionamiento y Graduación del Riesgo Crediticio.
- Metodología de Supervisión Continua.
- Requerimientos Informativos.
- Supervisión Global (nacional e internacional).

Estos conceptos deberían aplicarse a todas aquellas instituciones que intermedian fondos del público, sin distinción de tamaño pero tomando en cuenta las particularidades del marco institucional en el que se desenvuelven.

III. 1. Precondiciones para una efectiva supervisión de instituciones financieras

Se han desarrollado diversos argumentos para sustentar el carácter estatal de la supervisión de los intermediarios financieros: las derivaciones sistémicas de las fallas en su comportamiento y el papel fundamental que juegan en el funcionamiento del sistema de pagos de una economía, son los más destacados. Sin embargo, no es el propósito de este documento presentar argumentos teóricos sobre la conveniencia de contar con un esquema de supervisión bancaria administrado por el Estado, simplemente se parte de la realidad vigente en América Latina, donde todos los países ejercen la supervisión de entidades financieras a través de agencias estatales, en algunos casos, dependientes del Ministerio de Finanzas, en otros dentro del propio Banco Central o independientes.

Una regulación y supervisión bancaria eficiente debe contribuir a garantizar que las instituciones financieras cumplan con eficiencia su labor de intermediar fondos prestables,

contribuyendo a la estabilidad del sistema financiero. En esta tarea, la supervisión debería incluir a todas las instituciones financieras que operan en el mercado. Los organismos de supervisión deberían disponer de:

- Las atribuciones legales necesarias para contar con toda la documentación de las instituciones financieras.
- Las facultades para establecer el régimen contable y los criterios de valuación.
- Las facultades para el establecimiento de Normas Prudenciales.
- Las facultades para impedir la conformación de estructuras que impidan la efectiva supervisión.
- La capacidad y facultades para poder revisar las actividades locales e internacionales.
- Un régimen sancionatorio claro, de rápida aplicación y libre de presiones políticas.
- Las facultades para generar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía presupuestaria).
- Las atribuciones necesarias para generar mecanismos informativos con destino al público.

III.2. Otorgamiento de licencias y actividades

Siendo el otorgamiento de licencias y el permiso para realizar actividades el primer eslabón de la cadena de supervisión, la agencia de fiscalización debería contar con el poder suficiente para imponer normas de cumplimiento obligatorio para la apertura y funcionamiento de las instituciones financieras. En tal sentido, los requisitos mínimos que debería cumplir cualquier legislación al respecto son:

- Requisitos que deberían reunir los organizadores y directores de las instituciones financieras a través de la presentación de un Curriculum Vitae acreditándose experiencia (económica y financiera), solvencia patrimonial e idoneidad técnica y moral.
- Capitales mínimos, monto, forma y plazo de integración.
- Información vinculada con la tenencia del paquete accionario y, en caso de ser necesario, información de los accionistas y del grupo o conjunto económico.
- Normas específicas de instalación, fusión y transformación que regulen las inversiones de entidades financieras locales en intermediarios financieros del exterior.
- Sanciones.
- Grado de compromiso del accionista principal.
- Por último, el cuerpo legal y normativo debería transmitir con claridad las actividades que cada intermediario financiero según su categoría - si las hubiera- puede realizar.

III.3. Capital mínimo

Se recomienda que las entidades financieras tengan un capital mínimo para comenzar a funcionar. Este monto mínimo debería lograr el equilibrio entre, un importe que impida a personas o grupos que sin asumir mayores riesgos patrimoniales, se puedan dedicar a la intermediación de recursos financieros y, por el otro, un monto que no se convierta en un obstáculo para la generación de un sistema financiero competitivo.

A partir del efectivo funcionamiento debiera tenerse en cuenta los denominados riesgos de crédito y de mercado.

Riesgo de Crédito

También denominado riesgo de contraparte es aquel que surge básicamente del tomador de fondos y de las garantías ofrecidas en cada operación. En algunos casos también se tiene en cuenta el nivel de la tasa de interés aplicada a cada financiación, ello en el entendimiento de que su mayor o menor nivel está relacionado directamente con el riesgo contenido en la operación.

Se pueden establecer normas en esta materia que giren en torno a la siguiente expresión:

$$I = KR$$

$$I = PNB + PNC$$

$$KR = x \cdot AI + y \cdot VRF + z \cdot (OANI + RE)$$

donde:

I: integración de capital;

KR: capital mínimo exigido en función del riesgo;

PNB: patrimonio neto básico. Comprende fundamentalmente las cuentas del balance representativas del capital social efectivamente integrado, los aportes no capitalizados, las reservas y los resultados no distribuidos;

PNC: patrimonio neto complementario. Representa, básicamente, los resultados generados durante el ejercicio y otros conceptos como las obligaciones subordinadas o las provisiones globales constituidas sobre la cartera crediticia o de títulos;

x: coeficiente de ponderación de los activos inmovilizados;

AI: activos inmovilizados, Definidos como aquellos que no participan de la intermediación entre la oferta y demanda de recursos financieros;

y: coeficiente de ponderación de las financiaciones;

VRF: valor de riesgo de las financiaciones que se obtiene de la siguiente expresión:

$$VRF = f \cdot cp$$

$$VRF = f \cdot cp \cdot Ir$$

En el primer caso:

f: valor de las financiaciones;

cp: coeficiente de ponderación de las financiaciones establecido de acuerdo con el tipo de operación y las garantías que poseen.

En el segundo caso se agrega:

Ir: indicador de riesgo establecido en función del nivel de la tasa de interés aplicada a las operaciones.

z: coeficiente de ponderación de otros activos no inmovilizados;

OANI: otros activos no inmovilizados;

RE: finanzas, avales y otras responsabilidades eventuales.

En ningún caso se aceptaría que el capital mínimo en función de activos de riesgo fuera inferior al mínimo exigido para comenzar a funcionar.

La frecuencia de medición debiera establecerse teniendo en cuenta el nivel de fluctuación económica propia de cada sistema y el plazo de las operaciones, en general, se entiende que calculado trimestralmente ofrece un nivel de razonabilidad acorde con las exigencias prácticas.

Por último, se entiende que los incumplimientos a esta relación debieran, más allá de las sanciones económicas, tener incidencia en la autorización de planes de expansión o el acceso a líneas de préstamos especiales.

Los valores establecidos en la región para esta regulación prudencial para bancos oscilan entre 8% y 11,5 %.

B. Riesgo de Mercado

Definido como aquel proveniente de la fluctuación de los precios de activos financieros, genera la necesidad de establecer normas que posibiliten a los organismos de contralor, requerir a las instituciones financieras la integración de capital específico que lo cubra. En este sentido, se considera importante:

- identificar los activos de “trading” y contabilizarlos separadamente
- adoptar modelos estandarizados elaborados con base en los criterios de Basilea que, en sus aspectos metodológicos, contemplen:
 - la determinación de la exigencia teniendo en cuenta el valor a riesgo que se define como la máxima pérdida que puede experimentar el valor de un activo como consecuencia de un cambio adverso en su precio dentro de un intervalo de confianza especificado y durante un período determinado
 - el cálculo, como mínimo, del valor a riesgo de tres portafolios: activos financieros locales, activos financieros externos y moneda extranjera

-
- ❑ los requisitos de capital por riesgo de mercado deben cumplirse en todo momento - diariamente –
 - ❑ la existencia en las instituciones financieras de una comisión de evaluación de riesgos de mercado que fije parámetros de actuación y exposición. Dicha comisión debe estar integrada por algún director o autoridad equivalente
 - ❑ la obligatoriedad de realizar revisiones periódicas del sistema de medición de riesgos que, como mínimo, contenga:
 - adecuación de la documentación;
 - estructura de responsabilidades;
 - integridad de los sistemas de información;
 - precisión y suficiencia de los datos.
 - ❑ que la integración se efectúe con los excesos de capital que cubren riesgo de crédito más/menos las variaciones diarias de los precios de los activos líquidos.
- recomendar a los auditores externos poner especial atención en este tema.

III.4. Posición de liquidez

Las entidades financieras deben adoptar políticas de dirección y control que aseguren la disponibilidad de razonables niveles de liquidez para atender eficientemente en distintos escenarios, sus depósitos y otros compromisos de naturaleza financiera.

Dichas políticas deben prever los procedimientos que se emplearán para evaluar con suficiente anticipación las condiciones de liquidez de la entidad, en el contexto del mercado y adoptando recaudos para la obtención de recursos suficientes para sustentar prudentemente los activos a más largo plazo.

La estructura orgánica de la entidad debe contemplar las áreas y niveles de responsabilidad de quienes tendrán a su cargo la tarea (debe asegurar la participación de la máxima autoridad gerencial y por lo menos de un director).

Para el análisis deberá disponerse de los flujos de fondos (en cualquier moneda) que surjan de la comparación de los vencimientos de activos y pasivos contractualmente pactados con el grado de apertura de cada uno de ellos que en cada caso se estime necesario.

Deben establecerse límites fijados con anticipación para el tratamiento de los desfases, ya sea para un período individualmente considerado como para el acumulado a través del análisis de dos o más períodos.

Se considera necesario la existencia de lapsos prudenciales de tiempo para recomponer situaciones a mediano y largo plazo que resulten preocupantes y sanciones para aquellos que excedan los límites establecidos. Dichas sanciones más allá de las estrictamente económicas deberían contemplar incrementos en los niveles de capitales mínimos atento al riesgo que implica el descalce de plazos entre activos y pasivos.

Desde el punto de vista de la frecuencia de la información se considera razonable hacerlo mensualmente y dividir los futuros vencimientos de la siguiente manera:

- primer año: mensualmente.
- segundo año: trimestralmente.
- tercer a quinto año: anualmente.
- sexto año en adelante: todo junto.

También podría presentarse la información que surja de la instrumentación de escenarios alternativos.

III.5. Requisitos de liquidez

Instrumento que se caracteriza por cubrir dos aspectos de gran importancia en la intermediación financiera:

Como norma prudencial cuyo cumplimiento asegura un piso de liquidez utilizable en caso de situaciones comprometidas.

Como procedimiento de regulación crediticia por cuanto su aumento o disminución incide directamente sobre la masa prestable que manejan los intermediarios.

Desde el punto de vista de la determinación tanto de la exigencia como de la integración existen diversas metodologías para materializar su aplicación.

En este sentido, la norma debiera contener:

- Exigencia:
 - ❑ Estarán alcanzados los pasivos que surgen de la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros (depósitos, obligaciones negociables, etc.), y los compromisos eventuales asumidos por la entidad sin distinción de la moneda en que hayan sido concertados.
 - ❑ Dentro de los pasivos definidos en el punto anterior, las tasas de interés deberán ser regresivas teniendo en cuenta el plazo de maduración de los compromisos contraídos (a mayor plazo menor tasa) y podría no alcanzar a las operaciones de más de 1 año de plazo. En sistemas financieros estabilizados y con imposiciones no cubiertas por garantías de depósitos a cargo de los gobiernos se entiende razonable el establecimiento del 20% para depósitos cuyos vencimientos operen dentro de los próximos 90 días.
 - ❑ Las tasas podrían aplicarse sobre los promedios mensuales de saldos diarios de los conceptos alcanzados o sobre sus saldos al final del período que se determine (semana, quincena, mes).
- Integración: el cumplimiento de la integración de los requisitos mínimos de liquidez debiera efectuarse con instrumentos como:
 - ❑ Depósitos en bancos del exterior de primerísimo nivel.
 - ❑ Títulos con cotización habitual emitidos por gobiernos de países integrantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que cuenten con

calificación A o superior otorgada por alguna de las agencias internacionales evaluadoras de riesgo.

- Títulos valores del país (públicos y privados) en aquellos casos que la entidad sea titular de una opción de venta a un banco del exterior que cuente con una calificación A o superior. La opción podrá efectuarse en cualquier momento dentro de los próximos 90 días.
- Otros instrumentos de liquidez bancaria reconocidos internacionalmente.

Las sanciones a los incumplimientos deben tener un alcance que no sólo esterilicen el uso de los fondos que debieron permanecer “encajados” sino que, a todas luces, aparezca como una penalidad onerosa para quien no cumple.

III.6. Normas de clasificación y previsionamiento

Para la mayoría de las entidades financieras la cartera crediticia constituye el verdadero motor de su actividad y también allí se centran a menudo los mayores problemas.

Es por ello que una sana política de clasificación y previsionamiento impuesta por el organismo de supervisión, ayuda al mantenimiento individual y del sistema dentro de parámetros de control deseados.

Ante ello, como primera medida, deben existir instrucciones que permitan efectuar clara y directamente la clasificación:

deberá exponerse la clasificación de los clientes de la entidad por financiaciones, así como los beneficiarios de garantías otorgadas por ella

dicha exposición debe efectuarse teniendo en cuenta la calidad de los obligados (cumplimiento de compromisos y posibilidades futuras determinadas con base en la evaluación individual y general)

los niveles de agrupamiento de los clientes deben establecerse en orden decreciente de calidad en razón directa del incremento del riesgo de incobrabilidad

el total de las obligaciones de un cliente debe atribuirse a la situación de mayor gravedad, por ende, cada una de las categorías conceptuales previstas es excluyente de las restantes

las entidades deberán desarrollar procedimientos de análisis de cartera que aseguren la revisión periódica de la situación de los deudores.

Además, en esta materia, es deseable la existencia de pautas claras y precisas para dividir la cartera en dos grandes grupos a los cuales se les otorgará un tratamiento diferenciado:

- Cartera de consumo o vivienda
- Cartera comercial.

CARTERA PARA CONSUMO O VIVIENDA:

Comprende todas las financiaciones y garantías otorgadas que tengan por destino el consumo (personal, familiar, profesional, para la adquisición de bienes de consumo, financiación de tarjetas de crédito, etc.) o para vivienda propia (compra, construcción o refacción). En este tipo de financiaciones, sin perjuicio del análisis previo al otorgamiento de las financiaciones en el que debe tenerse en cuenta la capacidad de repago del deudor, la clasificación de estos clientes se efectuará considerando al cabo de cada período exclusivamente el grado de cumplimiento en término, su situación jurídica o las informaciones de la central de deudores, si la hubiera.

En el análisis previo, como mínimo, debiera considerarse la afectación de sus ingresos periódicos que surge de la cancelación de la totalidad de los compromisos contraídos. Una posibilidad razonable sería establecer:

- Cumplimiento normal: se atiende puntualmente su pago o los atrasos no superan los 31 días.
- Cumplimiento inadecuado: clientes que registran incumplimientos ocasionales con atrasos con más de 31 días hasta 90 días.
- Cumplimiento deficiente: clientes que muestran alguna incapacidad para cancelar las obligaciones con atrasos de más de 90 días hasta 180 días.
- De difícil recuperación: clientes que se encuentran en gestión judicial de cobro o con atrasos de más de 180 días hasta 1 año.
- Irrecuperables: clientes insolventes, en gestión judicial, en quiebra, con nula o escasa posibilidad de recupero o atrasos superiores al año.

B. CARTERA COMERCIAL:

Comprende todas las financiaciones y garantías otorgadas que no sean consideradas como de consumo o vivienda. En este tipo de financiaciones debe considerarse como criterio básico de evaluación la capacidad de repago del deudor y sólo secundariamente la posibilidad de liquidar los activos del cliente.

En lo referido a la periodicidad de la calificación del cliente se entiende razonable fijarla en función de la importancia que la deuda tenga en relación con el patrimonio de la entidad. Por ejemplo:

- deudas mayores del 1% del PN: trimestralmente;
- deudas entre 0,5% y 1% del PN: semestralmente;
- otras: por lo menos una vez al año.

Para la inclusión de los deudores en las categorías citadas en el punto A precedente debieran considerarse aspectos tales como:

- - situación financiera;
- - cumplimiento;

- - dirección y administración;
- - sistemas de información;
- - actividad económica o ramo de negocios;
- - garantías.

Respecto al **Previsionamiento** debe considerarse el establecimiento de porcentajes de cumplimiento obligatorio en cada categoría. Ello implica que no debe admitirse un provisionamiento diferente en una misma categoría. Un porcentaje mayor implica un desmejoramiento en la situación del deudor, por el contrario, uno menor debería expresar una mejora.

Además, en la determinación de los citados porcentajes debe contemplarse la existencia y el tipo de garantías constituidas.

Teniendo en cuenta ello, una alternativa aceptable estaría dada por:

CARTERA	% DE PREVISIONES MÍNIMAS	
	CON GARANTÍA	SIN GARANTÍA
NORMAL	1	1
CUMP. INADECUADO	3	5
CUMP. DEFICIENTE	12	25
DIFICIL RECUPERACIÓN	25	50
IRRECUPERABLES	50	100

III.7. Auditorías Externas

La confiabilidad de la información que las entidades financieras remiten a los organismos de contralor es fundamental, para ello la actuación de la auditoría externa juega un papel preponderante.

En esta línea de pensamiento, la obligatoriedad de que el auditor externo se expida sobre la razonabilidad de esa información debería estar fuera de discusión y por lo tanto, se entiende necesario que existan **NORMAS** que regulen esta actividad basadas en los siguientes contenidos mínimos.

- Las tareas deberían ser desarrolladas por profesionales con título universitario en Ciencias Económicas que cumplan con los siguientes requisitos:
 - ❑ No sean socios o accionistas, directores o administradores de la entidad, o de personas o empresas económicamente vinculadas a ella.
 - ❑ No se desempeñen en relación de dependencia en la entidad o en empresas económicamente vinculadas a ella.

-
- ❑ No se encuentren alcanzadas por inhabilidades previstas en algún dispositivo legal.
 - ❑ No hayan sido expresamente inhabilitadas para ejercer la profesión por cualquiera de los Colegios Profesionales de Ciencias Económicas del país.
 - ❑ Tengan la independencia requerida por las normas de auditoría vigentes reconocidas o establecidas por Colegios Profesionales de Ciencias Económicas de la jurisdicción donde actúe. Entre otros, se considera que no se cumple este recaudo cuando el profesional o alguno de sus socios, en el caso de actuar en estudio de contadores, dispongan de facilidades crediticias de cualquier naturaleza otorgadas por las entidades que auditen
 - ❑ Tengan una antigüedad en la matrícula igual o mayor a cinco (5) años, y
 - ❑ Cuenten con una experiencia de tres (3) años o más, en el desempeño de tareas de auditoría en entidades financieras, que haya comprendido las distintas materias objeto de verificación y cuenten con la idoneidad.
- Las entidades deben informar al organismo de Supervisión el nombre del profesional designado para efectuar la auditoría externa de sus estados contables y de otras informaciones que solicite esta institución, como también el término de su contratación, con indicación de las fechas de iniciación y finalización expresado en ejercicios económicos a auditar. En los casos de profesionales que actúan a nombre de Empresas de Contadores Públicos, deberán indicar, asimismo, la denominación de este último.
 - Debe existir un plazo máximo de actuación (por ejemplo 5 años consecutivos).
 - El organismo contralor verificará periódicamente el cumplimiento por parte de los auditores externos de las normas que rigen en la materia y deberá, indefectiblemente, tener facultades sancionatorias que alcancen tanto al profesional como a la firma o estudio que representa.
 - Los convenios entre las entidades financieras y los profesionales que acepten prestar el servicio de auditoría externa deberán contener cláusulas expresas por las que:
 - ❑ los profesionales declaren conocer y aceptar las obligaciones establecidas por el organismo contralor.
 - ❑ las entidades autoricen a los profesionales y estos últimos, a su vez, se obliguen a atender consultas, acordar el acceso a los papeles de trabajo y/o facilitar copias de ellos a la Superintendencia.

Además de lo consignado precedentemente que es específicamente aplicable a la persona del profesional actuante, las normas deberían contener:

III.7.1. Disposiciones vinculadas con la realización de las tareas

Planeamiento: el auditor debe planificar en forma adecuada su trabajo en función del objetivo de su examen. Esa planificación estará basada en el análisis de las principales áreas de riesgo de la entidad y debe incluir, como mínimo, la toma de conocimiento y el desarrollo por parte del auditor externo de los siguientes aspectos fundamentales:

-
- Perfil de la entidad y su negocio.
 - Evaluación global del ambiente de control interno.
 - Controles gerenciales.
 - Controles de procesamiento de transacciones.

III.7.2. Procedimientos Mínimos

Deben establecerse claramente los procedimientos o pruebas de auditoría que, como mínimo, el profesional debe desarrollar en el cumplimiento de su trabajo:

- Pruebas de cumplimiento del control interno establecido por la entidad verificando si opera adecuadamente en la práctica y permite alcanzar los objetivos correspondientes.
- Análisis de las variaciones respecto del último período analizado. Este análisis incluye también la obtención de indicadores y de cualquier otra relación que permita tomar conocimiento de los cambios ocurridos desde la última revisión.
- La relevancia y evaluación del control interno conjuntamente con el análisis de las variaciones deberá servir para determinar las pruebas sustantivas a aplicar.

Debe estipularse qué tipo de informes se requiere como resultado de la tarea realizada, entre otros:

- Informe sobre los estados contables de cierre.
- Informe limitado sobre los estados contables trimestrales.
- Informe sobre el sistema de control interno.
- Informes especiales:
 - Cartera de préstamos.
 - Principales deudores.
 - Cartera de consumo.
- Cumplimiento por parte de la entidad de las regulaciones prudenciales establecidas por el organismo de contralor.
- Otras que pudieran requerirse.

III.8. Auditoría Interna

Control Interno: las normas que regulen este aspecto de los intermediarios financieros deben contener, como mínimo, aseveraciones que establezcan que el control interno es un proceso motorizado por el Directorio, la Gerencia y otros miembros de una entidad financiera, diseñado para proporcionar una seguridad razonable en cuanto al logro de objetivos en los siguientes temas:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información contable.

-
- Cumplimiento de leyes y normas aplicables.

Dichas normas también deben contener:

- particular referencia a los roles y responsabilidades de los miembros de la organización con la intención de delimitar claramente ámbitos de actuación. Entre ellos:
 - Directorio y Gerencia General.
 - Comité de Auditoría.
 - Auditoría Interna.
 - demás integrantes.
- Integración y funciones del Comité de Auditoría.
- Independencia funcional de la Auditoría Interna.
- Diseño y documentación de los controles.
- Metodología para la evaluación del control interno y dentro de ella la definición de ciclos y objetivos de control.
- Atento a los tiempos que corren, referencias explícitas a los controles de tecnología informática.
- El establecimiento de procedimientos sustantivos que aseguren:
 - la existencia, propiedad e integridad de los registros contables,
 - su adecuada valuación de acuerdo con las normas de aplicación,
 - adecuado cumplimiento de normas técnicas, monetarias, cambiarias y legales vigentes.
- El contenido mínimo de los informes que surgen como natural consecuencia del trabajo realizado y su periodicidad mínima.

III.9. Fraccionamiento y graduación del riesgo crediticio

Un tema particularmente sensible en el análisis de una entidad financiera es la concentración del riesgo crediticio y el otorgamiento de facilidades a personas o empresas vinculadas o relacionadas.

Ante ello, el cuerpo normativo prudencial que regule al sistema financiero bajo estudio debe contener:

- Definición clara de vinculación y vinculados.
- Definición de control.
- Operaciones comprendidas en las regulaciones.
- Relaciones establecidas con base en el Patrimonio Neto del cliente, p. ej.: Créditos vinculados: 15%; no vinculados: 100% si no se supera el 2,5% del patrimonio de la entidad.

-
- Relaciones establecidas con base en el Patrimonio Neto de la entidad, p. ej.: créditos vinculados: 10% con garantía, 5% sin garantía; no vinculados: 25% con garantías, 15 % sin garantías.
 - Aclaraciones respecto de cómo influye en cada caso la existencia de garantías.
 - Cómo se ven afectadas por las normas de tenencias accionarias.
 - Normas que aseguren la diversificación de cartera impidiendo, no para que se preste a pocos clientes, sino que los clientes pertenezcan a una misma actividad o ramo.
 - Asignación de responsabilidades a las máximas autoridades para el cumplimiento de estas normas.
 - Sanciones.

III.10. Supervisión continua

El organismo Supervisor debe tener facultades y capacidad para verificar la validez de la información recibida - individual y consolidada.

Además, debe contar con inspectores en cantidad suficiente y en calidad acorde con la complejidad y desarrollo del sistema que supervisan.

En este punto se pueden utilizar alternativas como la participación de Auditores Externos o Calificadoras de Riesgo siempre que el grado de profesionalización e independencia de ellos garanticen estándares de supervisión efectiva y confiable.

III.11. Supervisión consolidada

Como resultado de las políticas de apertura y liberalización de los sistemas financieros y del avance de la informática y de las comunicaciones, en síntesis la GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA, aparecen necesidades de control sobre los conglomerados o grupos financieros con el objeto de identificar y minimizar el riesgo de contagio. Las normas que regulan la materia objeto de análisis deben contener:

- especificaciones vinculadas con la supervisión consolidada en el ámbito interno
- Capitalización a nivel de grupo.
- Cooperación entre los distintos organismos de supervisión de los integrantes del grupo.
- Supervisores con autoridad suficiente para impedir ciertas estructuras que limiten la supervisión consolidada.
 - aspectos propios de la supervisión consolidada a nivel internacional
 - fomento de la cooperación entre autoridades supervisoras de diferentes jurisdicciones y delimitación de responsabilidades entre el supervisor anfitrión y supervisor matriz
 - para la instalación de filiales debe requerirse tanto la autorización del supervisor del país sede como la del supervisor matriz

-
- ❑ el supervisor matriz debe tener la posibilidad de recabar información necesaria a fin de poder ejercer la supervisión consolidada
 - ❑ la autoridad anfitriona debe tener la posibilidad de negar la autorización para operar a una institución financiera extranjera si considera que su contraparte no aplica estándares mínimos de supervisión consolidada y confidencialidad.

IV. SITUACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO COMO INTERMEDIADOR FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA. ANÁLISIS Y COMENTARIOS

IV.1. Evolución histórica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina

Las primeras Cooperativas de Ahorro y Crédito fueron creadas en América Latina a comienzos del siglo por inmigrantes europeos en áreas rurales del sur de Brasil, en menor grado en Argentina y Uruguay. Hasta los años 40 este sistema, basado en el modelo Raiffeisen (inmigrantes alemanes) y Luzzatti (inmigrantes italianos), evolucionó rápidamente, brindando todos los servicios requeridos – financieros y de otro tipo - a la población rural. El sistema se formó estrictamente basado en autoayuda e incluyó la existencia de una caja central. En Brasil, este sistema empezó a declinar y luego liquidarse (hasta 1980) debido a la fuerte inmersión administrativa del Estado en el área agrícola y cooperativa (conversión de la Caja Central en un ente estatal).²

Como ya se describió en la introducción, en los otros países, el sistema de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Latinoamericanas tuvo su auge de creación – en la mayoría de los casos – en la década del 60 y 70 (en algunos países a partir del 50). Este auge de creación fue amparado por parte de la Alianza para el Progreso, la Iglesia Católica y casi todos los gobiernos, en el contexto de una estrategia de desarrollo basada en el fuerte papel del Estado en la economía y en la sustitución de importaciones.

Durante esta época, las CACs latinoamericanas crecieron en forma acelerada, sin embargo, este crecimiento fue desordenado, casi caótico. Los esquemas financieros y administrativos “artesanales” no correspondían con el rápido crecimiento organizacional. Faltó además, la necesaria supervisión y control tanto interno como externo para enrumbar a estas organizaciones financieras de manera efectiva hacia un desarrollo empresarial consolidado.

En la década del 80, con las incontroladas tendencias inflacionarias (que requerían de una gestión financiera de alto nivel), con la paulatina introducción de políticas económicas heterodoxas (que requerían de una gestión flexible y creativa), con la disminución paulatina de fuentes externas de financiamiento que disminuyó los fondos prestables, el sistema de las CACs entra en crisis. Debido a su gestión financiera poco profesional, estructuras de gobierno y sistemas de incentivos inadecuados así como débiles e inconvenientes modelos de integración, las CACs estaban expuestas a ser víctimas fáciles de los cambios en la evolución del entorno económico.

Luego de los años de crisis, recién en los primeros años de la década del 90, en la mayoría de los países las cooperativas comienzan a consolidar su situación – en otros perdura la crisis todavía.

² Un factor fundamental consistía en el hecho que los bancos estatales comenzaron a otorgar grandes cantidades de créditos fuertemente subsidiados, disminuyendo de esta manera la demanda y el incentivo al ahorro en las Cajas Rurales.

IV.1.1. La evolución del número de socios

Los datos contenidos en el cuadro No.1 confirman las aseveraciones sobre la evolución histórica: durante la época de 1972 - 1984, las CACs experimentan una gran aceptación por parte de la población. Crecen a un ritmo promedio ponderado superior al 12% anual, notándose en todos los países de la muestra,³ un crecimiento superior al 5% anual. En la siguiente fase que inicia en 1985 y va hasta 1997, el ritmo de crecimiento de la membresía de las CACs baja sólo muy levemente y se sitúa en un promedio ponderado de casi 11% anual. Este crecimiento es todavía muy alto y supera en mucho la tasa de crecimiento de la población: a pesar de los problemas institucionales surgidos en esta fase de evolución y la situación económicamente crítica, la población latinoamericana sigue confiando masivamente en la CAC como una alternativa institucional capaz de resolver su necesidad de acceder a servicios financieros y con eso participar en el proceso de desarrollo.

El crecimiento más bajo – menos del 1,5 % anual – se nota en Brasil y en la República Dominicana. En la República Dominicana, el sistema cooperativo de ahorro y crédito quedó prácticamente aniquilado por razones específicas, en la mitad de la década del 80. Pero, desde hace algunos años, las CACs de la República Dominicana están retomando nuevamente fuerza. Demuestran cifras de crecimiento significativas y un mejoramiento de sus índices de desempeño empresarial.

Cuadro 1						
Evolución de la membresía de CACs en 7 países latinoamericanos (1972 – 1997)						
País	Socios en miles			Crecimiento anual promedio de socios		
	1972	1984	1997	1972 hasta 1984	1985 hasta 1997	1972 hasta 1997
Brasil	328	604	739	7,0%	1,7%	5,0%
Colombia	417	683	2.500	5,3%	20,5%	20,0%
Costa Rica	40	109	324	14,3%	15,2%	28,3%
Ecuador	68	510	900	54,2%	5,9%	48,9%
México	38	152	700	25,4%	27,7%	70,7%
República Dominicana	41	85	102	8,9%	1,5%	6,0%
Uruguay	17	205	416	94,0%	7,9%	95,6%
Totales	949	2.348	5.681	12,3%	10,9%	20,0%

A la tendencia positiva de evolución de la membresía en el tiempo, correspondió un crecimiento menos rápido en el número de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Si bien en el lapso comprendido entre 1972 y 1985 se nota una tasa de crecimiento promedio consolidada del 5,14%, esta baja en el período siguiente drásticamente al 1,4%, teniendo solamente Brasil una tasa alta. Con la excepción de Colombia, en los otros países hay un decrecimiento del número de instituciones Cooperativas de Ahorro y Crédito.

³ Son 7 países del total de 11 países encuestados, de los cuales se disponía de la información histórica completa.

Cuadro 2
Evolución del número de Cooperativas de Ahorro y Crédito en siete países latinoamericanos (1972 – 1997)

	Numero de instituciones cooperativas			Crecimiento promedio anual	
	1972	1984	1997	1972-1984/año	1984-1997/año
Brasil	337	485	1.107	3,66%	9,87%
Colombia	570	1.020	1.200	6,58%	1,36%
Costa Rica	173	128	110	-2,17%	-1,08%
Ecuador	272	650	350	11,58%	-3,55%
República Dominicana	108	89	71	-1,47%	-1,56%
Uruguay	50	69	44	3,17%	-2,79%
Promedio	1.510	2.441	2.882	5,14%	1,39%

IV.1.2. Crecimiento del tamaño promedio

El decrecimiento señalado significa, que desde el punto de vista institucional, se entró, esencialmente desde 1985, en una fase de crecimiento de tipo intensivo. Durante los lapsos mencionados, el número promedio de socios por CAC ha aumentado constantemente. Esto lo demuestra el cuadro No. 3 con base en una muestra de 6 países.

Cuadro 3
Evolución del tamaño promedio de las CACs en 6 países latinoamericanos (1972 – 1997)

País	Número de socios por CAC			Crecimiento promedio anual	
	1972	1984	1997	1972-1984/año	1985-1997/año
Brasil	973	1.245	668	2,3%	-3,6%
Colombia	732	670	2.083	-0,7%	16,2%
Costa Rica	232	852	2.945	22,3%	18,9%
Ecuador	250	785	2.571	17,8%	17,5%
República Dominicana	380	955	1.437	12,6%	3,9%
Uruguay	334	2.971	9.455	65,8%	16,8%
Promedio	603	900	1.728	4,1%	7,1%

Para el período de 1972 – 1987, con la excepción de Brasil, en todos los países las Cooperativas de Ahorro y Crédito aumentaron su tamaño promedio. De un tamaño promedio por CAC de 600 en 1972, se pasó a 900 en 1984, para alcanzar, en 1997, una cifra de más de 1.700 socios por institución. (Porcentajes del crecimiento promedio anual: 4% y 7% respectivamente).

Para el período 1985 – 1997, con la excepción de Brasil, que demuestra un fuerte decrecimiento por el orden de casi 4% por año, el crecimiento anual del tamaño promedio

de las CACs en todos los otros países es positivo y se sitúa en 3,9% (República Dominicana), en alrededor del entre el 16% y el 19% en Colombia, Ecuador, Uruguay y Costa Rica, países en los cuales el proceso de concentración del sistema cooperativo de ahorro y crédito fue más fuerte durante la época mencionada.

Debe anotarse que hay grandes disparidades en el tamaño promedio entre los países. Así, el tamaño promedio de una CAC en Brasil no alcanza ni al 10% de una del Uruguay⁴. República Dominicana tiene un tamaño promedio de 1.437 socios, Colombia alrededor de 2.000, mientras que este número en Ecuador y Costa Rica oscila entre aproximadamente 2.600 y 3.000 socios por CAC.

Pero las altas tasas de crecimiento anuales del número promedio de socios por país no deben esconder el hecho de que también al interior de cada uno de ellos, este crecimiento fue muy desigual. Algunas organizaciones crecieron a ritmos sumamente acelerados, mientras que la mayoría lo hacía a un ritmo más lento. De esta forma se creó una gran brecha entre CACs grandes y pequeñas. En consecuencia, el sistema se volvió cada vez más heterogéneo, con intereses de sus actores cada vez más dispares. Hoy en día, en todos los países de la muestra, una gran porción de la participación del sistema CAC en el mercado financiero corresponde a un pequeño porcentaje de cooperativas grandes. Desde el punto de vista de la estabilidad del sistema, el crecimiento acelerado de algunas organizaciones aumentó la volatilidad del cooperativismo financiero latinoamericano frente a influencias externas, pues los esquemas administrativos y de gobierno no pudieron evolucionar al mismo ritmo que un equilibrado crecimiento organizacional lo hubiera requerido.

Debido a la falta de información estadística no se incluyó en las cifras el caso argentino. Pero es necesario tomar en cuenta que en este país, a raíz de la expedición de la Ley de Entidades Financieras en 1977, se llevó a cabo durante los siguientes veinte años el mayor proceso de fusiones en toda América Latina. Así, por ejemplo de 423 Cajas de Crédito que existían en este año, solamente quedaron 8 en 1997, la mayoría se transformó en banco cooperativo. Cuando en 1984 existieron todavía 73 Bancos cooperativos, en 1997 el número se había reducido a solamente 10 de los cuales algunos son sociedades anónimas (pero mayoritariamente en propiedad de cooperativas). Uruguay en parte siguió este proceso, lo cual explica el tamaño promedio considerable de sus Cooperativas de Ahorro y Crédito.

IV.2. Los Sistemas Cooperativos de Ahorro y Crédito en América Latina

IV.2.1. Estructura del Cooperativismo Financiero en América Latina

Luego de los años de crisis, recién en los primeros años de la década del 90, en la mayoría de los países en estudio, las cooperativas comienzan a consolidar su situación – en otros perdura la crisis todavía.

IV.2.1.1. Particularidades de las CACs latinoamericanas

El modelo organizacional que se implementó en la mayoría de los países latinoamericanos (con excepción de las cooperativas fundadas antes de los años 50 en el cono sur) tiene su fundamento más profundo en el modelo de los Credit Unions norteamericanos. A este

⁴ Este país entró en una etapa de crecimiento intensivo antes que los otros países, en la década del 70.

modelo organizacional y empresarial muy particular de cooperativismo financiero, que se diferencia del europeo, se agregaron algunos elementos de distinta proveniencia (Iglesia, sindicalismo, “doctrina” cooperativa e ideológicos de otras concepciones) y se llegó a crear un modelo latinoamericano propio.

Este modelo no solamente está vigente en las legislaciones respectivas de todos los países de la muestra y en la percepción política de los gobiernos: las CACs latinoamericanas se entendieron por muchos años a sí mismos – y muchos se entienden hasta hoy – debido a su “filosofía” y “principios” como:

- instituciones fundamentalmente distintas a los “BANCOS”;
- instituciones sin “fines de lucro”;
- entes sociales más que instituciones económicas – empresariales;
- instituciones cuyo destino es ocupar ciertos nichos de mercado, antes que entrar en la lucha por conquistar nuevos segmentos de mercado;
- instituciones, cuya misión consiste en otorgar créditos “baratos”, siendo el ahorro o la inversión en capital social un medio para ello.

IV.2.1.2. Tipología de las instituciones financieras cooperativas

Por instituciones financieras cooperativas entendemos aquellas que se han formado con base en la Ley de Cooperativas (o posteriormente se han creado o transformado como instituciones cooperativas en el marco de una Ley de Entidades Financieras). También son instituciones financieras cooperativas las organizaciones de integración económica en propiedad de las cooperativas primarias (Cajas o Bancos). Podemos distinguir por una parte

- las CACs “típicas”, o sea, las que “expresamente” tienen la denominación “COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO”;
- las instituciones que en sentido económico son CACs, pero que tienen una denominación y/o ciertas actividades particulares (generalmente impuesto por una Ley).
- los Bancos Cooperativos que son:
 - cooperativas primarias con socios individuales que realizan todas las operaciones de un Banco Universal,
 - Bancos que nacieron con la finalidad de brindar servicios subsidiarios a las cooperativas primarias.

Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en casi todos los países latinoamericanos se clasifican en “abiertas” y “cerradas”. El concepto de “abierto” comúnmente se utiliza para denominar a cooperativas que realizan operaciones con terceros que no son socios de la entidad (a veces denominado “público”), frente al concepto de “cerrado” que se refiere a que todas las operaciones solamente y exclusivamente pueden realizarse con socios.

Esta distinción sin embargo tiene dificultades con miras a la práctica de la supervisión:

-
- Por un lado, la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos prohíbe todavía expresamente la realización de operaciones con terceros (no – socios). La restricción es más severa en relación a operaciones activas, pero existe generalmente también para operaciones pasivas. En algunos países inclusive (Brasil, Uruguay, p.ej.), las CACs están obligadas a operar con base en un vínculo “común” (common bond) entre sus socios. En consecuencia, casi todas las CACs – también las denominadas abiertas – realizan operaciones solamente con socios (aunque en la práctica se realizan – en forma no- legal – transacciones también con no – socios – principalmente operaciones pasivas).⁵ La distinción entonces tiene poco valor práctico.
 - Por el otro lado, las barreras de entrada a una CAC son mínimas en todos los países latinoamericanos para un socio potencial. La membresía generalmente se adquiere mediante la compra de uno o varios certificados de aportación, con un valor sumamente bajo. Con la compra de la aportación, se adquiere la calidad de socio. Si la persona quiere dejar esta calidad, generalmente tiene la posibilidad de retirar la aportación casi inmediatamente al dejar de pertenecer como socio a la CAC, pues ésta generalmente no es negociable. Adquirir la calidad de socio por lo tanto, en la mayoría de las CACs latinoamericanas es sencillo y no encara mayores costos efectivos o de transacción.

A pesar de la distinción teóricamente clara e inequívoca que hemos mencionado, la diferenciación que se hace en América Latina entre cooperativas “cerradas” y “abiertas” generalmente parte de un concepto subyacente de cooperativa “cerrada” como una organización en la que las operaciones no solamente son restringidas a los socios, sino en la que éstos tienen, además, un vínculo profesional o institucional común. Este tipo de cooperativa se contrapone a otro, en la que este vínculo no existe, definiéndola como “abierta”.⁶ Esta distinción es de mayor valor práctico pues permite hacer una discriminación por homogeneidad del grupo de socios, pero no funciona en el caso de un vínculo territorial artificialmente impuesto por el legislador (Uruguay).

También podemos encontrar otra variante para distinguir las CACs (p.ej. Uruguay, Argentina, Bolivia). La separación entre diferentes tipos de cooperativas se realiza con base en el tipo de “ahorro” o “depósito” efectuado: si las cooperativas otorgan sus créditos solamente con base en aportes de los socios al capital, pertenecen a una clase (generalmente no sujeta a supervisión especializada). Si las cooperativas captan depósitos (como parte del pasivo – aunque proveniente exclusivamente del mismo grupo de socios), pertenecen a la otra clase. Detrás de ello hay una distinción entre “depósitos” y “capital” no aplicable de manera efectiva al tipo especial de cooperativas basadas en el modelo “Credit Union”.

Otras instituciones cooperativas financieras

Al lado de las Cooperativas de Ahorro y Crédito “típicas”, existen otras instituciones cooperativas:

⁵ Tradicionalmente, las **legislaciones cooperativas** latinoamericanas prohíben operaciones con no – socios. Este principio se ha “ablancado” últimamente en países en los cuales las operaciones de determinados tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito fueron reguladas mediante una Ley de Entidades Financieras, en las que existe a veces un permiso explícito (Ecuador).

⁶ El concepto de cooperativa “cerrada” que se maneja en casi todos los países latinoamericanas y que se basa en el concepto del vínculo profesional o institucional común (la “típica” CAC norteamericana se compone de empleados de una misma institución) más bien corresponde a un tipo de cooperativa “**doblemente** cerrado” (para recibir servicios hay que ser socio de la cooperativa, además se debe pertenecer a un grupo determinado).

-
- Las Cajas de Crédito en Argentina así como las Cooperativas Financieras en Uruguay son cooperativas con una gama de operaciones más amplia que la autorizada a las CACs típicas en estos países, pero más restringida que la de los Bancos Cooperativos. En Argentina, las Cajas de Crédito pueden recibir depósitos a plazo. En Uruguay, pueden realizar prácticamente todas las operaciones financieras siempre y cuando se realicen exclusivamente con socios, vinculados mediante un lazo común (que también puede extenderse al territorio nacional).
 - Las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAPs) surgieron en México a partir de 1992 como resultado de una reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Las Cajas Populares, existentes hasta entonces, tuvieron que ajustarse a esta Ley.
 - Las Sociedades Cooperativas de El Salvador son instituciones cooperativas, creadas con base en el Código de Comercio (y no, como las asociaciones cooperativas con base en la Ley de Cooperativas). Reúnen el 70% de socios. En comparación con las asociaciones cooperativas, las sociedades pueden captar – limitadamente – depósitos de terceros, no están integradas a Federaciones y sujetas a todo tipo de impuestos.
 - En Colombia existe un número considerable de Cooperativas multiactivas que como una de sus actividades (muchas veces la más importante) captan depósitos y otorgan créditos.
 - En Brasil existen 23 Cajas Centrales como instituciones regionales de segundo grado con la finalidad principal de equilibrar la liquidez del sistema y de realizar tareas adicionales no – financieras. Su estructura es la de una “cooperativa de cooperativas”.

Bancos Cooperativos

Debido a que el modelo cooperativo vigente en la mayoría de los países latinoamericanos es basado en el modelo de los “Credit Unions”, también en América Latina se operó por mucho tiempo (con la excepción parcial de países como Argentina, Brasil y Uruguay) con base en la dicotomía artificial entre lo que es un Banco (privado) y lo que es una Cooperativa de Ahorro y Crédito. Esta dicotomía se extendió no solamente a las operaciones autorizadas, sino también a la supervisión de la actividad financiera.

La razón para ello es que en América Latina no ha existido generalmente (con las excepciones mencionadas) una separación clara entre el aspecto organizacional (personería jurídica) y el aspecto operacional de una entidad financiera. Así, un elemento fundamental de la definición de un “Banco” (privado) era su forma societaria (Sociedad Anónima) - conditio sine qua non para realizar todas las operaciones permitidas de un banco universal (privado). Siguiendo esta lógica, una cooperativa, debido a su personería jurídica, no podía ser Banco, aunque su tamaño lo hubiera permitido (y las CACs, debido a su autoimagen tampoco lo querían ser).⁷ “Debía” seguir teniendo limitaciones en lo que se refiere a sus operaciones.

⁷ Esto llevó a la situación de que por mucho tiempo los únicos Bancos Cooperativos que existían eran los bancos creados como entes financieros **para todo el sector cooperativo** (principalmente no para las CACs). Estos fueron creados mediante disposiciones en las Leyes Cooperativas de los diferentes países. En América Latina no subsiste ninguno de estos Bancos, que fueron víctimas de sus propias estructuras de gobierno.

Mediante la reforma de los cuerpos legales para las instituciones financieras en América Latina, los conceptos tradicionales han comenzado a “ablandarse”. No obstante, en la mayoría de los países latinoamericanos persisten serios obstáculos para ampliar la gama de servicios financieros de las CACs o su transformación en Bancos “cooperativos”. Los países en los que se han formado Bancos Cooperativos les han otorgado a estas instituciones el estatus de “bancos” en pleno sentido de la palabra, es decir, no tienen mayores limitaciones para la realización de sus actividades financieras.

En América Latina se han formado dos tipos de Bancos Cooperativos:

1. Bancos Cooperativos que operan como cooperativas a nivel primario y,
2. Bancos Cooperativos creados principalmente como entidades de segundo grado del sistema.

Ad 1. Solamente en el Cono Sur (Argentina desde 1977⁸, Uruguay desde 1998⁹) existen entidades financieras cooperativas creadas para realizar todas las operaciones financieras de un Banco a nivel de socios individuales, es decir, manteniendo la personería jurídica de una cooperativa primaria (el modelo común en Europa). Estos Bancos operan al mismo nivel que las otras organizaciones cooperativas existentes en estos países – se diferencian de ellos por su tamaño y la gama de operaciones autorizadas. Mediante el proceso de reestructuración de los Bancos Cooperativos en Argentina, se están estructurando también Bancos en propiedad de cooperativas primarias (en asociación con inversionistas privados – también el caso del Banco ACAC en Uruguay) – los que podrían pertenecer parcialmente al segundo tipo de Banco Cooperativo.

Ad 2. Los bancos cooperativos en los otros países (Colombia, Costa Rica) iniciaron sus operaciones principalmente con el objetivo de operar como instituciones de segundo grado del sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, principalmente como Bancos Centrales Cooperativos. La idea primordial era la de operar dentro de un esquema de subsidiaridad, es decir, funcionar como una Caja Central e incursionando en aquellos campos financieros en los que las CACs, sea por tamaño, sea por restricciones legales, no podían incursionar.

No obstante, dos Bancos Cooperativos Colombianos (Banco Uconal y Coopdesarrollo) iniciaron sus actividades con la incursión paralela en el mercado primario, es decir, operando no solamente a nivel secundario, sino entrando en competencia con las mismas CACs. El tercer banco colombiano, Bancoop, hasta hace poco principal crítico de esta tendencia, ha iniciado actividades con clientes individuales recientemente. Los Bancos colombianos están en una situación de competencia entre sí, lo que seguramente no facilitará una posible fusión. A comienzos de 1998 habían signos de serios problemas desembocando en la intervención del Banco Uconal y una posible fusión de los otros dos bancos.

⁸ La formación de Bancos Cooperativos fue un acto forzado por la Ley de entidades financieras en el año de 1977, la misma que suprimió a las Cajas de Crédito la facultad de recibir depósitos a la vista, fuente principal de sus recursos prestables.

⁹ El Banco ACAC también tiene participación privada en su capital accionario. Desde el punto de vista de las actividades financieras, las cooperativas financieras del Uruguay también podrían considerarse como bancos, ya que restricciones en sus operaciones son casi inexistentes. La obligación de operar con socios con vínculo común se elimina en la práctica mediante el “vínculo territorial”, extendido a todo el territorio nacional.

En Costa Rica, la filosofía básica de los dos Bancos Cooperativos parece residir todavía en el cumplimiento más estricto del principio de subsidiaridad, pero éste, por la necesidad de mantenerse en el mercado, se desmorona cada vez más.

Los dos Bancos Cooperativos en Brasil se acercan probablemente más al modelo de un Banco Central de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, con funciones esencialmente subsidiarias, basándose también en el gran apoyo de un número apreciable de Cajas Centrales Regionales. El grado de integración a estos organismos en Brasil es elevado (90%) y es un factor importante en la recuperación de una base amplia de CACs primarias.

Cuadro 4
Número de instituciones cooperativas: Año 1997

País	Número de instituciones			
	CACs "típicas"	Otras instituciones cooperativas primarias (no Bancos)	Bancos cooperativos	Total
Argentina	426	8 Cajas de Crédito (una en situación de liquidación)	6 operando a nivel primario (personas naturales como socios) 10 incluyendo Bancos cuyas acciones están – parcialmente – en manos de CACs.	440
Bolivia	120			120
Brasil	1.082	23 Cajas Centrales	2 (Bansicredi, BANCOOB)	1.107
Chile	113 (como activas se estiman 91)			91
Colombia	Aprox.1.300		3 (Banco Uconal, Bancoop, Coopdesarrollo) (+1 org. financiero. de grado superior para todo tipo de coops.)	Aprox. 1.300, incl coops. multi-activas
Costa Rica	110		2 (Banco Federado, Bancoop)	112
Ecuador	350			350
El Salvador	316	57 Sociedades Cooperativas		373
México	126	12 Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAPs)		138
República Dominicana	71			71
Uruguay	36	7 Cooperativas de intermediación financiera	1 (Banco ACAC)	44

IV.2.2. Integración federativa

La época de fundación de las primeras CACs, fue también la época de fundación de las Federaciones de estas cooperativas. Estas Federaciones fueron financiadas en sus inicios generosamente, y de manera casi exclusiva, con fondos externos. Su nacimiento por lo

tanto, no se basaba en un esfuerzo propio de las Cooperativas, producto de una necesidad sentida. La existencia de las Federaciones generalmente se amparaba en las Leyes de Cooperativas de los diferentes países. Igualmente las funciones que debían cumplir estos organismos de integración se formularon en estas leyes.

Las Federaciones de las CACs latinoamericanas tuvieron en sus inicios la principal función de servir como catalizadores de un rápido desarrollo del sistema cooperativo, promocionando y creando nuevas cooperativas de acuerdo con las necesidades detectadas en diferentes regiones de un país. Las funciones asignadas a las Federaciones eran sumamente amplias y abarcaban - aparte de la promoción del cooperativismo de ahorro y crédito y la fundación de nuevas organizaciones - la representación de intereses de las CACs afiliadas, la capacitación “cooperativa” (en poco grado: financiera) de directivos, gerentes y empleados, así como la educación de socios, el asesoramiento a las cooperativas primarias y la auditoría. En el comienzo, estos servicios fueron otorgados gratuitamente a las CACs socias, debido a que contaban con suficiente financiamiento externo. Desde sus inicios también canalizaron créditos hacia las cooperativas socias.

La idea de resolver el problema de financiamiento de las Federaciones a través de la conversión de los mismos en intermediarios financieros, garantizando de esta manera - mediante la canalización de dineros externos - su sobrevivencia a largo plazo¹⁰ no prosperó y produjo, en por lo menos dos casos (FEDOCOOP -República Dominicana y FENACRE -Bolivia) descalabros económicos de consideración. La inclusión de actividades aseguradoras a la gama de funciones de las Federaciones tampoco produjo, probablemente debido a lo especializado del negocio de seguros, mayores beneficios: países con sistemas rentables independizaron rápidamente el negocio asegurador de la Federación en entidades propias (especialmente fuertes en Colombia y Argentina).

Luego del retiro paulatino del apoyo externo, muy pocas Federaciones lograron autofinanciarse en el tiempo con la aportación de sus representadas. A la crisis generalizadas de las CACs se añadió una crisis generalizada de los organismos de representación de éstas. La falta de fondos para la realización de sus tareas redujo la capacidad de prestación de servicios, lo cual - a su vez - disminuyó aún más el interés de las cooperativas en sus Federaciones, creándose de esta forma una dinámica negativa para un desenvolvimiento positivo de las Federaciones.

Hoy en día, el grado de afiliación a Federaciones es en general muy bajo en América Latina. Un factor fundamental para los bajos niveles de integración es el marcado individualismo de las CACs y el escaso compromiso con las demás organizaciones. Si bien cada organización individual podría beneficiarse significativamente mediante un sistema efectivo de la cooperación con las demás, esta decisión (racional desde el punto de vista de todos), no se da individualmente en la forma y en la medida deseada, debido a que acarrea costos. Esta situación generalizada tampoco cambia con la figura de la membresía obligatoria, establecida en algunas Leyes de Cooperativas, como en el caso del Ecuador.

¹⁰ Esta idea dominó durante algún tiempo en COLAC - Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, creada en 1971. Como sucesora de CUNA/LARO (en 1975) tenía acceso a líneas de créditos externas subsidiadas para apoyar actividades productivas. Mediante la canalización de estos fondos hacia las Federaciones y de éstas hacia las CACs y los sectores productivos, COLAC establecía programas de crédito permanentes en las Federaciones. Con ello, no solamente pensaba financiar las actividades propias (y especialmente programas de capacitación y asesoría a las federaciones afiliadas) sino también financiar las CACs de las Federaciones afiliadas a COLAC. Si bien al comienzo hubo éxitos, en general, esta idea no prosperó.

Por las circunstancias de su creación y la situación concreta del sistema cooperativo de ahorro y crédito, tenemos en la mayoría de los países de América Latina, Federaciones relativamente débiles con poco peso político en la relación exterior del sistema y poca influencia sobre la política empresarial de sus socios – es decir en la relación interna del sistema. Sin embargo, deben mencionarse las excepciones: los organismos de integración que se han formado recientemente (ej.: AIRAC – Asociación de Instituciones de Ahorro y Crédito de la República Dominicana) o las que han reorganizado profundamente las estructuras y procesos organizacionales durante los últimos años (FEDECRÉDITO, Costa Rica), pudieron lograr impactos externos e internos considerables, mediante la oferta de nuevos servicios y un aumento de la calidad de existentes, ofrecidas de una manera especializada, descentralizada.

En la mayoría de los países existe una sola Federación nacional, la misma que en muchos casos descansa sobre estructuras regionales (y adicionalmente, como en Brasil o Colombia, sobre organismos regionales y especializados). Pero hay algunos países con una cierta atomización en la representación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Así, en El Salvador tenemos tres Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito (adicionalmente con un grado de afiliación bajo). También en Argentina y Uruguay existen históricamente varias organizaciones de segundo grado, algunas de las cuales también cumplen funciones comerciales para sus cooperativas socias (IMF – Argentina).

Cuadro 5
Organismos federativos o asociativos

País	Institución	Grado	Grado de integración			Repres entació n	Otros servici os	Nota sobre los servicios
			Alto	Med.	Bajo			
Argentina	1. FACC 2. IMF 3. FEBANC (en proceso de fusión con FACC)	II			X X X	X X X	X	IMF (Instituto Movilizador de Fondos Coop.) funcionó como Central de Bancos Cooperativos Asociados – hoy casi sin funciones
Bolivia	FENACRE ¹¹	II y III			X	X	X	Existen empresas de apoyo a nivel regional (funcionan como Coops. de 2º grado)
Brasil	ANCOOP ¹²	II	n.d.	n.d.	n.d.	X		Servicios a nivel de Cajas Centrales Regionales
Chile	FENACREP	II	X			X		
Colombia	CONFECOOP FECOFIN	III II	n.d.	n.d.	n.d.	X	X	A través de empresas descentralizadas de los

¹¹ En proceso de disolución. Se están creando federaciones departamentales. Ya existen 8.

¹² ANCOOP es la Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (desde 1995). Las CACs además forman parte de las Federaciones a nivel regional (para todos los tipos) – OCE. Las OCEs integran la OCB, que es la organización máxima nacional para cooperativas de todo tipo.

						X		Bancos Coops.
Costa Rica	FEDECREDITO	II		X		X	X	A través de una gama de empresas en propiedad de la Federación
Ecuador	FECOAC	II		X		X	X	A través de un conjunto de empresas especializadas (particip. de FECOAC)
El Salvador	1. FEDECREDITO 2. FEDECACES 3. FEDECRECE 4. FEDECOPROF	II II II II		X		X X X X	X X X X	
México	AMSAP	II	X			X		
República Dominicana	AIRAC ¹³ FEDOCOOP (inactivo)	II		X		X	X	Principalmente a través de la Asociación misma
Uruguay	FECOAC FUCAC ¹⁴ CACIF ¹⁵	II II II		X		X	X	

IV.2.3. Impacto social y económico de las CACs en América Latina

En general, el impacto social de la actividad de las CACs es considerablemente mayor que su impacto económico, medido en términos de participación en el sistema financiero. En términos cuantitativos, de nueve países de los que se pudo disponer de datos sobre la membresía, 5 países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Uruguay) conglomeran a más de 10% de la PEA (población entre 14 y 65 años). Esto significa que un número considerable de familias (y un porcentaje considerablemente mayor de personas) depende en sus disposiciones financieras (parcialmente) de una CAC. Muy bajo en cambio es el aparente impacto social en Brasil, México y República Dominicana (entre 0,7 y 2,2 %). En Chile, donde en los últimos años hubo índices de crecimiento muy altos, aproximadamente el 5% de la PEA participa como socio en actividades de una CAC.

La participación de las CACs en el sistema financiero en 4 de 11 países sobrepasa el 5%¹⁶ (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Uruguay) – siendo Uruguay con un porcentaje que oscila entre 9% y 10%, el país con mayor impacto económico de las CACs. Debido a la importancia de los Bancos Cooperativos, en Argentina, la participación en el mercado financiero del sistema es de aproximadamente 4,5%. En dos países, la participación está en el orden de alrededor de 3% a 4% (Ecuador, El Salvador), mientras que en Brasil, Chile, México y la República Dominicana, con menos del 2%, la importancia económica es ínfima.

¹³ AIRAC (Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito) no es una Federación sino una Asociación con un grupo objetivo claramente definido de cooperativas, pero no se distingue en relación a las funciones. El grado de integración es mediano, por lo tanto no puede referirse al universo completo de las CACs en la República Dominicana.

¹⁴ FUCAC se convirtió en Cooperativa Financiera, pero sigue cumpliendo funciones federativas para las Cooperativas de Crédito.

¹⁵ CACIF, el organismo de las cooperativas financieras, solamente se dedica a la representación. Únicamente dispone de una Secretaría.

¹⁶ Las cifras son estimativas, por lo menos en lo que a Bolivia se refiere, siendo también las bases de referencia diferentes de país en país (véase cuadro 6).

No obstante estas cifras, que indicarían una incidencia muy baja de las CACs en los mercados financieros, en la realidad, el impacto social y económico es mucho mayor que la apariencia puramente cuantitativa nos lo indica. No solamente debe tomarse en cuenta que la fuerza de las CACs en áreas rurales o regiones apartadas es grande¹⁷, sino también que en todos los países su membresía se compone en gran medida de sectores PYME y el sector informal de la economía, campesinos, trabajadores, empleados de bajos ingresos.¹⁸ Son verdaderas instituciones de microfinanzas.

Debido al crecimiento acelerado y desordenado que se vislumbra hasta hoy, el sistema cooperativo de ahorro y crédito se volvió cada vez más heterogéneo: en la mayoría de los países investigados, una gran porción de la participación del sistema CAC en el mercado corresponde a un pequeño porcentaje de cooperativas.

Cuadro 6 Participación social y económica de las CACs en América Latina

País	Participación social			Participación económica		
	Socios de Cooperativas como porcentaje de la PEA ¹⁹			Participación del sistema financiero cooperativo en los respectivos mercados financieros		
	<5%	>5 <10%	>10%	<2%	>2% <5%	>5%
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Bancos Cooperativos ²⁰ : 4,6% de los activos. Particip. Coops. de Crédito y Cajas de Crédito no es significativa (menos del 0,1%)	
Bolivia	n.d.	n.d.	n.d.			5% créditos
Brasil	0,7%			0,43% capt. 0,7% créditos		
Chile	~5%			0,3% activos, 0,4% captaciones		
Colombia			10,5%			7,7% de los activos. CACs: 4,1%, Bancos Coops: 3,6%
Costa Rica			15%			5,5% de los activos: CACs: 4,1%-Bancos Coops.: 1,4% ²¹
Ecuador			13%	1,9% en activos	2 % capt. 2,7% créditos	
El Salvador			11,5%	1,3% captaciones	3,9% en créditos	
México	1,2%			0,4 % activos, 0,6 % capt.		
Rep. Dom.	2,2%				2,7% en activos	

¹⁷ En algunas provincias del Ecuador, por ejemplo, las CACs copan más del 60% del mercado financiero, pero su impacto en las ciudades grandes (con gran peso cuantitativo en la suma global) es bajo.

¹⁸ Si bien los sectores medios de la población están representados más en CACs cerradas, las abiertas reúnen un porcentaje mucho mayor de socios.

¹⁹ Población Económicamente Activa

²⁰ Incluye Bancos con mayoría accionaria en manos de CACs.

²¹ Excluyendo los Bancos Estatales del cálculo, la participación en los activos sube al 14%.

Uruguay			17%			9% en captaciones, 10% en créditos
---------	--	--	-----	--	--	------------------------------------

IV.2.4. Imagen de las CACs

Las dificultades experimentadas durante la década del 80 y parte del 90, y las debilidades reales del sistema desmejoraron en todos los países investigados la imagen de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Primero fueron los gobiernos, ya no basados en la filosofía del desarrollo “hacia adentro”, en la creencia de un Estado omnipresente y con expectativas sobredimensionadas frente a la acción cooperativa, los que comenzaron a cambiar su visión positiva y su apoyo al sistema de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

En vez de sus indudables logros en lo que se refiere a la movilización del ahorro popular y el acceso de grandes segmentos de la población al crédito, tematizaron las numerosas debilidades del sistema de las CACs latinoamericanos, medidas no desde el punto de vista de la organización misma, sino en términos de sus propias expectativas sumamente elevadas. Una actitud similar pudo denotarse en el seno de organismos internacionales que antes habían utilizado las cooperativas masivamente como agentes de canalización de créditos hacia ciertos grupos objetivo. Ni los gobiernos ni las agencias de financiamiento externo se habían dado cuenta, que en buena parte fue su propio accionar el que impidió una evolución de las cooperativas más acorde con los principios de solvencia financiera por una parte y los de autogestión y autosostenibilidad de estas organizaciones por la otra.

La tendencia general hacia una acelerada formación de CACs sobredimensionadas (con bases organizacionales débiles), producía y produce todavía, como consecuencia, quiebras aparatosas de CACs en varios países. Esto genera un empeoramiento paulatino de la imagen de las CACs también a nivel de la población beneficiaria – si bien los efectos en cadena hasta ahora han sido bastante reducidos. Una estructura de gobierno inadecuada y una gestión artesanal frente a una institución financiera de grandes dimensiones (justificada supuestamente por los “principios cooperativos”), una falta de control de la gestión al interior de la cooperativa y la ausencia de una efectiva supervisión especializada, fueron causas determinantes para esta situación.

Hoy en día y desde una visión general, en la mayoría de los países de la muestra, la imagen de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no es buena, aunque mejora ya en varios casos. Sin embargo, tasas de crecimiento muy por encima de la tasa de incremento poblacional demuestran que los sectores de bajos ingresos no han perdido totalmente su confianza en la CACs como instituciones capaces de resolver su problema de poder acceder al mercado financiero. Es más, en regiones donde las cooperativas tienen la oportunidad de demostrar las bondades del sistema y donde se han desarrollado sin el uso masivo de fondos externos, su aceptación es alta y su imagen en la población beneficiaria es buena.

Para las tareas de supervisión es importante saber, si las CACs latinoamericanos tienen una apariencia común en los diferentes países, es decir, si su imagen hacia afuera es tal que problemas de una cooperativa acarrear problemas para el sistema de las CACs. Sin embargo, la intensidad de esta imagen común es distinto de país en país, pero se puede decir, que en general, debido al marcado individualismo de las organizaciones en toda América Latina, no hay una fuerte apariencia común en ninguno de los países de la muestra.

Esto también se demuestra en el hecho de que, a excepción de Costa Rica en donde se ha logrado que la mayoría de las cooperativas grandes afiliadas a Fedecrédito se presenten como el sistema “FEDERED”, apareciendo este logotipo en todas las precintas de estas cooperativas en un mismo color, no hay una identificación externa común significativa si prescindimos del símbolo común de todos los tipos de cooperativas (dos pinos). Sin embargo, no se puede negar el hecho de que “las CACs” aparecen hacia afuera como partes de un sistema (más o menos consolidado). Quiebras de CACs en los diferentes países siempre tuvieron efectos negativos sobre el desenvolvimiento del sistema como tal y su imagen hacia afuera (el caso ecuatoriano es el más evidente), pero hasta ahora, no han producido significativos efectos en cadena.

IV.2.5. Adquisición de la Personería Jurídica

En todos los países de la muestra, con excepción de México, existen Leyes Cooperativas. La mayoría de las cooperativas (y también de los Bancos Cooperativos) se crearon con base en estas Leyes, frecuentemente mediante la expedición de un decreto ejecutivo. Inclusive CACs bajo supervisión especializada de la Superintendencia de Bancos adquieren hasta ahora generalmente su personería jurídica al amparo de la Ley de Cooperativas y son inscritos en los respectivos registros.

En concordancia con su carácter y crecimiento, puede ser que la cooperativa sea sujeto de supervisión por parte de la Superintendencia o del Banco Central. En este caso, obtiene la licencia de operación por parte de la entidad supervisora especializada y se aplican generalmente las normas de la Ley de Entidades Financieras a las CACs, recurriendo supletoriamente a la Ley de Cooperativas como un conjunto de normas de tipo organizativo.

Hay una excepción a esta regla. la Ley de Entidades del Sector Financiero del Ecuador, ha abolido por completo la aplicabilidad de la Ley de Cooperativas para las “Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público en general” y la ha sustituido con una reglamentación especial: todos los pasos, desde la promoción de una CAC hasta la inscripción deben realizarse con autorización de la Superintendencia de Bancos, sin que intermedie otra entidad. Es también la Superintendencia de Bancos la que otorga la personería jurídica. Estas normas son vigentes desde comienzos del año de 1998 y reemplazan todas las normas provenientes de la Ley de Cooperativas para CACs sometidas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos en el Ecuador. Sin embargo, la reglamentación mencionada no ha abolido la tradicional estructura de gobierno de las CACs, vigentes en todas las organizaciones cooperativas, aunque ha enmendado y mejorado ciertos procedimientos y abolido determinadas trabas de funcionamiento.

IV.2.6. Finalidad de las CACs

Si bien cualquier cooperativa tiene como finalidad máxima la promoción o el fomento de los intereses económicos de sus socios, siendo la misión de la CAC la de satisfacer adecuadamente sus necesidades financieras, este “mandato de promoción” frecuentemente se ha malentendido en el sentido de que la gestión debe orientarse básicamente en el principio de lograr una cobertura de costos, y que la misma, en lo posible debe renunciar al deseo (“capitalista”) de obtener ganancias (excedentes). Este modo de pensar sigue siendo bastante difundido en el cooperativismo latinoamericano.

En concordancia con su origen (el sistema de los Credit Unions norteamericanos), las CACs en todos los países de la muestra son consideradas por las Leyes Cooperativas – pero muy frecuentemente también por sus mismos representantes – como entidades sin fines de lucro.²² Tradicionalmente, esta calidad les hacía acreedores a una serie de beneficios legales que subsisten hasta hoy en la mayoría de los países (liberación total o parcial del impuesto a la renta, de contribuciones, impuestos y patentes municipales, tasas fiscales y municipales, aplicación de regímenes y beneficios especiales en ciertos campos, etc.). En algunos países, las CACs más que como entidades financieras son considerados como parte de un sector especial de la economía (ejemplos: Colombia – entidades del sector solidario, Ecuador – parte del sector comunitario de la Economía, Costa Rica: de interés público).²³

En el tiempo, el manejo de la gestión con base en el concepto de entidad sin fines de lucro no ha sido beneficiosa para el desarrollo del sistema. El obstáculo más importante es hasta hoy el enraizamiento de esta concepción en el pensamiento de los directores, gerentes y socios de las cooperativas. Siendo el concepto “lucro” una categoría “moralmente despectiva”, su valor desde el punto de vista económico es casi nulo. Pero debido a que se refiere a una política orientada en la obtención de ganancias/excedentes para poder cumplir con los objetivos de la CAC, tiene mucha trascendencia.

Consecuencias de esta concepción son a nivel microeconómico, el nivel de la gestión de las CACs latinoamericanas las siguientes:

- La visión de la CAC como un ente más social que empresarial – financiero y con ello, la sobrevaloración de la misión social en desmedro del eficiente manejo empresarial.
- La visión de la CAC (institución “social”- de interés público o comunitario sin fines de lucro) como un ente que está en contraposición a los bancos (instituciones “capitalistas” con fines de lucro) y que por lo tanto requiere un tratamiento fundamentalmente distinto.
- La tendencia de ofrecer servicios a “precios de costo” (por muchos años: tasas de interés activas debajo de las tasas de mercado – y muchas veces debajo del nivel de inflación) y con ello, la resistencia a la generación de excedentes.
- La tendencia a “desviar” fondos para fines no – financieros.
- La tendencia a un manejo “ligero” de los aspectos financieros.
- Una estructura de incentivos inadecuada para gerentes y personal.

IV.2.7. Operaciones de las CACs

La finalidad de las CACs, descrita en el punto anterior, determina el carácter de sus operaciones. Como ya se mencionó, la gama de actividades financieras autorizadas para CACs está bastante limitada en todos los países de la muestra, si la comparamos con la

²² La Credit Union National Association con sede en Madison, Wisc. define a la Credit Union de la siguiente manera: “A Credit Union is a member – owned, not – for – profit cooperative financial institution formed to permit those in the field of membership specified in this charter to pool their savings, lend them to one another, and own the organization where they save, borrow, and obtain related financial services. Members are united by a common bond and democratically operate the Credit Union under state or federal regulation”.

²³ Esto ha dado origen en algunos países a condenar y combatir la sumisión de las CACs bajo la supervisión bancaria y a exigir organismos propios de control. De acuerdo con el ejemplo norteamericano habían iniciativas a formular Leyes especiales para CACs – paralelas a las leyes de entidades financieras – y para crear organismos de supervisión especializadas. Estos intentos hasta ahora han sido infructuosos.

gama de servicios financieros que los bancos pueden ofrecer a sus clientes. Especialmente limitado es el asunto “cuentas corrientes” y “tarjetas de crédito”. Una excepción son las cooperativas financieras uruguayas y – en cuanto a la gama de operaciones permitidas – las CACs del Brasil (que – sin embargo, confrontan otros tipos de limitación, igualmente severas). Las limitaciones impuestas por las Leyes y Reglamentos en algunos países son parcialmente “amortiguados” por servicios subsidiarios de los Bancos Cooperativos y de Cajas Centrales, pero solamente en Brasil, Colombia y Costa Rica.

Denominador común de las CACs latinoamericanas ha sido (y sigue siendo en menor medida) la distorsionada relación entre las operaciones pasivas y activas. El acceso a créditos externos subsidiados sofocó los incentivos para ahorrar, con el argumento de una supuesta falta de la capacidad para ahorrar en la población latinoamericana de menores recursos. Se desarrolló en América Latina el modelo de una cooperativa dominada por los prestatarios (deudores).

El fin principal de la CAC latinoamericana “típica” consiste en otorgar un crédito barato a sus miembros. El mayor estímulo para afiliarse a una cooperativa y de depositar sus ahorros en ella ha sido la posibilidad de acceder a un préstamo – es decir, el ahorro es solamente un medio para acceder a un préstamo. Incluso, frecuentemente, tanto el socio como la cooperativa parten de un implícito “derecho” al crédito en el tiempo. Éste se otorga con base en el monto de los depósitos o de la participación en el capital, y es limitado generalmente a un múltiplo de uno de los dos montos. Mientras mayor es la cantidad ahorrada o aportada, una mayor cantidad de crédito se puede esperar. En muy pocos casos se ha considerado el ahorro como un valor en sí.²⁴

Debido a que la filosofía comercial consistió en otorgar “créditos baratos”, las tasas de interés pasivas ofrecidas generalmente no eran atractivas. Siendo los intereses pasivos (y dividendos) necesariamente bajos, la cantidad del ahorro (o en algunos países: las aportaciones) es una función de la demanda por préstamos. Estos préstamos durante mucho tiempo y especialmente durante los tiempos de alta inflación, se concedieron con tasas de interés por debajo de las de la inflación y por debajo de las tasas del mercado²⁵. El crédito se otorgó generalmente como múltiplo de los depósitos o de los certificados de aportación, los mismos que debían permanecer en la CAC. Esta práctica no tomó mayormente en consideración los requerimientos crediticios del socio en cuanto al monto y al plazo. No obstante, debido al “encaje” encareció los costos efectivos del crédito sin que el socio lo notara. Sin embargo, esta práctica artesanal es cada vez menos común en cooperativas que tratan de modernizarse, aunque sigue siendo la principal práctica de otorgamiento de préstamos.

Para financiar sus fondos prestables, en ciertos casos, algunos tipos de CACs ni siquiera están autorizadas para recibir depósitos (Argentina, Bolivia, Uruguay). En estas cooperativas, la fuente de financiamiento de los fondos prestables debe provenir exclusivamente de aportes al “capital” (en forma de aportaciones o de acciones). En la práctica sin embargo son depósitos.

²⁴ Este sistema se está desmoronando en muchos países, especialmente en las cooperativas grandes.

²⁵ En algunos casos, las tasas de interés eran tan bajas en comparación con el resto del sistema financiero, que los préstamos otorgados por la CAC se depositaron en otras instituciones financieras como depósitos de ahorro obteniendo el socio así un beneficio económico neto.

También algunas regulaciones de las autoridades supervisoras pueden limitar la captación de depósitos. Así, en Chile para las CACs grandes, cuyo capital social y reservas superen el equivalente a US\$1,6 Millones, existe un “Apalancamiento” (relación entre pasivos y capital) de 2, es decir, el pasivo exigible no puede sobrepasar dos veces el monto de capital social y reservas.

IV.2.8. Consideraciones generales sobre el capital de las CACs

Lo dicho en el punto precedente demuestra claramente la dificultad de las CACs de constituir un verdadero capital de riesgo: si los aportes al capital son el vehículo para obtener un préstamo (y el incentivo no consiste en el dividendo, sino en el acceso hacia un préstamo de un monto, también determinado por el aporte),²⁶ y si además, el aporte puede ser retirado casi en cualquier momento de la cooperativa, se podría concluir que el capital no solamente es sumamente variable (ciertamente una característica de todas las cooperativas), sino que además tiene una alta volatilidad.

En algunos casos, las disposiciones legales dificultan en cierta forma el retiro del capital de un socio saliente (por ejemplo al poner ciertos plazos y condiciones de retiro, o como en el caso de Chile, solamente permitir el retiro de capital en la medida en que entran nuevos socios a la CAC). En otros casos, los estatutos de las CACs dificultan el retiro del capital o permiten el canje entre socios para mantener una cierta estabilidad. No se pudieron conseguir datos empíricos exactos de todos los países en estudio. Sin embargo, en el ejemplo de casos particulares (Colombia, Ecuador) se puede suponer una relativa estabilidad del capital social en las Cooperativas de Ahorro y Crédito – contrariamente a lo esperado desde el punto de vista teórico. Esto no solamente es atribuible a reglamentaciones que dificultan el retiro. Un factor adicional puede ser – a manera de hipótesis – que los montos de las aportaciones por socio son pequeñas y el pago se hace sobre el valor nominal. Esto, saldado los costos de transacción, no incentiva mucho el retiro de las aportaciones del socio al dejar de operar con la cooperativa. Sin embargo, no se debería subestimar, sobre todo en tiempos de crisis, el hecho que el capital social de la CAC es un factor de riesgo considerable.

La debilidad potencial, concerniente al capital social, es compensada en parte por la constitución de reservas (indivisibles o irrepartibles). En casi todas las legislaciones cooperativas existen normas con respecto al porcentaje de los excedentes que antes de distribuirse deben destinarse a las reservas. Estos montos han sido incrementados frecuentemente por voluntad de los mismos socios. En los balances, el porcentaje del patrimonio correspondiente a las reservas aumenta constantemente en todos los países y es una parte cada vez de mayor importancia de él. El problema de esta forma de capitalización es que las reservas no son individualizables.

Disposiciones específicas sobre el capital de arranque de una CAC solamente existen en algunas disposiciones referentes a cooperativas supervisadas por la entidad especializada y deben considerarse como muy altas en Argentina (US\$15 Millones para una nueva CAC que capta del público, US\$ 2,2 Millones de en la actualidad, US\$ 5,5 Millones al 1/1999 y US\$ 15 Millones hasta 1/2003 para las Cajas ya autorizadas) y Ecuador (US\$ 2 Millones).

²⁶ Inclusive uno de los “principios cooperativos” que por muchos años determinó la “ideología cooperativa” fue el de pagar un “interés” limitado al capital, pues el capital se consideró como algo moralmente condenable. Hasta hoy, algunas legislaciones cooperativas latinoamericanas limitan expresamente el “interés” (que en realidad es un dividendo) a un determinado porcentaje máximo (p. ej. 6%). Esto perjudica también a las CACs.

El monto es mediano en Uruguay (US\$ 320.000) y en México (donde se exige no obstante, un número elevado de socios: 500 al menos). En Bolivia existe un esquema escalonado, el mismo que también se introdujo en Colombia (con matices distintos).

Pero la gran mayoría de cooperativas se atiene a la Ley de Cooperativas respectiva que no exige altos montos de capital social en total para poder operar, ni montos altos por socio. Los estatutos de cada cooperativas fijan entonces los montos mínimos de aportación. Estos siempre son muy bajos, de tal manera que el monto de la aportación o acción que se debe adquirir para pertenecer a una CAC, casi nunca es un obstáculo de ingreso para el socio o para la constitución de una nueva cooperativa de ahorro y crédito.

Debido al carácter que tiene la aportación al capital en la CAC – un monto individual muy bajo, retirable y generalmente no negociable libremente, invertido con la finalidad de obtener un préstamo, el establecimiento de normas prudenciales que tienen relación con el capital social, deben estructurarse de manera adaptada. La particularidad del capital en las CACs es un factor que debe ser analizado profundamente por la entidad supervisora especializada.

Cuadro 7
Capital mínimo inicial (valores aprox. en US\$)

País	Bancos	CACs supervisadas por RC/SR	CACs en general
Argentina	15 Millones	15 Millones (instituciones ya habilitadas: 2,2 Millones 1/1999: 5,5 Millones 1/2003: 15 Millones)	Ley Cooperativas, Estatutos– No hay barreras de entrada por el lado del capital; Capital mínimo de US\$20.000 por implementarse.
Bolivia	5,5 Millones DEG's ~7,4 Millones	Escalonado en 4 categorías según las operaciones que pueden realizar	Ley Cooperativas, Estatutos– No hay barreras de entrada por el lado del capital
Brasil	Ent. Bancaria: ~ 9 Millones Banco Universal: ~16 Millones (válido para Bcos. Coops.)	Ley Cooperativas, Estatutos – No hay barreras de entrada por el lado del capital	No aplicable
Chile	~25,3 Millones	Regulación en Ley de Cooperativas, Estatutos	Ley Cooperativas, Estatutos– No hay barreras de entrada por el lado del capital
Colombia	~ 24 Millones	500 a 4.000 veces SMV, según número de habitantes de ciudad o comunidad Regulación en Ley de Cooperativas, Estatutos	~ 940.000 para CACs (disposiciones de transición para CACs habilitadas en preparación) ~ 314.000 para cooperativas multiactivas con fuerte interm. financ. (disposiciones de transición en preparación.)
Costa Rica	2,2 Millones (a partir de 1/99 sube a 5	Regulación en Ley de Cooperativas, Estatutos	No hay barreras de entrada por el lado del capital

	Millones)		
Ecuador	~ 7 Millones	~ 2 Millones	Ley Cooperativas, Estatutos– No hay barreras de entrada por el lado del capital
El Salvador	~5,7 Millones		~ US\$ 2.300 (Soc. Coops.) Asociaciones Coops: Estatuto – No hay barreras de entrada por el lado del capital
México	120.000.000 pesos mexicanos; ~15 Millones	Actualmente: ~150.000 ²⁷	
República Dominicana	~6 Millones		US\$ 225 de por lo menos 15 socios– No hay barreras de entrada por el lado del capital
Uruguay	6,3 Millones	320.000	

IV.2.9. Problemas administrativos en las CACs

La idea subyacente a la configuración de la relación entre el grupo de propietarios (socios) y la administración de una CAC es asegurar al menos, que la administración no lesione intereses fundamentales de los socios. Es decir, la función principal de los órganos conformados por los socios en la cooperativa es supervisar en este marco a la gerencia. En todos los países de la muestra, las pautas organizativas de las CACs, surgidas de la aplicación de las Leyes Cooperativas con similares. Inclusive en el caso de que no se aplique la Ley de Cooperativas respectiva (Ecuador), los modelos de toma de decisión no se han modificado sustancialmente.

Si bien la filosofía comercial de las CACs latinoamericanas se origina en un modelo “adaptado” de una *Credit Union*, el modelo organizativo, en cambio, no corresponde a la estructura del modelo anglosajón sino a uno de tipo francófono: la asamblea general (o de delegados) elige de entre sus miembros – con base en al principio “un socio un voto” tanto al Consejo de Administración como al Consejo (Comité, Junta) de Vigilancia.²⁸ Muchas veces, también se eligen Comités con tareas especiales, de los cuales el más importante es el Comité de Crédito. Mientras que todos los miembros de los órganos son socios de la CAC, es decir, llevan a cabo sus labores de manera honorífica, el Gerente, elegido por el Consejo de Administración, generalmente es remunerado (con la excepción de algunas cooperativas muy pequeñas).

La relación descrita entre órganos honoríficos y remunerados no pudo valorarse en la retrospectiva como muy efectiva, porque generalmente existen fuertes desbalances entre los diferentes elementos del proceso de decisión. Sin querer entrar a discutir el importante tema de la estructura de incentivos para los cargos honoríficos que dentro del contexto de las CACs latinoamericanas tienden hacia un modelo de decisiones que perpetúa la estructura existente de una cooperativa dominada por los prestatarios (deudores)²⁹, es evidente que

²⁷ 500 socios con un aporte de 10 SMV (Salarios Mínimos Vigentes) cada uno. Actualmente: 1 SMV=\$30,75

²⁸ En Argentina, un síndico reemplaza al Consejo de Vigilancia, pero la estructura en sí no cambia.

²⁹ El problema del crédito vinculado es especialmente importante en la cooperativa. Por eso, en algunos países, con mucha razón, han impuesto restricciones a este tipo de préstamo.

falta un equilibrio entre los órganos para lograr el objetivo descrito más arriba. Esto es debido a que generalmente la definición y división de funciones al interior de la CAC es insuficiente.

- En un extremo hay dominio por parte de inexperimentados socios honoríficos – que generalmente ostentan la calidad de deudores netos. Estos “administran” la cooperativa mediante el Consejo de Administración y el Comité de Crédito– siendo el gerente solamente un órgano ejecutor de estas decisiones que generalmente tienden a favorecer a los deudores en desmedro de los ahorrantes y de una evolución favorable en el largo plazo de la cooperativa. Con el crecimiento de las CACs crecen también los problemas estructurales de este tipo de “administración”: las exigencias a cumplirse por los Consejeros de Administración – en cuya responsabilidad es la administración de la CAC – generalmente son demasiado elevados. Por lo tanto, el cumplimiento de las funciones de gestión por parte de ellos, muchas veces – sin considerar los intereses subyacentes del deudor – es muy deficiente: no solamente es baja la calidad en la toma de decisiones, sino a veces es más preocupante aún la falta de decisión (por el miedo de errar).
- En el otro extremo – especialmente en CACs grandes – se tienen algunos casos de CACs dominadas por los gerentes, quienes han logrado eliminar casi por completo las influencias de los Consejos, como por ejemplo mediante el otorgamiento de ventajas a ellos (créditos, bonificaciones, etc.). En estas cooperativas, los gerentes persiguen sus propios objetivos. Si bien en algunos casos, estos intereses coinciden con los intereses de los socios, esta situación lleva generalmente a una política que no contempla el interés del asociado, y que, debido a operaciones de alto riesgo especialmente en el concesión de créditos, es una causa bastante pronunciada de quiebras.
- De igual forma, las Juntas de Vigilancia normalmente tienen grandes dificultades de cumplir con las tareas sumamente complejas de control encomendados a ellos por las Leyes o los estatutos. Aunque en casos con una figura del primer tipo, el órgano de vigilancia, – también dominado por deudores netos – no necesariamente está en contraposición de intereses “objetivos”, realiza su control a veces de manera poco profesional y bloquea a veces la toma de decisiones por discrepancias que muchas veces son de forma. En el segundo caso, igual que el Consejo de Administración, los consejeros de vigilancia en algunos casos son víctimas de acciones muy hábiles del gerente.

La configuración descrita trae problemas de eficiencia y de eficacia. Por un lado falta equilibrar los intereses de los mismos socios (deudores y ahorrantes netos) y de estos con los administradores. Por el otro lado, las disposiciones legales parten de una definición demasiado amplia de las funciones a cumplirse por los Consejeros honoríficos – no capacitados académicamente en esta tarea³⁰. Una reducción de estas tareas a la supervisión efectiva de la Gerencia (en la cual también podrían participar personas con cargo honorífico), con un consecuente incremento de la responsabilidad (hacia adentro y hacia afuera) de la Gerencia se haría necesaria. La adaptación de la estructura administrativa de

³⁰ Algunas reglamentaciones, por ejemplo en el Ecuador exigen que alguna porción de integrantes de los Consejos tengan título universitario en Economía o Administración. Sin embargo, es de suponer que esta medida tampoco resolverá el problema de la calidad de decisiones – que es estructural.

otras entidades financieras a las particularidades cooperativas podría ser un camino interesante.

IV.3. La supervisión de las CACs

IV.3.1. Evolución de los mecanismos de supervisión

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito tradicionalmente estaban sometidas al control de las instituciones estatales, creadas en los años 60 para todos los tipos de cooperativa, sin distinción. Estas instituciones, aparte del registro y la supervisión veían su tarea principal en la promoción del cooperativismo mediante cursillos, y la acelerada formación de nuevas cooperativas. El rápido crecimiento, especialmente de las Cooperativas de Ahorro y Crédito rebasó ya en los años 70 fuertemente la capacidad (técnica, financiera, de personal) de estos organismos.

Generalmente, la estructura, los presupuestos y los recursos humanos de estas entidades son inadecuados para cumplir adecuadamente cualquiera de las tareas básicas: la promoción y la vigilancia. Los intentos realizados en varios países de la región, en el sentido de mejorar la jerarquía de los institutos cooperativos (algunos adscritos a la Presidencia de la República), de dotarles de una mayor autonomía (inclusive con participación del “movimiento” cooperativo), no dieron frutos para mejorar la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito hasta hoy. Tampoco la mención del sector solidario, Comunitario y autogestionario en algunas constituciones ha ayudado al mejoramiento de los sistemas de supervisión tradicionales.

IV.3.2. La supervisión especializada de las CACs

IV.3.2.1. La extensión de la supervisión especializada

A pesar de que las deficiencias de la supervisión cooperativa son ampliamente conocidas y fueron ampliamente discutidas, la inmensa mayoría de las CACs latinoamericanas sigue sometida a los organismos de supervisión cooperativos, sin recibir una supervisión especializada en el área financiera. En todos los países investigados, la efectividad del control es considerada de baja a muy baja y es casi inexistente en términos cuantitativos en los países de la muestra. Pero, durante los últimos años, en casi todos los países, han evolucionado tendencias de someter a las CACs a un control especializado, recalcando su carácter de intermediarios financieros. Los Estados de la región se han dado cuenta de la situación insatisfactoria de control, que por quiebras espectaculares de algunas cooperativas grandes ya ha creado problemas políticos serios.

En cuanto a la parte normativa, encontramos que en todos los países se contemplan estos controles a través de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, esto determinado comúnmente por la Ley de Entidades Financieras de cada país.

Es importante señalar que en algunos países tales como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, esta supervisión la realiza el Banco Central de cada país, esto es debido a que la Superintendencia de Entidades Financieras opera dentro del mencionado organismo.

En el caso particular de México, la supervisión está desarrollada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que en lo único que difiere de las Superintendencias es el nombre, puesto que sus misiones y funciones son idénticas.

El único país, en el cual **todas** las CACs, automáticamente con base en normas dictadas por el Consejo Monetario Nacional, es Brasil. Pero debe resaltarse que el control sobre las más de 1000 CACs es de una intensidad muy baja. Aunque las cooperativas deben enviar mensualmente su información financiera al organismo supervisor, una auditoría externa obligatoria existe solamente para los Bancos Cooperativos. La supervisión del Banco Central es insuficiente, el control a las cooperativas casi inexistente. Solo algunas normas generales (como el Plan de cuentas - COSIF) son aplicables a todas las CACs. Normas especiales o recomendaciones sobre la solvencia, liquidez, administración para cooperativas no existen en el Banco Central de Brasil.

Diferente es la situación en los otros países, en los que existe una supervisión especializada de las CACs (por medio del Banco Central o la Superintendencia de Entidades Financieras). En estos casos, la supervisión es intensiva, pero hay diferencias en cuanto a la extensión de la supervisión especializada.

En Argentina y Uruguay hay una larga tradición en la supervisión a entidades de tipo cooperativo. Aparte de los Bancos Cooperativos, el Banco Central controla solamente las 8 Cajas de Crédito en Argentina y 7 Cooperativas Financieras en Uruguay. Estas se diferencian de las CACs “típicas” por recibir depósitos, es decir, por realizar un proceso de intermediación financiera. El resto de CACs sigue bajo la Supervisión del INACyM (Argentina) o el Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay). En ninguno de los dos países se notan tendencias a incorporar una mayor cantidad de organizaciones financieras cooperativas. En México están bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria todas las 12 Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Cuadro 8
Numero de cooperativas sometidas a la supervisión especializada (de las instituciones financieras)

País	CACs sometidas a supervisión especializada por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras (SB) o el Banco Central (BC)			CACs sometidas a supervisión del respectivo instituto cooperativo estatal (supervisión no – especializada)		
	Número/Tipo	Ente supervisor		Número/Tipo	Ente supervisor	Efectividad del control
Argentina	8 Cajas de Crédito; 6 Bancos Cooperativos (excluyendo los que trabajan como S. A.)	BC	Alta	426 Cooperativas de Crédito	INACyM (Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual) adscrito a la Presidencia de la República	Baja
Bolivia	17 CACs abiertas; 40 CACs solicitaron licencia para funcionar	SB	En implementación n: Alta	91 CACs cerradas y las abiertas sin licencia de la Superint.de Bancos	INALCO (Instituto Nacional de Cooperativas)	Baja
Brasil	Todas (1.107)	BC	Baja	-	-	-
Chile	2 CACs	SB	Alta	90	Min.de Economía	Baja
Colombia	3 Bancos Coops .43 CACs (8/98) . A partir 1/ 1999 algunas coops. multiactivas con actividades de A y C.	SB	n.a.	Más de 1.300 CACs y Coops. multiactivas con secciones de ahorro y crédito	DANCOOP, adscrito a la Presidencia de la República	Baja
Costa Rica	2 Bcos. Coops.; 41 CACs	SB	Alta	Más de 70	INFOCOOP	Baja
Ecuador	Actualmente: 26 CACs “abiertas al público en general”.	SB	Alta	Actualmente 350 CACs activas.	Dirección Nacional de Cooperativas dep. del Min. de Bienestar Social	Baja
El Salvador	Por el momento: ninguna			Todas las CACs (373)	INSAFOCOOP (Inst. Salvad. de Fomento Coop.)	Baja
México	20 SAPs	CNBV ³¹	Alta	n.d.	n.d.	n.d.
República Dominicana	Por el momento: ninguna	Previsto: SB		Todas (71)	IDECOOP, adscrito a la Presidencia de la República	Baja
Uruguay	7 Coops. de Intermed. Financiera, 1 Banco Cooperativo	BC	Alta	36	Ministerio de Economía y Finanzas	n.d.

Ecuador fue el primero de los otros países a someter las CACs “abiertas al público en general” bajo el control de la Superintendencia de Bancos. La historia de esta data desde 1985, año en el cual la Autoridad Monetaria decidió someter a las Cooperativas de Ahorro y Crédito “que tienen oficinas abiertas al público en general” a la vigilancia y control de la Superintendencia de Bancos. Debido a la incapacidad de supervisar a más de 120 organizaciones de este tipo (con más de 100 agencias o sucursales), y luego de la quiebra de la más grande CAC supervisada (con más de 180.000 socios), 7 años más tarde, por

³¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores

disposición de la propia Superintendencia que estableció un monto mínimo de activos, el número de CACs supervisadas quedó reducido a 22 (hoy 26): 100 cooperativas fueron “devueltas” a la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social – como expertos reconocen, un ámbito, donde el proceso de supervisión es inefectivo. Quedó establecido una moratoria para no aceptar nuevas cooperativas para la vigilancia por parte de la Superintendencia.

Hoy, cuando entre cooperativas abiertas y cerradas habrían alrededor de 60 organismos cooperativos que cumplirían con el tope definido por la Superintendencia en 1992, se estableció a partir de Marzo de 1998 un capital mínimo de 300.000 UVC (algo más de US\$ 2 Millones) como requisito para que nuevas cooperativas se sujetaran al control de la Superintendencia de Bancos. Las barreras son ahora tan altas que no se puede esperar en el mediano plazo un aumento en el número de instituciones cooperativas bajo vigilancia de la Superintendencia de Bancos.

En los otros países, la inclusión de las CACs al control de la Superintendencia de Entidades Financieras es más reciente. El mayor porcentaje de CACs supervisadas tenemos en Costa Rica, con un 38% y en Uruguay con un 18%. El porcentaje para Bolivia es del 16%, recién se está implementando las formas de supervisión, en el marco de la supervisión a entidades financieras no – bancarias. No obstante, el proceso de definición de normativas adecuadas a la situación de las cooperativas parecería ser bastante avanzado en estos países.

Costa Rica tiene la particularidad de haber implementado un sistema de supervisión auxiliar (el que, debido a la falta de pago por parte del Estado a la empresa auditora está en suspenso). Mientras que en Costa Rica un gran número de CACs está bajo supervisión de la SUGEF, este número en Bolivia está en aumento. En Chile, solamente dos CACs, la primera y tercera en tamaño están controladas por la Superintendencia respectiva.

El cuadro No. 8 muestra el número (todavía) muy bajo número de entidades cooperativas bajo la supervisión especializada de la Superintendencia de Bancos (o, Banco Central), pero demuestra también la clara tendencia a generalizar la incorporación de las cooperativas más importantes a la supervisión especializada en la mayoría de los países. El país con el mayor número de CACs, Colombia, ha sometido las cooperativas más grandes bajo control de la Superintendencia Bancaria en Junio de 1998. Según los criterios de capital propio establecidas serían aproximadamente 60 las entidades sujetas al control. Estos, sin embargo reúnen más del 80% de activos. A partir de 1999 se someterán igualmente al control de la Superintendencia las cooperativas multiactivas con una importante actividad de ahorro y crédito. También en la República Dominicana hay la tendencia a someter a las CACs bajo una adecuada supervisión y regulación especializada, existiendo ya una buena base de supervisión por parte de AIRAC.

No hay duda que el paso de la supervisión de las CACs por parte de un instituto cooperativo estatal hacia la supervisión por una entidad especializada en asuntos de intermediación financiera es un “salto cualitativo”. Así, en todos los países cubiertos por el estudio, el control realizado por las entidades no especializadas es considerado como “bajo”, siendo casi inexistente en algunos países. Esto hace más candente las preguntas sobre la responsabilidad de algunos gobiernos frente a la protección del ahorrante proveniente de los segmentos más pobres de la población para el cual la CAC es su alternativa para acceder a servicios financieros.

Es conveniente en este tramo hacer un paréntesis, para explicar que la supervisión oficial limitada que veníamos señalando, se origina principalmente en la escasez de recursos con los que cuentan los organismos de supervisión, para poder incorporar más entidades a su ámbito. A esto se suma una cierta “resistencia” mental para supervisar a las CACs.

El cuadro No. 9 demuestra el porcentaje del total de CACs bajo vigilancia especializada. Salvo el caso ya mencionado de Brasil, solamente en México el 100% de las instituciones consideradas en este estudio (SAPs) está bajo vigilancia de la autoridad especializada respectiva.³² Sin embargo, son dos países en los cuales el impacto social y económico es muy bajo: la participación en el mercado financiero no llega ni al 0,5 % (véase el cuadro No. 6).

El mayor porcentaje de instituciones supervisadas tenemos en Costa Rica, con el 38% del total. De los otros países, solamente en Bolivia y Uruguay, más del 10% de instituciones cooperativas financieras está bajo el control de la entidad supervisora especializada. No obstante ello, podemos afirmar que las pocas entidades bajo supervisión, conforman las mayores en cuanto activos, o sea las más grandes, y las de mayor participación en el mercado en cuanto a depósitos y créditos. Es decir, las cifras que aparecen como muy bajas, son relativas, si se toma en consideración el monto de activos que reúnen las CACs supervisadas. En casi todos los casos, éstos superan el 80% de activos del total del sector. La misma cifra sin embargo no se alcanza, cuanto se toma como referencia el número de socios beneficiados con una adecuada supervisión especializada.

Sin embargo, la situación plantea una pregunta crucial desde el punto de vista de la protección del depositante (y desde el punto de vista de la Superintendencia como institución llamada a realizar esta tarea): ¿no tiene el socio de una cooperativa pequeña (frecuentemente rural) el mismo derecho a depositar su dinero en una institución supervisada eficientemente como lo tiene el socio de una cooperativa grande (generalmente urbana)? - ¿No tiene el ente estatal supervisor una responsabilidad en este sentido? La pregunta va hacia una cierta resistencia “mental” a la supervisión de entes cooperativos que se pudo observar en entrevistas con algunas Superintendencias de países de la muestra.

Frente a las restricciones presupuestarias, agravadas por condiciones de una generalizada reducción de las actividades de entes estatales, es importante, viabilizar nuevos caminos para aumentar la capacidad de control de las instituciones especializadas de control sin aumentar desmesuradamente sus presupuestos, y sin disminuir la soberanía estatal en asuntos de supervisión.

³² Se ha considerado aquí por la mayor información disponible, las SAPs sine embargo, existentes además en el país CACs tradicionales, uniones de crédito y cajas solidarias.

Cuadro 9
Supervisión especializada de las CACs

País	Número de inst. coop. (total)	Incluidas en la supervisión especializada	En %	Criterio para la inclusión (sin Bancos Coops.)	Tendencia o Perspectiva
Argentina	440	14	3	Caja de Crédito (regulación legal con base en el tamaño – capital mínimo)	Reducción constante del número de Bancoops y de Cajas de Crédito (transformación)
Bolivia	108	17	16	Cooperativas abiertas que operan con el público, tamaño	40 CACs solicitaron licencia por parte de la Superintendencia
Brasil	1.107	1.107	100	Automático	Supervisión sigue siendo no intensiva
Chile	91	2	2	Tamaño, pero mediante expresa referencia a las CACs sometidas a supervisión especializada en la Ley	No hay tendencia a aumentar el número
Colombia	1.300	43 (desde junio 1998)	3	Tamaño de la CAC con base en el capital	Tendencia en aumento. A partir de 1999, inclusión de las Coops. multiactivas al control, de acuerdo con tres criterios.
Costa Rica	112	43	38	Tamaño medido en activos	
Ecuador	350	26	7	Cooperativas que intermedian recursos con el público, más tamaño medido mediante capital mínimo	Tendencia al estancamiento del número de entidades controladas por la Superintendencia de Bancos
El Salvador	373	-	0		
México	12 SAPs	12	100	Sociedad de Ahorro y Préstamo (regulación legal)	Estable
República Dominicana	71	-	0		Tendencia a someter CACs bajo supervisión

Uruguay	44	8	18	Tamaño – capital mínimo, Coop. de Intermed. Financiera	Estable (tendencia a concentración del sector)
----------------	----	---	----	--	--

IV.3.2.2. Criterios para la inclusión de las CACs a la Supervisión Especializada

En los diferentes países latinoamericanos se han aplicado varios criterios para discriminar las CACs sujetas a la supervisión especializada de aquellas que deberán seguir bajo los esquemas anteriores de control.

Un criterio que ya se trató más adelante, se refiere al carácter “abierto o cerrado” de la cooperativa. Mientras que el modelo de la CAC abierta en cuanto a membresía es similar al modelo de los bancos cooperativos en Europa, la noción sobre las CACs cerradas tienen su origen claramente en los Credit Unions norteamericanos. En la práctica latinoamericana, sujetos de supervisión son solamente las CACs abiertas. Las cooperativas “cerradas”, entendidas comúnmente como CACs, en las que los socios son unidos por un vínculo común, es decir, pertenecen a un mismo grupo homogéneo (profesión, empresa), en muy contados casos son sujetas a la supervisión especializada. El razonamiento de la entidad supervisora para no someter a estas cooperativas a su control es, que debido a la homogeneidad de su socios (que generalmente, como el caso típico de las cooperativas de profesores, o de empleados de una empresa, cuentan con ingresos estables) hay menores riesgos en las operaciones. El manejo empresarial es menos complejo que en las CACs abiertas. No obstante, en la práctica se demuestra, que la línea divisoria entre los dos tipos no es marcada ni muy clara.

El segundo criterio es el de la operación (o no) con no – socios: Si la cooperativa opera exclusivamente con socios, generalmente no es sujeta de supervisión especializada mientras que la CAC que opera con terceros, si lo es. Desde el punto de vista teórico, este mecanismo de “discriminación” tiene su asidero: se parte de la identidad entre la propiedad (responsabilidad) y el uso de los servicios de la CAC en el caso de cada uno de los socios. Se supone que el aspecto de propiedad tiene una vinculación directa con las operaciones: el que pierde dinero a través de las (malas) operaciones de la CAC, lo hace como propietario de “su” propia empresa.

Hemos visto sin embargo, que en la práctica de los países de la muestra, la calidad de propietario muchas veces es solamente formal. Mientras más grande es la CAC, mayor es la distinción mental que el socio hace entre sus operaciones y su calidad (a veces casi imperceptible) de propietario. Ni es significativa la inversión personal, ni es importante la conciencia sobre los derechos que se pueden ejercer mediante esta propiedad (“property – rights”). Este aspecto tiene repercusiones también sobre las relaciones de gobierno en la cooperativa y son importantes a tomar en cuenta para la entidad reguladora.

Un criterio formal que se usa en casi todos los países es el tamaño. “Tamaño” en la mayoría de los casos se refiere al capital social, solamente en un caso se toma como referencia el monto de activos (Costa Rica). En Bolivia y Colombia se están implementando sistema escalonados que toman como referencia el capital social. Este camino parecería ser un adecuado compromiso entre la imposibilidad de realizar inmediatamente una supervisión especializada profunda sobre un alto número de CACs, que hay en todas las Superintendencias, y la necesidad de abarcar un número cada vez mayor de entidades cooperativas.

IV.3.2.3. Capitales mínimos

Este punto ya fue tratado más extensamente bajo el punto 2.8. Como se comentó, todas las Superintendencias de los distintos países que tienen bajo su área de supervisión a las CACs (menos Brasil) determinaron capitales mínimos para su inclusión a la supervisión (respecto a activo mínimos en el caso de Costa Rica). Esto es necesario para limitar el número de entidades cooperativas a supervisar, pues no es posible realizar en las condiciones actuales una supervisión completa con estándares de calidad aceptables, a todas las entidades.

Así como actualmente, los montos mínimos para establecer un Banco difieren enormemente de un país a otro (van desde más de US\$ 25 Millones hasta US\$2,3 Millones – aunque las diferencias tienden a disminuir en algo en los próximos años), también los capitales mínimos para las CACs difieren fuertemente de un país a otro. Sin embargo, estos son ostensiblemente menores a los capitales mínimos de los bancos (aunque en Argentina, en el año 2003 las condiciones serán iguales para Cajas de Crédito y Bancos). Solamente los Bancos Cooperativos tienen las mismas obligaciones que los Bancos Comerciales, en lo que a capitales mínimos se refiere.

Desde la perspectiva de la realidad social en la que se desenvuelven las CACs, los montos de capitales mínimos exigidos por la autoridad supervisora especializada, deben considerarse como **demasiado elevados** solamente en **Argentina** (actualmente US\$ 2,2 Millones, US\$ 5,5 Millones en enero de 1999, US\$ 15 Millones hasta el año 2003) y **Ecuador** (US\$ 2 Millones) – pero en el Ecuador esta norma solamente es aplicable a CACs nuevas y no a las que ya se encuentran bajo supervisión especializada.

El monto es **mediano** en **Uruguay** (US\$ 320.000) y **Colombia** (US\$ 940.000 para CACs y US\$ 310.000 para Cooperativas multiactivas con fuerte intermediación financiera). En el resto de países, no existen barreras iniciales difíciles para CACs en lo que se relaciona al capital social. Como ya se mencionó, en Bolivia y Colombia existen esquemas escalonados (con matices distintas). De acuerdo a la categoría, en la que la CAC ingresa, definida por el monto del capital social, ésta tiene más derechos pero también mayores obligaciones mientras mayor es su tamaño. Además, la supervisión correspondiente a cada tramo mayor es cada vez más intensa. Un sistema escalonado es un modelo adecuado para realizar (en lo posible junto con una supervisión auxiliar tal como lo plantea Colombia) una supervisión a un número mayor de CACs, si no se quiere dejar de lado la noción del capital mínimo.

Sobre las dificultades de utilizar el capital de las CACs como una barrera para ser sometida o no a la supervisión especializada se ha hablado ya con anterioridad. Sin embargo, es conveniente, de igual manera, reflexionar sobre las exigencias de capital mínimo en el estado de creación y formación de una CAC. Capitales mínimos como barreras muy altas (por ejemplo: caso del Ecuador) pueden desincentivar la formación de CACs nuevas o incentivar la búsqueda de una salida no deseada (formación de una CAC formalmente “cerrada” pero “abierta” en la práctica) para escapar a la supervisión especializada. Por el otro lado, la tendencia a la formación de CACs demasiado grandes y una exagerada tendencia a fusiones forzadas no por el mercado sino por un marco regulatorio, atenta contra el “principio de localidad”, una fuerte ventaja de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Atenta con ello también contra la posibilidad de establecer sistemas basados en el principio de subsidiaridad (estructuras de primer, segundo y tercer grado)

para reforzar las fortalezas de un sistema descentralizado y cercano al cliente, y compensar las debilidades que acarrea el tamaño relativamente pequeño de la CAC típica.

IV.3.2.4. Coeficientes de solvencia y criterios de Basilea

El cuadro No. 10 demuestra que en todos los países, se aplican las recomendaciones de Basilea, en cuanto a los índices de solvencia, que oscilan entre un 8 % y 11,5 %, especialmente en lo que se refiere a los bancos comerciales. En cuatro países de la muestra, los criterios para las CACs no difieren del resto del sistema financiero.

En el caso de Colombia y Bolivia - países en los que hay capitales mínimos escalonados – se utiliza un requerimiento escalonado también para los índices de solvencia y que va desde el 30 %, pasa por el 20%, 12% y disminuye hasta el 9% en Colombia y del 20% al 10 % en Bolivia. En el caso de las CACs más grandes, éstas tienen los mismos requerimientos que los Bancos Comerciales.

En Chile, CACs con un capital superior a 50.000 Unidades de Fomento (US\$ 1,5 Millones aproximadamente) no pueden realizar operaciones que generen un índice de endeudamiento superior a 2 veces su capital social y reservas. No existe el requerimiento para las CACs de ajustarse a un coeficiente de solvencia. Debido a que esta disposición sobre el apalancamiento no es aplicable a bancos, discrimina a las CACs y frena su expansión, En Costa Rica, el índice de solvencia se combina con una palanca tanto en el caso de los Bancos como en el de las CACs. Esta es superior para las cooperativas (11:1 y 10:1 en el caso de los Bancos).

Una peculiaridad tenemos en Brasil, en donde a los Bancos Comerciales Privados se les exige un índice de solvencia de 8%, mientras que a los Bancos Cooperativos, este porcentaje sube a 15%.

En la investigación se determinó que las Cooperativas de Ahorro y Crédito en casi todos los países superan los índices exigidos, es decir, el cumplimiento de los índices de solvencia generalmente no es un punto problemático. Esto tiene que ver por una parte con el carácter de su capital social (ver punto 2.8) que no es siempre un capital de riesgo verdadero. Problemas en la aplicación de los índices se señalaron debido a la forma de ponderación de los riesgos, no aplicable en algunos casos a la situación real de las CACs.

Cuadro 10
Coeficientes de solvencia

País	Porcentaje actual	Peculiaridades	Aplicable a CACs supervisadas?
Argentina	11,5%		11,5 %
Bolivia	10%		Coeficientes escalonados de 10% a 20% de los activos y contingencias ponderadas
Brasil	8% para Bancos	15% para Bancos Cooperativos	No
Chile	8%		No. Para CACs con un capital superior a 50.000 UF (US\$ 1,5 Millones) existe un apalancamiento entre depósitos y capital: máx. 2:1
Colombia	9%		Coeficiente de solvencia escalonado: 30%, 20%, 12% o 9%
Costa Rica	8% . Apalancamiento máx.: 10:1		8% . Apalancamiento máx. : 11:1
Ecuador	9%		9%
El Salvador	8,9% 1/99: 9,2% 1/2001: 10%		FEDECACES exige a sus miembros un coeficiente de 10%
México	8%		No
República Dominicana	9,72%	Intención de subir el coeficiente a 10%	No oficialmente. AIRAC exige a sus socios un coeficiente del 20% (sin ponderar los riesgos)
Uruguay	8% de los activos riesgosos ponderados, 4% del total de activos y contingencias sin ponderación		8% de los activos riesgosos ponderados, 4% del total de activos y contingencias sin ponderación

IV.3.2.5. Supervisión auxiliar

La efectiva supervisión de una gran cantidad de entidades pequeñas bajo condiciones de restricciones presupuestarias, de infraestructura y personal en las entidades supervisoras supone, sin duda, un sistema apropiado de cooperación entre el Estado y el mismo sector supervisado, con responsabilidades compartidas, pero sin que se delegue la responsabilidad ulterior y la posibilidad de sanción del Estado en materia de supervisión. El sistema

cooperativo converge con el Estado en el interés que tiene de mantener el sistema “limpio”, pues esto beneficia a todos sus elementos. Esto tiene una mayor importancia para el sector cooperativos que para otros sectores financieros. Mientras que los Bancos Privados de ninguna manera son vistos como un grupo homogéneo por el público, las CACs si lo son en menor o mayor medida – también en América Latina – en todo caso más que los otros sectores. El hecho de ser visto como un “sistema” con ciertos rasgos comunes desde afuera (aunque se mantiene un alto grado de individualidad y competencia el interior del sistema en la mayoría de los países latinoamericanos), refuerza el interés del movimiento cooperativo en un eficiente control de sus partes.

El sistema de supervisión compartida se emplea en Alemania para el grupo de las CACs desde hace más de 100 años, con éxito notable. En este sistema, las Federaciones regionales de auditoría realizan tareas auxiliares para el ente supervisor estatal, sin que las Federaciones tengan poderes de sanción. Este modelo de supervisión auxiliar permite realizar, hasta hoy, un eficiente control del sistema con un número mínimo de funcionarios en la Superintendencia.

En los países de América Latina, solamente en Costa Rica fue establecido legalmente un sistema similar, pero en la práctica ha tropezado con dificultades de financiación. En Colombia se piensa instaurar un sistema compartido con base en un convenio entre la Superintendencia Bancaria y la Confederación de Cooperativas de Colombia, CONFECOOP, mediante el establecimiento de un sistema de información, el autocontrol mediante auditorías de revisoría fiscal a través de CONFECOOP y la defensa del usuario cooperativo. En el Ecuador, AUDICOOP, la empresa de auditoría del sistema cooperativo ya fue reconocido por la Dirección Nacional de Cooperativas, pero la aprobación de sus auditorías por parte de la Superintendencia de Bancos todavía no se da.

En general, la supervisión auxiliar no es un sistema muy difundido todavía, pero su ampliación en la región parece ser solamente una cuestión de tiempo, debido a las posibilidades de realizar un eficiente control a un gran grupo de CACs, sin disminuir la soberanía del ente estatal. Siendo la auditoría cooperativa más compleja que la auditoría puramente contable de otra entidad financiera, es necesario poder contar por una parte con auditores especializados en auditoría cooperativa. Por otra parte, es necesario que la entidad supervisora norme las actividades de auditoría y establezca controles severos sobre las empresas auditoras. Sin estos dos requisitos fundamentales para la calidad del trabajo, no funcionarán los sistemas de supervisión auxiliar, o tendrán poco valor para las tareas de supervisión.

Cuadro 11
Supervisión auxiliar³³

País	Organismos que cumplen supervisión auxiliar		Reconocidos por BC/SI		En qué consiste la supervisión auxiliar ?	Tendencia o Perspectiva
	Si	No	Si	No		
Argentina		X	-	-	-	-
Bolivia		X	-	-	-	-
Brasil	X			X	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de normativas propias y supervisión ▪ Auditoría 	Una más fuerte integración con base en objetivos comerciales. Esto facilitará una mejor supervisión
Chile		X	-	-	-	-
Colombia	X			X ³⁴	Pasos: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema de información cooperativo (funcionando) ➤ Sistema de autocontrol de los revisores fiscales ➤ Defensoría del usuario cooperativo 	Sistema de Autocontrol del Sector Cooperativo (SIAC)- oficializado. Ya existe una cooperación estrecha entre CONFECOOP y la Superintendencia con base en una carta de entendimiento
Costa Rica	X		X		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auditoría ▪ Entrega de información ▪ Supervisión y Monitoreo. 	Debido al no – pago de los honorarios por parte del Estado, suspensión temporal de la cooperación por parte de AUDICOOP.
Ecuador	X			X	Auditoria	Auditoría de AUDICOOP reconocida por Dirección Nacional de Cooperativas, en trámite aprobación por parte de la SI. Perspectiva todavía no muy clara.
El Salvador	X			X	Auditoria	n.d.
México		X				n.d.
República Dominicana	X			X	Supervisión de los afiliados a través de AIRAC	Buena colaboración “oficializada” entre SI y AIRAC

³³ Definimos a la “Supervisión Auxiliar” en términos muy amplios: Es la existencia de organismos propios del sistema cooperativo que cumplen funciones de supervisión y control a las CACs

³⁴ Existe un reconocimiento implícito en base a una carta de entendimiento.

Uruguay		X	-	-	-	-
---------	--	---	---	---	---	---

IV.3.3. Relaciones con los Bancos Centrales

En la mayoría de los países, las CACs todavía no mantienen relaciones formales con los Bancos Centrales más allá del sistema de control. En general, no tienen acceso al refinanciamiento – los Bancos Centrales no son prestamistas de última instancia para las CACs (aunque lo sean todavía – de hecho – para el resto del sistema financiero), tampoco hay en muchos requerimientos de encaje (de derecho o de hecho). Hay algunas excepciones, como por ejemplo el caso de Uruguay que requiere encaje a aquellas CACs que participan en la Cámara de Compensación de cheques.

Los Bancos Cooperativos tienen los mismos requerimientos de encaje que los otros Bancos Comerciales, pero cuentan también con los mismos derechos.

Solamente en la medida en que se logre una profundización de la supervisión, será posible viabilizar el acceso de las CACs a los Bancos Centrales, con la finalidad principal de tener acceso al refinanciamiento, de manejar cuentas corrientes en ellos y participar de esta manera plenamente en el sistema de pagos. Esto exigiría como pre-requisito la ampliación paulatina de la gama de actividades permitidas (p.ej.: cuentas corrientes, tarjetas de crédito), pero también el cumplimiento de obligaciones de encaje legal y la pérdida de privilegios de los cuales las CACs todavía gozan (p.ej.: exenciones tributarias).

IV.4. Fondos de Garantía de Depósitos

En la mayor parte de los países latinoamericanos que tienen fondos de garantía de depósitos, éstos son válidos para bancos, pero **no para CACs** (véase Cuadro #12, en el cual no se toma en consideración ningún país centroamericano, pues ninguno dispone de un fondo de garantía de depósitos). Esta regla de exclusión de las CACs tiene **dos excepciones**:

En **Argentina**, las “Cajas de Crédito” están incluidos formalmente en el fondo de garantía de los depósitos (privado), y contribuyen a él. En la práctica, sin embargo, la cobertura (hasta. US\$ 20.000 por depositante e instituto) no se aplica, debido a que las tasas de interés pasivas ofrecidas por las *Cajas* están situadas por más de 2 puntos por encima de la tasa de interés referencial del Banco de la Nación Argentina.

Similar es el caso del **Perú**:³⁵ Las numerosas CACs pueden calificar para entrar en la cobertura del fondo de garantía de los depósitos, pero para ello deben ser capaces de captar depósitos del “público” (esto es, de no – socios). Para captar estos depósitos, deben cumplir con requisitos de capital mínimo, los que en la práctica no cumple ninguna CAC. El resultado es que, de hecho, ninguna CAC está cubierta por la garantía de depósitos.

Solamente en **Bolivia** y **Colombia**, en el corto y mediano plazo, hay planes para incluir las CACs en un sistema de garantía de depósitos. Sin embargo, todavía no se ha plasmado en realidad.

En los otros países o existen fondos de garantía de depósitos para Bancos de los cuales las CACs están excluidas desde un comienzo (Brasil y Colombia) o, no existe ningún fondo

³⁵ Aunque no forma parte de nuestro estudio, mencionamos el caso por considerarlo de interés.

(Ecuador, Bolivia y Costa Rica). Chile es el único país latinoamericano que cuenta con una garantía estatal (aprox. US\$ 3.400 por persona) así como adicionalmente una garantía del Banco Central para depósitos en cuentas corrientes. Estas sin embargo, no son válidas para CACs.

En países, en las cuales no existe ni un fondo de garantía, ni una garantía estatal, el Banco Central generalmente es un **prestamista de última instancia**, el mismo que en caso de insolvencia de bancos – por lo menos al comienzo – brinda posibilidades de refinanciamiento (Ecuador, Uruguay – con tendencia decreciente también en Bolivia y Brasil. En Brasil, el fondo de garantía de depósitos, formado según el ejemplo de la Argentina no tiene mucho que ofrecer, debido a un uso demasiado frecuente y retroactivo).

La función de prestamista de última instancia también para CACs (generalmente pequeñas) y con ello la posibilidad de ponerlas en igualdad de condiciones con los bancos, es inusual. Específicamente se esgriman dos argumentos:

Se trata muchas veces de CACs que solamente aceptan depósitos de socios. En estos, en caso de quiebra solamente se afecta a los propietarios de capital mismos, más no al público.

Las CACs generalmente son instituciones pequeñas, cuya liquidación no tiene efectos sistémicos sobre el sector financiero. Por lo tanto, los Bancos Centrales no tienen una tendencia a la refinanciación de CACs insolventes.

Desde el punto de vista “técnico”, los dos argumentos podrían tener validez. Pero hay que ver que en primer lugar la diferencia entre cooperativas abiertas y cerradas en la mayoría de los casos es artificial (la membresía se obtiene con un aporte mínimo al capital; no hay una distinción clara entre capital y depósitos). En segundo lugar, un depositante en un instituto pequeño merece moralmente la misma protección que un depositante en un banco grande.

En algunos países, no obstante, existen sistemas de autoayuda de las CACs y de sus Federaciones sobre una **base voluntaria**, como SOLIDARIA en Ecuador. En Chile existe la intención por parte de la Federación de introducir una garantía de depósitos solamente para CACs. La idea consiste en comenzar con un núcleo pequeño y sólido de cooperativas para lograr un aumento sucesivo. En los dos casos se pretende llegar a una **garantía institucional** según el ejemplo del sistema cooperativo alemán. Sin embargo, en lo que se refiere a la definición de las condiciones de membresía, en el Ecuador se ha avanzado más que en Chile.

Adicionalmente, las CACs en varios países, mediante su inclusión al sistema de la supervisión bancaria oficial, obtienen por lo menos una especie de “derecho moral” para ser incluido también al sistema regular o para poder mantener un fondo separado, con las mismas reglas de juego como para los bancos.

Un problema podría surgir en este contexto, debido a la distribución disímil del tamaño de los depósitos en Bancos y CACs: Mientras que los montos de garantía (por persona) cubrirían en el caso de los bancos quizá una tercera parte de todos los depósitos, la relación correspondiente a las CACs (que obtienen generalmente depósitos pequeños) supera muchas veces el 95% de los depósitos totales, con montos de garantía absolutos iguales por depositante. Surge entonces la pregunta, si es que las CACs en caso de fondos financiados a través de contribuciones, estarían en capacidad de contribuir con sumas más elevadas de

dinero en comparación a los bancos, sin aumentar al mismo tiempo exageradamente su margen de interés. El hecho de preferir un monto más bajo de garantía podría, no obstante, formalizar (otra vez) la existencia de “dos clases” de entidades financieras (Bancos y CACs).

La aplicación de sistemas de garantía de depósitos para CACs con **protección institucional** (como el caso de los bancos cooperativos en Alemania) podría disminuir estas diferenciaciones o inclusive resultar en una cobertura mayor para CACs. La diferencia es la siguiente: en el caso de una insolvencia de un banco (si es que no hay intervención del Banco Central), éste es liquidado y se paga a los depositantes el valor completo o parcial (como en Chile y Colombia con el 90% y 75% respectivamente) del monto máximo de cobertura. En el caso de insolvencia de una CAC, éstas no serían liquidadas, sino fusionadas, el fondo de garantía de depósitos sería más bien un “fondo de saneamiento”.

Un procedimiento de este tipo se ofrecería en casos, en las que las CACs, legalmente independientes son vistas por el público como una unidad. La quiebra de una cooperativa tendría efectos sobre la imagen de todo el sector – no se podrían excluir reacciones en cadena, provocadas por depositantes asustados de otras cooperativas. Mientras que esto es el caso en Alemania, América Latina parece estar en una situación intermedia, es decir, las CACs mantienen altos márgenes de individualidad, pero la percepción del público sobre su carácter común es mucho más acentuado que en el caso de los bancos. Si bien efectos en cadena hasta ahora no se han dado en gran escala, no se los puede excluir en el futuro, toda vez que las CACs para sobrevivir en un ambiente cada vez más competitivo, tendrán que buscar cooperaciones más estrechas para compensar su debilidad en cuanto a la generación de economías de escala.

Ya que sistemas de protección institucional solamente pueden ser creadas sobre una **base voluntaria** (ausencia de normas por parte del Estado) y debido a que no existe una membresía obligatoria en Federaciones (como en Alemania), pueden darse entonces situaciones, en las que CACs buenas, sólidas y fuertes no se integrarían al sistema debido a que subvencionarían a las malas, mientras que CACs problemáticas se integrarían afanosamente. Por esta razón es necesario formular **criterios de entrada duros** para los fondos, aplicándolas de manera severa.

Cuadro 12
Fondos de garantía de depósitos en América Latina

País	Cobertura	Fondo (F) /	Institución
------	-----------	-------------	-------------

	Moneda Nacional	US\$ (aprox.)	Garantía Estatal (GE)	Nombre	Sigla	Carácter	Obligatoriedad
Argentina	10.000 Pesos / 20.000 Pesos (§)(#)	10.000 / 20.000	F	Seguro de Depósitos S.A.	SEDESA	Privado	Sí
Bolivia*	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	20.000 Real	19.000	F	Fundo de Garantía de Crédito	FGC	Privado	Sí
Chile	108 UF(***)	3.400 (§§)	GE	-	-	-	-
Colombia	7.500.000 Pesos(****)	6.000	F	Fondo de Garantía de Instituciones Financieras	FOGAFIN	Público	Sí
México/**	Cobertura plena	Cobertura plena	F (en el BC)	Fondo Bancario de Protección al Ahorro	Fobaproa	Público	Sí
Perú	12.206 Nuevo Sol (§§§)	4.600	F	Fondo de Seguros de Depósitos		Público	Sí
Uruguay/***	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	10 Millones Bolívares	19.500	F	Fondo de Garantía de Depósitos	FOGADE	Público	Sí
*) Garantía implícita: Banco Central es prestamista de última instancia.							
**) Garantía implícita estatal por serie de programas de ayuda para bancos (Procapte en el Fobaproa, UDI, etc.).							
***) 90% de hasta 120 UF para depósitos con plazo fijo.							
****) 75% de hasta 10 mill. de pesos.							
(\$) Por persona y banco.							
(§§) Por persona en el sistema; garantía de 100% para cuenta corriente por el Banco Central de Chile.							
(§§§) Por cuenta							
(#) Para depósitos con plazos de hasta 89 días respectivamente 90 días o más.							

- Fuente: M. Arzbach (DGRV San José)

Anexo 1 : Comentarios sobre la situación de las CACs y la Supervisión en cada país de la muestra

1. Argentina

1.1. Introducción

Las Cajas de Crédito fueron numerosas en los años 60 y 70, posteriormente, como consecuencia de las mayores cargas y exigencias que imponen las regulaciones prudenciales, hubo un proceso de concentración. Al mismo tiempo surgió la posibilidad de constituirse en bancos cooperativos.

Predomina el carácter urbano de su desarrollo. No obstante ello, en algunas regiones o Provincias son de origen agropecuario, participando mayormente la clase media baja (pequeños propietarios agrícolas o ganaderos) de esa región, los dos Estados más importantes en los que se produce este fenómeno, son Santa Fe y Córdoba.

En Argentina, la participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el sistema económico no es trascendente. Los activos de las Cooperativas de Crédito representan, respecto del total del sistema financiero 0,01%, si se incorporan los bancos cooperativos y los bancos sociedad anónima con mayoría accionaria de grupos de cooperativas, la participación pasaría a ser de aproximadamente del 4,5%.

Esta característica particular de conformar bancos comerciales con persona jurídica de sociedad anónima, siendo la propiedad accionaria de manera mayoritaria o en su totalidad, de cooperativas, permitió al movimiento mantener los principios cooperativos.

1.2. Base Legal

Las Sociedades son autorizadas desde el ámbito de aplicación de la Ley de Sociedades Cooperativas, la personería jurídica como Sociedad Cooperativa es otorgada por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) no obstante, la autorización para funcionar como entidad financiera, es otorgada por el Banco Central, que tiene la SUPERVISION en materia de intermediación financiera y se efectúa según la ley que regula el funcionamiento del Sistema Financiero (Ley de Entidades Financieras). No están sometidas a la supervisión del Banco Central las más de 400 Cooperativas de Crédito, entes de muy diferentes tamaños, que no toman depósitos del público.

1.3. Regulaciones Prudenciales y Operaciones de las CACs

Desde el punto de vista de las regulaciones prudenciales, las Cajas de Crédito están alcanzadas por las mismas normas que rigen el funcionamiento de una entidad bancaria: Requisitos Mínimos de Liquidez, Posición de Liquidez, Capitales Mínimos - por riesgo de crédito y de mercado -, Emisión y Colocación obligatoria de deuda, Auditorías Externa e Interna, Regulaciones Crediticias, etc.

Respecto del Seguro de Depósito existe un Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos, limitado en monto y titulares, integrado por los aportes que realizan todos los intermediarios financieros y que se administra en forma privada.

El Banco Central es prestamista de última instancia (generalmente a través de operaciones de redescuento de cartera), sin embargo, esta función está deliberadamente muy limitada.

En Argentina el efecto tequila (crisis mexicana fines de 1994, comienzos de 1995) casi no afectó a las Cajas de Crédito.

Los lineamientos de política económica imperantes en Argentina indican que el gobierno está poco interesado en el desarrollo del sistema cooperativo - financiero.

Esto se ve en los nuevos capitales mínimos que se le exige a las CACs para estar bajo el ámbito de la supervisión bancaria, que se estipuló en US\$15 Millones, y para el caso de las que se encuentran en funcionamiento pueden operar con Capitales menores, pero deben ir efectuando el siguiente ajuste:

Para el 01.01.1999 deben alcanzar un Capital de US\$ 5 Millones.

Para el 01.01.2003 deben alcanzar un Capital de US\$ 15 Millones.

Para las CACs dentro de la supervisión por parte del Banco Central la Ley de Entidades Financieras no le pone ninguna limitación de operar nada más que con socios, pero en la realidad en la forma en que opera hace que la persona termina siendo asociado.

Las regulaciones prudenciales de la supervisión bancaria les permite a las CACs afuera de la supervisión operar hasta un 25% del volumen de su crédito total con no socios.

Las Cajas de Crédito pueden recibir depósitos de ahorro a plazo, otorgar créditos a corto y mediano plazo, avales, fianzas u otras garantías, además, efectuar inversiones de carácter transitorio y cumplir mandatos.

Por su parte, los Bancos Cooperativos y los Bancos Comerciales de las cooperativas, pueden realizar todas las operaciones de cualquier banco universal.

Estos bancos pueden recibir depósitos en cuentas corrientes, por lo tanto participan en forma directa en el sistema de compensación, siendo este administrado por operadores del Sector Privado.

1.4. Representación de las CACs

Los organismos que agrupan a las Cajas de Crédito Cooperativas en Argentina, son la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, y ponen énfasis en la representación de sus asociados no tomando para sí otras funciones de importancia.

1.5. Supervisión y Auditorías

Según la información obtenida existen aproximadamente 426 CACs pero solo 8 están catalogadas como Cajas de Crédito y con ello, bajo la supervisión del Banco Central - una de ellas se encuentra en proceso de convertirse en una sociedad anónima, además, hay 10 Bancos entre Cooperativos o Sociedades Anónimas con mayoría de Capital de Cooperativas también bajo la supervisión mencionada precedentemente.

En materia de Auditoría, las CACs están alcanzadas por normas muy exigentes, que exigen dictamen anual e informes trimestrales.

Asimismo, deben reportar mensualmente sus estados financieros con el plan de cuentas obligatorio a la Superintendencia (dentro del Banco Central).

Es de aplicación la Ley de Entidades Financieras y subsidiariamente la Ley de Cooperativas.

Dentro de los Estatutos de las CACs se determinan las restricciones para el retiro de Capital, conteniendo por ley la regulación sobre el incremento constante de fondos de reservas por un 20% del excedente anual.

Con referencia a regulaciones sobre capitales mínimos por activos de riesgo y otras regulaciones de capital, se aplican los criterios de Basilea.

Además, existen normas prudenciales entre otras, con respecto a:

- Requisitos mínimos de liquidez.
- Requisitos destinados al fraccionamiento y graduación del crédito.
- Requisitos de limitación de financiamiento a personas o grupos económicos, distinguiendo entre vinculados y no vinculados.

El Banco Central mantiene una central de riesgo donde todas las entidades incluyendo la Cajas dentro del sistema que se encuentran bajo su supervisión, deben informar sobre sus 50 deudores mayores.

Asimismo, existen en forma privada las calificadoras, que emiten un ranking de las entidades financieras del sistema para orientación del público.

1.6. Perspectivas

Las CACs atraviesan un período dificultoso por cuanto la normativa y las regulaciones prudenciales generan una carga adicional que les dificulta la competencia.

Otro problema, como mencionáramos anteriormente son los requisitos mínimos de capital para iniciar una cooperativa bajo el ámbito de la supervisión del Banco Central, notoriamente elevados.

La imagen de las CACs en la sociedad fue afectada por los numerosos casos de liquidación producidos en los últimos años, las cuales obedecieron en parte a razones de mal manejo de recursos con afectación de liquidez y solvencia.

Ante este panorama se nota en las CACs una tendencia a fusiones para lograr economías de escala, reestructuración y mejor posicionamiento en el mercado.

Siendo esto tan reciente habrá que esperar un tiempo para poder emitir una opinión sobre los resultados de esta tendencia.

2. Bolivia

2.1. Introducción

Las CACs tienen su ámbito de acción preponderantemente en la zona urbana de Santa Cruz y el interior del país, donde el destino de los créditos está ligado al consumo o a pequeños emprendimientos, rurales o producciones artesanales, ya que debido a deficiencias en el área administrativa- organizativa se ha limitado su afianzamiento.

En este sentido las CACs crecieron altamente, pero en algunos casos con el inconveniente de una falta en el nivel profesional para la administración de las mismas, ante el nuevo desafío que les provocaba el crecimiento.

2.2. Base Legal

La Ley General de Sociedades Cooperativas del 13.09.58 es la que regula a las Sociedades Cooperativas de Crédito.

A partir de la Ley 1488 del 14.04.93 de Entidades Financieras estipula que las CACs que operen con sus socios exclusivamente, quedan fuera del alcance de la misma. En cambio, aquellas que sus operaciones son realizadas con socios, público y entidades financieras, son entidades financieras no bancarias y por lo tanto la autorización de funcionamiento, fiscalización, control o inspección de sus actividades y operaciones, son competencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Las CACs, tanto abiertas como cerradas, se constituyen bajo la Ley General de Sociedades Cooperativas y reciben la personería jurídica del Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), debiendo a su vez inscribirse en el Registro Nacional de Sociedades Cooperativas, por lo expresado precedentemente las CACs cerradas se rigen por los reglamentos de operación y de control del INALCO.

En cambio las CACs abiertas, para su funcionamiento, requieren la licencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

2.3. Regulaciones Prudenciales y Operaciones de las CACs

A partir de diciembre de 1996 se inició un proceso de depuración del sistema cooperativo que implica la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas de aquellas Cooperativas de Ahorro y Crédito inactivas.

Las sociedades cooperativas que a esa fecha se encontraran captando depósitos sin contar con la licencia de funcionamiento extendida por la SBEF, disponen de un plazo máximo de tres años para adecuar sus actividades a lo expuesto en el Decreto Supremo 24.439/96. Teniendo en cuenta el volumen de las operaciones, la SBEF y el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO) podrán establecer plazos menores.

Actualmente 66 CACs solicitaron la licencia a la SBEF para operar, pero existen solamente 17 cooperativas que reportan regularmente información y son controladas por la SBEF.

La aprobación definitiva de la modificación de estatutos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Abierta está a cargo del INALCO, no obstante, debe tener el acuerdo previo de la SBEF.

La devolución de los Certificados de Aportación a los socios que lo soliciten se efectúa siempre y cuando se descuenten las obligaciones que el socio tuviera con la cooperativa:

- Se descuenten las obligaciones que el socio tuviera con la cooperativa,
- preaviso de 90 días,
- no exista o genere incumplimiento de límites técnicos o legales,
- no produzca la disminución del monto total de certificados de aportación a menos del 90% del saldo existente al inicio del ejercicio,
- no existan pérdidas corrientes o acumuladas.

Las operaciones de ahorro y crédito que pueden realizar son las mismas, tanto para socio como para no socios, siempre y cuando puedan operar con ellos.

2.4. Supervisión y Auditorías

Las CACs cerradas se encuentran bajo la supervisión del INALCO, quién reglamenta aspectos referidos al Plan de Cuentas, divulgación de información, evaluación de activos. Auditoría externa y régimen de sanciones, tomará como referencia las disposiciones aplicadas a las abiertas.

La SBEF reglamentará las funciones de control y fiscalización que deben cumplir los Consejos de Administración y Vigilancia, y la función de la Auditoría Interna, esta reglamentación deberá ser incorporada en los estatutos de las Cooperativas.

En cuanto a los Estados Financieros anuales, deben ser auditados por firmas de auditoría externa con licencia de la SBEF para tal fin.

Cabe señalar que existe un organismo que realiza auditoría de cooperativas, pero que no es de tipo Cooperativo. (AUDINACO, S.R.L.)

Los capitales mínimos necesarios para la constitución y funcionamiento de las CACs abiertas están fijados en el artículo 5 del Decreto Supremo 24.439/96.

Para ello se establecen 4 categorías sobre la base de las operaciones que pueden realizar, aquellas que desarrollan todas las operaciones como un banco, incluida la captación de dinero en cuentas corrientes, en los casos que haya sido autorizada especialmente tienen el mismo capital que un banco (US\$ 7.4 Millones).

Con respecto al índice de solvencia es del 10% al 20% de los activos y contingencias ponderadas.

No existe un seguro de depósitos, pero en la práctica el Estado devuelve los depósitos hasta US\$ 5.000.

Las CACs abiertas tienen la obligación de mantener encaje en el Banco Central, pero esto a su vez le permite acceder a créditos por problemas de liquidez.

Las CACs cerradas, no tienen estas obligaciones y por ello tampoco pueden acceder a crédito del Banco Central.

2.5. Perspectivas

Desde el gobierno se considera necesario fortalecer al sistema cooperativo de ahorro y crédito existente dotándolo de un adecuado control y seguimiento para garantía de los depositantes y para la solvencia del Sistema Financiero en su conjunto.

Para el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito el Seguro de Depósitos representa un aspecto fundamental en su desarrollo debido a que se lo observa como una deficiencia ante una eventual inestabilidad financiera generando falta de confianza y credibilidad en la población.

El Banco Central y la Superintendencia realizan esfuerzos tendientes a viabilizar su establecimiento de manera que cubra a aquellas personas que no tienen acceso a la información financiera o sus conocimientos no son suficientes para realizar una estimación del riesgo.

3. Brasil

3.1. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Brasil

Las CACs no tienen una relevante **participación** en el contexto económico brasileño, pues, el número de socios de las 1107 Cooperativas de Ahorro y Crédito en relación a la población económicamente activa, no alcanza el 1% y los depósitos en relación al total del sistema financiero se sitúan por el 0,4 % mientras que el correspondiente porcentaje para la cartera de créditos alcanza el 0,7 %. Sin embargo, estos datos globales para el quinto país más grande del mundo esconden las diferencias existentes entre los trece Estados Federales y las que existen al interior de cada uno de estos Estados.

La base legal para la organización de las CACs es la *Ley de Cooperativas* (Lei 7.357 de 02.09.85). La operación de las cooperativas se regula en las partes pertinentes de la *Lei 4.595 de 31.12.64* (*Ley de Instituciones Financieras*) y la importante *Resolución 1.914* del año 92 del Banco Central del Brasil, que reglamenta la constitución, funcionamiento y operación de las Cooperativas de Crédito. Adicionalmente, hay una serie de disposiciones (en forma de resolución del Banco Central) sobre aspectos particulares de la actividad financiera, aplicables a las cooperativas.

La **personería jurídica** de cualquier cooperativa se obtiene mediante inscripción en el Registro Comercial del respectivo Estado federal. El permiso de operación para las cooperativas de crédito es otorgado por el Banco Central del Brasil con la obligación de comenzar la actividad comercial en el lapso de 30 días.

Las CACs brasileñas tienen pocas restricciones en cuanto a las **operaciones autorizadas**. A diferencia con otros países, realizan prácticamente todas las operaciones de pago: cuentas corrientes, cheques, depósitos de diferentes tipos, tarjetas de crédito. Para el sistema de compensación, las CACs actuaron hasta hace poco a través de Banco de Brasil, con costos muy altos, pero la creación de dos Bancos Cooperativos (que funcionan como bancos universales) en los años de 1995 y 1996, respectivamente, les dio la oportunidad de empezar a brindar este servicio en algunos Estados federales ya, pero a costos menores.

En otros aspectos, las CACs tienen **severas restricciones**. Las más importantes son:

- las cooperativas deben aplicar estrictamente el sistema del “vínculo común” – “*common bond*” (debido al débil control en este aspecto, en la práctica, se lo interpreta en una forma muy amplia),
- existe una prohibición para operar con no - socios tanto en la parte de activos como de pasivos (aunque debido al deficiente control se realizan en la práctica transacciones con terceros),
- está prohibida la multiactividad (las últimas cooperativas existentes, de tipo “Luzatti” enfrentan fuertes restricciones en su actuar y no se autoriza la creación de nuevas cooperativas de tipo multiactivo),
- la cartera de crédito en las cooperativas rurales debe destinarse en un 60 % para fines agrícolas (lo cual puede conllevar una peligrosa concentración de créditos, o mermar la actividad crediticia),

-
- no tienen acceso a créditos de redescuento del Banco Central, ni siquiera pueden canalizar líneas de crédito subsidiadas hacia sus socios.

También en otros aspectos, las cooperativas se diferencian de otras entidades financieras. A cambio de las claras desventajas en el sentido de estar al margen de beneficios o ventajas de los que gozan otras entidades financieras, las CACs no pagan impuestos de ninguna clase, ni deben depositar un encaje legal (según la información obtenida, actualmente alrededor del 80 % para las otras entidades financieras). Mas que favorecer su desarrollo, esto ayuda a distorsionar en muchos casos el verdadero carácter de las cooperativas como auténticas organizaciones de autoayuda en el aspecto financiero.

La imagen de las CACs se encuentra bastante deteriorada en Brasil. Según la información obtenida, la razón principal sería que estas entidades no son controladas efectivamente y les falta la elaboración de mecanismos que ayuden a inspirar confianza en un mayor público. También la distorsión sufrida por su carácter de “entidades sin fines de lucro”, las exenciones de impuestos y, en general, las ventajas otorgadas por el Estado, las acercan peligrosamente a entidades con un carácter más social (de beneficencia) que económico - empresarial.

3.2. La integración cooperativa

Las cooperativas de todo tipo, existentes en Brasil, (también las CACs) están organizadas por una parte en Federaciones regionales, con un radio de acción correspondiente al respectivo Estado Federal (las OCE - Organización Cooperativa Estadual) y por la otra – a través de las OCE – en la OCB (Organización de las Cooperativas del Brasil, con sede en Brasilia) a nivel nacional. Si bien las Federaciones regionales cumplen con mayor efectividad la tarea de representar los intereses de sus asociados, no lo hace en la misma medida la politizada OCB.

Aparte de la representación, la otra función de las Federaciones sería la capacitación. Esta labor, no obstante, solamente se ha realizado en forma rudimentaria. Debido a lo limitado de la representación de sus intereses a nivel nacional, las CACs han formado en el año 1995 la ANCOOP (Asociación Nacional de Cooperativas de Crédito) como su Federación a nivel nacional, la misma que es una sub – organización de la OCB.

Mucho más efectiva que la integración en Federaciones (no-obligatoria), es la integración de las CACs a nivel operativo - comercial. Existen en los diferentes Estados federales 23 Centrales Cooperativas de Crédito (Cajas Centrales) y 2 Bancos Cooperativos que funcionan como Bancos Universales. Mientras que los primeros funcionan bajo la personería jurídica de Cooperativa, los Bancos Cooperativos son creados con base en la Ley de Bancos y son considerados como Bancos Comerciales en manos de Cooperativas.

Estos organismos de integración brindan una serie de servicios a las cooperativas. Aparte de los típicos servicios financieros complementarios (se respeta hasta ahora plenamente el principio de la subsidiaridad), las cajas centrales están entrando cada vez más a ofrecer servicios que las Federaciones no pueden brindar a las cooperativas socias, como por ejemplo, auditoria, capacitación, asesoramiento jurídico y administrativo. A cambio, exigen a las cooperativas un apego y seguimiento de las normas comunes de los pertenecientes al sistema de integración, a veces bastante estricto. A pesar de que la

integración es voluntaria, el grado de integración es elevado: de las 830 cooperativas, solamente 83 no están afiliadas a los organismos cooperativos de integración financiero.

3.3. La Supervisión de las CACs

Todas las CACs se encuentran bajo supervisión del Banco Central de Brasil con base en normas dictadas por el Consejo Monetario Nacional. Las cooperativas deben enviar mensualmente su información financiera al organismo contralor. Una auditoría externa obligatoria existe solamente para los Bancos Cooperativos.

La supervisión del Banco Central es insuficiente, el control a las cooperativas es más que nada formal. Sólo algunas normas generales (como el Plan de cuentas - COSIF) son aplicables a todas las CACs. Normas especiales, o recomendaciones sobre la solvencia, liquidez, administración para cooperativas de crédito no existen en el Banco Central de Brasil.

Es por eso que algunas de las Cajas Cooperativas realizan una supervisión o **control auxiliar propio**, estableciendo normas de conducta en diferentes áreas (a veces más severas que las del mismo Banco Central para Bancos), controlando y exigiendo su aplicación. Para el caso de la Central Cooperativa de Mato Grosso, éstas normativas están contenidas en un reglamento interno. Allí se estipula por ejemplo, que las CACs deben mantener en la Caja Central un 40% de sus depósitos líquidos como reserva voluntaria. Contrario al encaje legal de los Bancos comerciales en el BCB, la Caja Central invierte este dinero y paga a las cooperativas una mejor tasa de interés. La constitución de fondos de garantía, que hasta ahora no existen, está en discusión, y su formación es solamente una cuestión de tiempo.

3.4. Perspectivas

Con una tasa baja de inflación del orden de 7,7 % anual, Brasil mantiene una política de altas tasas de interés, con *spreads* sumamente elevados de alrededor de 3 % mensuales. A esto se sumó en el pasado una cartera morosa muy elevada por parte de los Bancos Comerciales. Ultimamente, bancos con problemas han sido adquiridos por inversionistas extranjeros, tapando de esta manera problemas latentes presentes en el sistema financiero del Brasil.

Los intentos de reducir los altos costos han llevado a algunos Bancos a cerrar agencias en el interior del país y a aumentar las barreras de ingreso de potenciales clientes pequeños al sistema bancario. En este contexto, las cooperativas tienen buenas posibilidades de expansión, apoyados por un aumento en la calidad de gestión en los últimos años y la nueva estructura de integración a nivel secundario, que paulatinamente está mejorando la imagen pública de las CACs. Esta afirmación demuestran altos aumentos porcentuales de los depósitos. Entre 1996 y 1997, éstos aumentaron para todo el sistema en casi 37 % - este aumento solamente en Matto Grosso fue del orden del 89 %.

Las ventajas de las CACs son importantes en el aspecto mencionado: tienen bajas barreras de acceso, en la medida que la aportación no es muy elevada, en muchos casos presentan costos de transacción más bajos que los Bancos. Adicionalmente, los costos de los servicios son bajos (bajos costos fijos), pudiendo realizar así una política competitiva de

tasas de interés. El fortalecimiento de las Cajas Centrales y los Bancos Cooperativos reforzará esta tendencia ya existente a la consolidación y expansión.

Sin embargo, no es de esperar que las cooperativas en el mediano plazo se conviertan en elementos de mucha importancia en el contexto del sistema financiero brasileño. Pero, si logran aumentar su eficiencia en beneficio de los grupos – objetivo organizados en ellas, especialmente en el sector rural, estarían realizando ya una labor de mucha importancia para el desarrollo.

4. Chile

4.1. La participación en el mercado

En Chile, las CACs tienen una posición débil en el mercado financiero altamente monetizado, con una participación de solamente un 0,32% del total de activos y un 0,38% en relación al total de colocaciones, al 31 de diciembre de 1996. De la suma total de activos del sector cooperativo (US\$ 188,3 Millones), el 71% corresponde a las 3 cooperativas más grandes. El 55% corresponde a la cooperativa Coopeuch, Ltda.

Sin embargo, comparando las cifras de las CACs con el sector de las sociedades financieras, ellas representan un 12,27% del total de activos y un 11,85% del total de colocaciones.

Pese a su participación todavía marginal en el sistema financiero, el sector de las CACs muestra en los últimos 5 años un crecimiento real promedio de un 26% anual en relación al total de activos. Sin embargo, el sector está lejos de la relevancia que históricamente mantuvo en el ámbito financiero, en el que llegó a abarcar sobre un 20% del total de activos.

4.2. Funciones y facultades de los entes estatales competentes

El Ministerio de Economía, a través del Departamento de Cooperativas, está a cargo de la aplicación de la Ley General de Cooperativas. El Departamento fiscaliza la actuación legal societaria de todas las cooperativas y dentro de ellas, a las CACs. Además, administra el registro de estas entidades. Dentro de sus funciones, no ejerce ninguna supervisión de las operaciones financieras de las CACs.

Según las disposiciones de la Ley General de Cooperativas y la Ley Orgánica del Banco Central, este último ente es quien emite las regulaciones para las CACs en cuanto a todas sus operaciones financieras. Sin embargo, el Banco Central, hasta la actualidad ha emitido para el sector normas sobre el encaje, el endeudamiento, operaciones permitidas, límites que deben existir entre las operaciones activas y pasivas, entre otras. No obstante lo señalado, es necesario completar la normativa vigente, ya que ésta actualmente no abarca todas las materias que de conformidad con el Concordato de Basilea debiera contener una regulación adecuada para este tipo de entidades financieras.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras tiene a su cargo la supervisión de sólo 2 CACs, las que actualmente ocupan el primer y tercer lugar en el ranking de total de activos del sector. En el pasado, el ordenamiento jurídico contemplaba que todas las CACs estaban sujetas a la fiscalización de la Superintendencia, en razón de las operaciones bancarias inherentes a su giro. Sin embargo, sucesivas reformas legales paulatinamente fueron reduciendo la cobertura de la Superintendencia en razón del volumen de captaciones que efectuaban las CACs, hasta que en Noviembre de 1986, el legislador dispuso que sólo quedarían sujetas a esa Superintendencia las dos cooperativas que a esa fecha eran fiscalizadas, mientras mantuviesen depósitos o captaciones recibidos del público o de sus socios, situación que se mantiene hasta la actualidad.

4.3. Problemas del sector

El sector de las CACs enfrenta una serie de debilidades normativas de regulación y fiscalización que han contribuido a un menor desarrollo de estas entidades financieras.

La actual regulación del Banco Central señala que las CACs no podrán tener un pasivo exigible que exceda del equivalente a 50.000 Unidades de Fomento (UF) (US\$ 1,5 Millones aproximadamente) o de una suma igual a 5 veces su respectivo capital pagado y reservas, según sea la que resulte menor. Tratándose de aquellas cooperativas cuyo capital pagado y reservas sea superior a 50.000 UF se les impide efectuar operaciones que generen un índice de endeudamiento superior a 2 veces su capital y reservas. Esta situación es absolutamente diversa para los bancos, a quienes la ley ha aplicado la exigencia de solvencia patrimonial de un 8% de los activos ponderados por riesgo, con base en los criterios de Basilea.

Debido a esta disposición, la estructura patrimonial y de pasivos de las cooperativas de ahorro y crédito es deficiente, ya que figuran recursos de carácter captaciones dentro del patrimonio para observar los límites fijados.

Tratándose de las CACs, en el ordenamiento jurídico chileno no se aplican debidamente las normas del Concordato de Basilea, como debería ser en atención a la naturaleza financiera de las operaciones bancarias que ellas realizan.

En cuanto a la fiscalización, actualmente sólo dos cooperativas son fiscalizadas en razón de sus operaciones por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Sin embargo, el actual sistema no contempla una fiscalización de las operaciones bancarias para la totalidad de las cooperativas de ahorro y crédito, lo que deja a las casi totalidad de las CACs sin una supervisión financiera.

Por otra parte, la fiscalización existente para las CACs sujetas a la SBIF es discriminatoria, ya que, para estos efectos se les exigen todos los requisitos que de cualquier entidad bancaria, pero no se les permite desarrollar las mismas operaciones que a las demás empresas de la industria bancaria.

En cuanto a la auditoría, no existen normas que obliguen a la totalidad de las CACs a tomar el servicio de auditoría, ya que, sólo aquellas cuyo total de activos sea superior a 50.000 U.F. (US\$ 1,5 Millones) y aquellas que efectúen captación de fondos por un monto total superior a su patrimonio neto.

Por tanto, podemos afirmar que en la actualidad, no existe un sistema de control (supervisión y auditoría) que enfrente adecuadamente las debilidades inmanentes de las cooperativas de ahorro y crédito que emanan de la especial naturaleza jurídica de estas entidades.

Otras debilidades institucionales son la ausencia de un sistema de protección de los ahorros y depósitos administrados por el sistema cooperativo, la inexistencia de un plan único de cuentas aplicable a todas las CACs y, en fin, la ausencia de una legislación específica aplicable a estas entidades que reconozca su carácter de intermediarios financieros.

4.4. Perspectivas

A pesar de la baja relevancia que las CACs tienen en el mercado, el sector ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años, como asimismo, se observa un cambio de concepción del propio sector acerca de su misión, lo que ha permitido ir generando las condiciones necesarias para diversas iniciativas que tienden a hacer mas modernas y eficaces a las CACs.

La amplia base social con que cuenta el sector, la que hoy abarca a aproximadamente 500.000 asociados, como asimismo, la importancia socioeconómica que el sector representa en diversas regiones de Chile, constituyen una fortaleza que el sector puede aprovechar para proyectarse en una estrategia de desarrollo sostenible en el tiempo.

La Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECRECOOP) ha planteado trabajar en un programa de fortalecimiento del sector que pretende lograr el desarrollo de las CACs sobre la base de una mayor disciplina financiera de estas entidades, de manera tal de ir paulatinamente logrando la credibilidad y confianza de público mediante una sana y adecuada gestión financiera de las CACs.

5. Colombia

5.1 Situación general de las CACs

Colombia tiene una presencia significativa de las CACs en el sistema financiero: Las cooperativas participan, junto con los Bancos Cooperativos, con casi el 8% en el sector financiero, en lo que a activos y depósitos totales se refiere. Tomando como medida el patrimonio, el porcentaje sube a un 10,5%. En la cartera total del sistema financiero (referido a créditos de consumo) participan con el 30%. Con más de 2,5 Millones de socios, las cooperativas también demuestran una presencia social de importancia. Hay una fuerte concentración de activos en pocas de las más de 1.300 CACs: 8% de ellas concentran cerca el 85% del volumen de activos del total.

En forma paralela a las CACs actúan en el mercado financiero tres Bancos Cooperativos, los que, por una parte cumplen funciones subsidiarias para las CACs (servicios complementarios), pero por otro lado compiten a nivel de personas individuales con ellos. Pero también entre estos tres Bancos existe un sentido de marcada competencia.

Durante los últimos años, el sistema cooperativo colombiano, que había crecido muy aceleradamente, entró en crisis. Ésta no solamente se extendió a algunas CACs grandes, sino también a dos de los tres Bancos Cooperativos. La razón parecería radicar en problemas de “gobierno” (*governance*) en situaciones de una expansión demasiado violenta de actividades.

La base legal del sistema financiero cooperativo en Colombia está en la *Ley 79* (1988) y diferentes *Decretos* del Gobierno Nacional. Tanto las CACs, como también los Bancos Cooperativos son considerados entes sin fines de lucro. La estructura de gobierno en las CACs es la impuesta por la Legislación Cooperativa. Actividades no – financieras, aparte de las funciones “típicas” solamente están permitidas para cooperativas multiactivas e integrales, no para CACs.

Hasta fines de junio de 1998, sólo el DANCOOP, con el rango de un “Ministerio Técnico”, dependiendo directamente de la Presidencia de la República, supervisaba a todas las cooperativas de Colombia mediante la “vigilancia técnica”, es decir, un control puramente formal. Desde fines de junio, la Superintendencia Bancaria está a cargo de la supervisión de 43 CACs, aparte de realizar el control sobre los Bancos Cooperativos.

Existe la obligación para realizar una auditoría externa periódica. La auditoría se lleva a cabo mediante la figura de la “revisoría fiscal” – la que en su extensión va mucho más allá de una simple auditoría de cierre del balance.

5.2. La situación actual de la supervisión

Las CACs de Colombia se acercan cada vez más a una supervisión adecuada. El 1 de abril de 1998 se lanzó en Bogotá el modelo del así llamado “autocontrol” y se firmó un memorando de entendimiento entre la Federación cooperativa CONFECOOP y la Superintendencia Bancaria de Colombia (el primer entendimiento de este tipo entre una entidad de supervisión bancaria y una Federación en América Latina). Además, mediante decreto ejecutivo, también serán incluidos desde comienzos de 1999 en la supervisión de la

Superintendencia Bancaria las cooperativas multiactivas con actividades importantes de ahorro y crédito.

Aunque el **efecto práctico inmediato** del memorando y del autocontrol parece ser reducido, abre la puerta para dos reformas importantes:

- Un mejorado y reforzado autocontrol de todas las cooperativas (no solamente de las CACs) a través de la Federación
- La delegación de algunas funciones de supervisión mediante la Superintendencia Bancaria hacia la Federación de cooperativas, pero sin entregar la responsabilidad y los instrumentos de sanción

El efecto inmediato es limitado, debido a que en primer lugar, el autocontrol arrancará solamente con algunas CACs (aunque representan alrededor de la mitad del mercado) y en segundo lugar, porque la profundidad con que se realiza la delegación de funciones es modesta. Sin embargo, los dos pasos de reformas señalan en los dos lados el deseo de ir juntos en una dirección común.

Ambos pasos pueden mejorar la imagen últimamente deteriorada de las cooperativas en Colombia (especialmente luego de la quiebra de la Caja Popular de Cooperativas con una pérdida de aproximadamente US\$50 Millones) y ayudar a contrarrestar una pérdida de confianza generalizada (que no puede ser excluida de las consideraciones, pero que no se justificaría).

El ámbito y la profundidad del autocontrol deberían ampliarse rápidamente en este contexto, así como las funciones de la Federación como “supervisor auxiliar”, sin que la Federación debería realizar funciones de sanción – éstos deberán seguir siendo privilegios de la Superintendencia Bancaria y del sobrecargado DANCOOP.

En este sentido, la reforma en Colombia se orienta fuertemente en **el modelo alemán** (y menos en el modelo canadiense o estadounidense) – este hecho varias veces fue expresado publica - y explícitamente por la Federación y la Superintendencia Bancaria. A diferencia del ejemplo alemán, la Federación no desea realizar en el futuro una función auditora generalizada. La “revisoría fiscal” debería seguir siendo realizada por empresas privadas (cooperativas o no – cooperativas), aunque CONFECOOP desea crear una unidad pequeña de auditoría, con un nivel de alta calidad, para realizar funciones de supervisión y monitoreo para poder encontrar sobre todo riesgos sistémicos. Además, la Federación desea definir una lista de auditores con base en criterios objetivos, para facilitar la elección del auditor a la CAC y para evitar una “competencia de laxitud” (competition of laxness).

5.3. Reformas recientes

5.3.1. Inclusión de cooperativas multiactivas a la supervisión

El Decreto No. 619 del 29 de marzo de 1998, que establece **que cooperativas multiactivas** con actividades importantes de ahorro y crédito deberán someterse también a la fiscalización y vigilancia de la Superintendencia a partir de 1.1.1999 se cierra una brecha importante. El sometimiento de las cooperativas multiactivas se realiza según el cumplimiento simultáneo de tres criterios (véase anexo) – se refieren en el fondo al tamaño

absoluto y la participación de las actividades de ahorro y crédito en el volumen total de negocios.

Las **cooperativas** que ya han sido **intervenidas** o serán intervenidas pronto por DANCOOP debido a problemas financieros han sido explícitamente **excluidas** de la Supervisión especializada.

5.3.2. La carta de entendimiento

La carta de entendimiento, firmada el 1 de abril de 1998 en Santa Fe de Bogotá consiste de una **oferta unilateral** por parte de CONFECOOP, de entregar todos los datos a la Superintendencia en forma gratuita y de permitir el uso de su banco de datos (ya bastante bien elaborado). En forma correcta, el acceso a una **información** veraz y actualizada es el **primer paso** para una regulación adecuada y la posterior **supervisión**.

En la práctica, este entendimiento ya se ha realizado. Casi permanentemente, colaboradores de la Superintendencia Bancaria están en la Federación para recopilar datos y evaluarlos, a fin de establecer normas y de fijar el círculo de los supervisados.

Sobre esta base, la Federación CONFECOOP puede asumir paulatinamente el rol de un “Supervisor Auxiliar”, hacia el cual la supervisión bancaria ha delegado algunas funciones de fiscalización. Hasta este momento se tratará de un autocontrol del sector mediante la Federación sin un mandato “oficial”, con excepción de la importante recopilación de información, área en la cual la delegación casi se ha realizado.

5.4. Camino hacia un sistema de “Autocontrol”

Muy similar al ejemplo alemán, la Federación CONFECOOP desea realizar un autocontrol de sus miembros mediante su actividad contralora. Ya que la Federación representa a todas las cooperativas, independientemente de su actividad específica, este autocontrol **no** solamente se refiere a las CACs, aunque – por razones de importancia – serán los primeros.

Más de una docena de CACs grandes (que representan más de la mitad del mercado) se han integrado, con base en el memorando, al **Sistema de Autocontrol del Sector Cooperativo (SIAC)**. Se comprometen con ello unilateralmente, a cumplir con todas las obligaciones que la membresía en SIAC implica, y declaran bajo juramento el monto de su capital.

El SIAC consiste de tres **componentes**:

1. El **Sistema de Información Cooperativo**. Consiste en crear y mantener una base de datos sobre el sector cooperativo. Para ello, CONFECOOP ha entregado a sus socios vía disquete e Internet varios módulos, mediante los cuales los socios pueden mandar datos, pero también recibir información.
2. El Sistema de Autocontrol de Revisores Fiscales de Entidades Cooperativas. Elemento central de esta componente es la confección de un Listado Nacional de Revisores Fiscales de Cooperativas.

-
3. La **Defensoría del Usuario Cooperativo**. Al usuario de los servicios de la cooperativa se le debería dar la posibilidad de defender sus intereses frente a la cooperativa y de hacer proposiciones. Se desarrollan mecanismos para apaciguar diferencias entre socio y cooperativa.

Con estos tres elementos, el SIAC debe consolidar el sistema cooperativo en general (y no solamente al sector de las CACs). Las cooperativas que colaboran, deben pagar a la Federación una contribución, adicional a las cuotas ordinarias.

5.5. Reformas planeadas para el futuro

CONFECOOP desea realizar en el mediano plazo lo siguiente:

1. **Reforzamiento del “Autocontrol”** (SIAC) y ampliación de sus componentes a todas las CACs y luego a otros tipos de cooperativas.
2. Comenzar a realizar una **verdadera Supervisión auxiliar** mediante una mayor delegación de funciones a la Federación.
3. La creación de una pequeña, pero eficiente y profesional unidad de **auditores empleados por la Federación**.

5.6. Significado de las reformas ante la crisis del sector de las CACs

La imagen de las CACs colombianas por el momento está bastante dañada, comenzando sobre todo con la intervención de la “Caja Popular de Cooperativas” por parte de DANCOOP.

La situación afectó negativamente también la situación de los tres bancos cooperativos y en mayor medida a dos de ellos (el Banco Uconal recurrió a la ayuda financiera del FOGAFIN y recientemente convertido en una S.A bajo control del Estado). Las reformas recientes no podrán compensar esta pérdida de imagen en el corto plazo, pero su aplicación adecuada en la práctica futura puede ser un elemento fundamental en este sentido.

No se sabe, cuan profunda es la crisis. El ritmo de intervenciones por parte del DANCOOP se aceleró considerablemente en las últimas semanas agudizando la crisis del sector. Actualmente, se encuentran unas 25 CACs intervenidas por el DANCOOP, y 5 están en intervención por parte de la Superintendencia Bancaria. En este sentido, la supervisión especializada para la CACs grandes no tuvo un comienzo muy alentador.

Queda por esperar, si los problemas actuales se van a transformar en una crisis sistémica del sector cooperativo financiero de Colombia. De todas maneras, la crisis significa una carga muy grande para el comienzo de la supervisión especializada de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

Anexo: Situación de supervisión de los bancos y cooperativas en Colombia

		Supervision especializada	Capital mínimo para poder operar	Coefficiente de solvencia
Bancos	Bancos	<i>SuperBancaria</i>	32.625 Mio. Pesos &	9%
	Bancos Cooperativos	<i>SuperBancaria</i>	32.625 Mio. Pesos &	9%
C A C s #	CP mayor 5.200 Mio. Pesos	<i>SuperBancaria</i>	Múltiplo del salario mínimo mensual **	9%
	CP mayor 2.000 Mio. Pesos	Ninguna		12%
	CP mayor 500 Mio. Pesos	Ninguna		20%
	CP menor 500 Mio. Pesos	Ninguna		30%
Coops. Multi activas ##	Cumplimiento simultáneo de tres condiciones ***, entre otros: CP mayor a 6.100 Mio. Pesos	<i>SuperBancaria</i>	Múltiplo del salario mínimo mensual**	9%
	No cumplimiento de una de las tres condiciones ***	<i>Ninguna</i>	Múltiplo del salario mínimo mensual**	9% - 30%

CP=Capital propio
 & aprox. US\$25,3 millones; Tipo de cambio: 1 US-\$ = 1.287 Pesos
 # desde 27.6.98 (Base legal: Decreto 1840 de 1997); Valores deben ser aumentadas para 1998 con el índice de precios al consumidor (IPC)
 ## desde 1.1.99 (Base legal: Decreto 619 de 1998)
 ### Inclusión al FOGAFIN parece posible en un plazo mediano.
 * Cooperativas Financieras
 ** CP mínimo no reductible en un monto que supera 500- hasta 4.000 veces el salario mínimo mensual, según el número de habitantes de la comunidad o ciudad
 *** Las tres condiciones son:
 1. Depositos de miembros + Depósitos de terceros/Activos totales >=0.5
 2. Créditos/Activos totales >=0.5
 3. Capital total > 6.100 Mio Pesos (fecha: 30.6.98)

6. Costa Rica

6.1. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Costa Rica, dentro de la comparación a nivel latinoamericano, es un país que demuestra una **presencia mediana** de CACs en el mercado financiero (4%). Desde 1972 hasta hoy, las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Costa Rica incrementaron el número de sus socios con una tasa promedio anual de más del 14%. Su **importancia social** por lo tanto, es muy importante: llega al 15% de la Población Económicamente Activa, luego de Uruguay la cifra más alta de los países de la muestra.

En Costa Rica hay 110 CACs y dos **Bancos Cooperativos**, que operan todavía más a nivel secundario, y de los cuales se escuchan constantemente rumores de fusión. Existe una **Federación** (FEDECRÉDITO) con una amplia gama de servicios para las cooperativas asociadas. FEDECRÉDITO asocia a la gran mayoría de las CACs bajo supervisión de la *Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)*. Adicionalmente existe en ciernes la creación de otra Federación.

El número de las CACs incluidos en esta supervisión en Costa Rica es bastante elevado. Con casi el 40%, es el porcentaje más elevado de todos los países de la muestra (si excluimos los casos especiales del Brasil y de México). El **radio de acción** de las CACs está fuertemente limitado: no pueden recibir depósitos de terceros (no-socios), no pueden llevar cuentas corrientes, y no tienen una cuenta ni facilidades de refinanciamiento en el Banco Central.

6.2. La supervisión “auxiliar”

En Costa Rica se ha implementado un modelo de la así llamada “**Supervisión Auxiliar**” técnicamente con gran éxito: La empresa de auditoría cooperativa **AUDICOOP** (en propiedad de la Federación FEDECREDITO y de su *Caja Central*) asume amplias funciones de apoyo en la supervisión bancaria. La base legal de ello es en primera instancia una Ley de Regulación de la Intermediación Financiera de CACs (1994), la que sin embargo no prevé ningún pago por parte de la Superintendencia Bancario (SUGEF) para estos servicios.

En forma diferente lo establece la **Ley Orgánica del Banco Central de 1995**. Este prevé un pago a grupos de profesionales por actuar como supervisores auxiliares. Mientras que SUGEF recibe con gusto los informes de auditoría de AUDICOOP y alaba su calidad técnica, hasta ahora ha rehusado cualquier pago a AUDICOOP, con mención a la Ley de 1994. Más flexible ha demostrado ser el *Banco Central de Costa Rica (BCCR)* del cual SUGEF depende financieramente. Sin embargo, hasta ahora, AUDICOOP tiene altos costos por cumplir con esta función de supervisión, sobre todo en el caso de CACs que a su vez no son clientes del servicio de auditoría.

6.3. Auditoría por parte de AUDICOOP

El grave problema de financiamiento se aumenta a través de la situación legal poco satisfactoria en relación a la aceptación de los dictámenes en las auditorías de cierre realizadas por AUDICOOP: La Ley respectiva exige no solamente que los Auditores sean CPAs (Contadores Públicos Autorizados), sino – si es que realizan el dictamen en nombre

de una persona jurídica -, que sean accionista de esta sociedad. Esto no es el caso de los CPAs de AUDICOOP. Por lo tanto, muchas CACs no quieren realizar la auditoría de cierre con AUDICOOP, lo cual aumenta el déficit estructural del presupuesto de esta entidad.

6.4. Perspectivas para la supervisión auxiliar y la auditoría

Desde el punto de vista legal hay **dos alternativas**: declarar AUDICOOP mediante la Ley de Cooperativas en un “despacho” reconocido, o esperar la reforma de la *Ley del Colegio de Contadores Públicos* (que se discute en el Congreso). Pero solamente luego del cambio en las funciones políticas (Presidente y Parlamento), que se efectuó en la mitad de mayo de 1998, se puede esperar avances en este sentido.

Por el otro lado, la intervención del Banco Federado por parte de la SUGEF el 2 de septiembre de 1998 representa un desmejoramiento de los chances de reiniciar la supervisión auxiliar: siendo el Banco Federado el banco de la Federación FEDECRÉDITO, su delicada situación de liquidez podría afectar también a la misma Federación y con esto a AUDICOOP.

7. Ecuador

7.1. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito

En el Ecuador, la **participación** de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el mercado ha **declinado fuertemente** desde el la mitad de los años ochenta. Sin embargo, su membresía se ha incrementado durante 1985 hasta hoy en un ritmo de casi el 6 % anual, porcentaje que supera largamente la tasa de incremento poblacional.

Cuando en los primeros años de la década del 80 las CACs todavía mantenían una participación en el mercado financiero con más del 10% en captaciones, esta cifra ha declinado drásticamente para situarse hoy entre el 2 y el 3%. No solamente la liquidación de la cooperativa San Francisco (1990), - con 180.000 socios una de las más grandes de América Latina – a comienzos de los años 90 es culpable de esta situación. Fueron **factores macroeconómicos** (inflación, crisis del anterior modelo de desarrollo), **ideológicos** (“CACs son entidades de servicio social, no son bancos”), de **gestión** (gerentes y directivos sin suficiente formación y visión de mercado, con escasa capacidad de adaptarse a la situación cambiante del entorno), de **integración** (Federación débil, falta de estructuras financieras del sistema) y sobre todo la **falta de supervisión y control** por parte del Estado, los que incidieron negativamente en esta situación. Sin embargo, las cooperativas siguen teniendo una importancia muy grande para la población ecuatoriana, especialmente la de bajos recursos, la pequeña empresa y el campesinado.

A partir de los años 90, la situación de las CACs está en **proceso de consolidación**, y se notan indicios de un crecimiento más acelerado, pues ya existe un consenso generalizado sobre la imperiosa necesidad de modernizarse, existe una mejor calificación a nivel gerencial y directivo, se contratan asesorías y auditorías externas (aun cuando ello no está exigido por la Ley). En general hay un elevado incremento del profesionalismo. A pesar de ello, un incremento de la participación en el mercado no es de esperarse en el corto o mediano plazo, debido a la fuerte situación de competencia con más de 40 bancos, con 30 sociedades financieras y 8 mutuales.

Con la excepción de los centros urbanos grandes (Guayaquil en mayor grado, Quito en menor grado), las Cooperativas de Ahorro y Crédito mantienen una **participación muy importante en la mayoría de las provincias** y la pudieron incrementar durante los últimos años. Reflejo de ello es, que entre las 10 cooperativas más grandes del Ecuador, solamente dos tienen su sede en los grandes centros urbanos de Quito o Guayaquil. Las cooperativas atienden a casi 900.000 personas, el 13% de la PEA. Este porcentaje rebasa en algunas provincias el 50%. No obstante, sigue existiendo una fuerte concentración de socios, activos, depósitos, cartera y patrimonio en las cooperativas más grandes.

La **base legal** para la organización de las CACs en el Ecuador es la *Ley de Cooperativas*, del año 1966 que no ha sido modificado substancialmente desde entonces. Las así llamadas “Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público” se rigen – a partir de un cierto tamaño – por la *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero* (1994), y un Reglamento publicado en el Registro Oficial a fines de Marzo de 1998, según el cual, la Ley de Cooperativas ya no es una normativa supletoria u organizativa para este tipo de organización. Sin embargo, el Reglamento mantiene las tradicionales estructuras de organización y decisión, y los ha modernizado en algunos

aspectos. A pesar que la Ley de Instituciones del Sistema Financiero constantemente hace referencia al término “Cooperativa que realiza intermediación financiera con el público en general”, hasta ahora no existe una definición inequívoca. Tampoco se parte en la regulación del funcionamiento de estas entidades de una **definición de su misión**.

La **personería jurídica** de todas las cooperativas actualmente existentes ha sido otorgado por la *Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social*. Sin embargo, según la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de 1994 y el Reglamento de 1998, es la Superintendencia de Bancos la que otorga la personería jurídica a las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público – es decir, aquellas que deben someterse a este organismo de supervisión. Inclusive el intento de promocionar una cooperativa debe ser debidamente autorizado. Debido a que hay una moratoria de creación de nuevas entidades financieras hasta noviembre 1998, no se han creado nuevas CACs bajo esta modalidad de autorización por parte de la Superintendencia de Bancos.

La **imagen** de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no es buena en las dos ciudades grandes, Quito y Guayaquil y entre los estratos de altos y medianos ingresos. Un factor importante de ello es la liquidación de la cooperativa San Francisco de Asís, la extracción social de los socios de las cooperativas, la desconfianza con respecto a gerentes y dirigentes que no están debidamente controlados, y el gran peligro del “azar moral”. La imagen es buena en la mayoría de las otras provincias, sobre todo en pequeñas ciudades un tanto alejadas de las metrópolis, así como también en el campo. En estas regiones, en los últimos años han nacido nuevas cooperativas con nuevos enfoques (pequeña empresa), los mismos que han crecido rápidamente y tienen muchas veces una gestión ejemplar. No obstante, se trata de CACs que por su tamaño no pueden ser supervisadas por la Superintendencia de Bancos (aunque muchos lo desearían).

7.2. La integración cooperativa

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Ecuador tienen un **mercado individualismo** que resulta en un escaso compromiso con las demás organizaciones. Esto ha dificultado muchos intentos de integración a diferentes niveles y ha perjudicado fuertemente su desarrollo y su capacidad de enfrentar las dificultades durante los años 80.

El organismo de integración de las Cooperativas de Ahorro y Crédito es **FECOAC**, la *Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador*. Fue creado en 1963 financiado casi totalmente con fondos externos. Debido al escaso interés de las cooperativas, la Federación nunca pudo alcanzar una solvencia económica, siendo no solamente débil, sino también expuesto al manipuleo de dirigentes que no eran, en muchos casos, representantes legítimos de los intereses de los socios de su cooperativa.

Paralelamente a la Federación, pero con su participación, se ha formado un **sistema integrado de apoyo** a las cooperativas, que funciona en forma de empresas independientes, pero interrelacionadas: CEDECOOP para formación profesional, AUDICOOP para auditoría, CONSULCOOP para asesoramiento empresarial, SYSTECOOP para desarrollo de sistemas y procesamiento de datos, FUDECOOP para el apoyo a cooperativas del sector rural. Adicionalmente, existe un fondo de crédito, el cual constituye un apoyo financiero “semilla”, orientado al sector microempresarial a través de las cooperativas ; y una Unión

de Cooperativas “SOLIDARIA”, en trámite de la formalización legal, cuyo propósito es brindar protección financiera a las cooperativas a través del monitoreo administrativo-financiero y la asistencia técnica y financiera.

Otras instituciones de integración no existen. El Banco de Cooperativas, constituido a comienzos de los años 60 por Ley como un Banco para todo tipo de Cooperativas, quebró a fines de los años 80 debido a su inapropiada estructura de gobierno y la gestión inadecuada, fue comprado por inversionistas privados y posteriormente convertido en Sociedad Anónima. Sin embargo, las CACs nunca tuvieron mucha vinculación con el Banco de Cooperativas, que era dominado por otros grupos cooperativos.

7.3. La situación actual de la Supervisión

Mientras que las cooperativas más pequeñas mantienen vínculos con la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social (humana – y presupuestariamente incapaz de realizar actividades adecuadas y profundas de control), las cooperativas “abiertas al público en general” – desde hace algunos años a partir de un cierto tamaño – están sometidas a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos.

La **historia** de la relación entre Cooperativas de Ahorro y Crédito y Superintendencia de Bancos data desde 1985, año en el cual la Junta Monetaria decide someter a las Cooperativas de Ahorro y Crédito “que tienen oficinas abiertas al público en general” a la vigilancia y control de la Superintendencia de Bancos. Debido a la incapacidad de la Superintendencia de Bancos de supervisar a más de 120 organizaciones de este tipo con más de 100 agencias o sucursales, por disposición de la propia Superintendencia, el ámbito de la supervisión cubierto por ella, quedó reducido a 22 en el año de 1992 (hoy 26). Esta disminución se realizó con base en la fijación de un monto mínimo de activos equivalentes a 20.000 Salarios Mínimos Vitales para la institución a ser supervisada por la Superintendencia de Bancos³⁶. A raíz de esta decisión, 100 cooperativas tuvieron que salir de este control.

Pero posteriormente, tampoco se respetó el monto mínimo definido. Solicitudes de cooperativas que cumplieran el requisito del monto mínimo de activos y que solicitaron ser admitidos por la Superintendencia, fueron rechazadas. Hoy, cuando entre cooperativas abiertas y cerradas habrían por lo menos 60 organismos en total que cumplirían con el tope definido por la Superintendencia, a partir del 24 de Marzo de 1998 entró en vigencia el *“REGLAMENTO DE CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO QUE REALIZAN INTERMEDIACIÓN FINANCIERA CON EL PÚBLICO, SUJETAS AL CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS”*. En este Reglamento se establece un capital mínimo de 300.000 UVC (algo más de US\$ 2 Millones) para el ingreso de nuevas cooperativas bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos. Esta barrera es sumamente elevada y desincentiva la creación de nuevas instituciones cooperativas abiertas al público en general, incentivando a su vez la constitución de CACs bajo la denominación de “cerradas” – pero

³⁶ La argumentación está contenida en el “Considerando” de la resolución No. DGC- 92-098 de 1992 es ilustrativa: “...se ha establecido que muchas cooperativas no están en capacidad de sujetarse a las normas legales y reglamentarias aplicables, dada su estructura orgánica y financiera” ...”Que la Superintendencia de Bancos no puede distraer sus funciones de control para atender la demanda de capacitación y asistencia técnica que requieren la mayoría de las cooperativas por cuanto éstas carecen de recursos humanos y financieros para desenvolverse profesional y técnicamente en su gestión de intermediación financiera”.

que en la práctica pretenden actuar como abiertas. En todo caso, la barrera no hace suponer el ingreso de un número considerable de nuevas CACs en mediano plazo.

Las cooperativas sometidas al control de la Superintendencia de Bancos deben cumplir – con excepción del capital mínimo – con las **mismas normas** como las otras instituciones financieras, fijadas en la Ley de Instituciones Financieras para todo el sector, con base en los criterios de Basilea, sin que esto haya distorsionado mayormente sus actividades financieras: su naturaleza permite mantener en la realidad un índice de solvencia entre 20% y 30%. Problemas surgieron en algunos aspectos, especialmente relacionados con la calificación de los activos de riesgo que no se adaptaron siempre a su carácter específico.

El reciente reglamento fija **requisitos adicionales para el gobierno de la CAC** en cuanto a la posesión de títulos universitarios para los gerentes y los integrantes de los Consejos de Administración y Vigilancia. Pero el problema de las CACs ecuatorianas solo parcialmente está en la composición personal de cada uno de los Consejos. Más importancia reviste la clara definición estructural de sus tareas y responsabilidades.

En cuanto al **capital mínimo**, existen diferencias entre los diferentes tipos de CACs. Mientras que las CACs cerradas operan con base en el mínimo fijado en los estatutos, las cooperativas abiertas, para ser sometidas al control por parte de la Superintendencia de Bancos, deben tener un capital mínimo de alrededor de US\$ 2 Millones, como ya se mencionó. Esto excluirá por algunos años a la mayoría de las CACs de este control, aunque las CACs actualmente controlados por la Superintendencia mantienen esta calidad.

El principal **limitante** de la actividad financiera de las Cooperativas de Ahorro y Crédito es la restricción en cuanto a operaciones autorizadas, las que se reducen en esencia a la captación de ahorros y el otorgamiento de créditos. También las CACs controladas por la Superintendencia de Bancos tienen esta limitación, aunque pueden también operar con el público en general y realizar transacciones en dólares. Sin embargo, la misma Superintendencia a través de la Junta Bancaria puede autorizar la ampliación de las operaciones de una institución financiera.

8. El Salvador

8.1. Características Generales

La **división legal** en Sociedades y Asociaciones Cooperativas, es una de las principales características que muestra actualmente el sistema cooperativo de ahorro y crédito de El Salvador. Aunque la cantidad de CACs formalmente inscritas es mayor, debido a la prolongada inactividad de muchas de ellas, el número de cooperativas que se ha considerado significativo para el presente trabajo asciende a 373, de las cuales el 15,2% son sociedades y el 84,8% son asociaciones. No obstante lo anterior, nótese que las sociedades, forma jurídica con la que se identifican las llamadas Cajas de Crédito, con un número bastante bajo en comparación con el resto de CACs, reportan el 69,6% de socios. El total de asociados, en relación a la población total de El Salvador tiene alguna relevancia, dado que representa el 6,7%.

La **participación** en la actividad financiera del país es poco representativa. En la captación de depósitos, solamente es del 1,3% y en la cartera de créditos, es del 3,9%. Es evidente que, con algunas notables excepciones, las CACs salvadoreñas no cuentan con la confianza y credibilidad que se observa para el resto del sistema financiero nacional, compuesto a la fecha - entre otros- por 18 Bancos y 1 Financiera, pues su imagen no alcanza todavía un nivel aceptable.

Del total de cooperativas establecido, solo 109 están organizadas en **Federaciones**, por lo que la mayoría se consideran independientes; esta característica no es muy saludable. Cabe hacer notar que todas las Cajas de Crédito se encuentran agrupadas en una sola Federación, cuestión que no ocurre con el resto de las CACs. Probablemente, esto se deba a razones legales. Por Caja de Crédito se entiende un solo tipo de cooperativa financiera, pero algunas de éstas han optado por la denominación de Banco de los Trabajadores; prácticamente se trataría de lo mismo. Además de lo anterior se debe recalcar que el concepto de Federación existente en El Salvador varía con respecto al de otros países. En efecto, en este país se presenta un híbrido en cuanto a funciones o servicios que desempeñan las Federaciones, y no está totalmente claro si se trata de organizaciones de carácter gremial representativas de intereses específicos, o de empresas cooperativas de segundo nivel.

La **dispersión legal** es otra característica relevante; para el caso, un tipo de CACs tiene como referencia su propia ley y también un amplio cuerpo normativo mercantil y financiero; entre tanto, el otro tipo, las asociaciones, tienen como referente una ley general y otras leyes y reglamentos de carácter más burocrático que empresarial.

Por otra parte, las asociaciones cooperativas que representan la mayoría y que no están organizadas en alguna Federación carecen de adecuados **mecanismos de control**, pues la institución gubernamental que las inspecciona y vigila, no es tan eficiente en la función fiscalizadora que se le ha encomendado; en cambio las que forman parte de alguna Federación, especialmente de FEDECREDITO o de FEDECACES, tienen en forma continua, además de la fiscalización, programas de capacitación y asesoría, lo cual indudablemente genera mayor confianza.

La **finalidad principal** de las CACs es la de captar ahorros de sus miembros, y colocarlos en créditos entre ellos mismos; por ello son calificadas como cooperativas financieras y están consideradas dentro de la estructura del Sistema Financiero Nacional; sin embargo, no se encuentran incluidas en la esfera de supervisión que ejerce la Superintendencia del Sistema Financiero.

La **membresía de las CACs** está constituida por empleados, micro y pequeños empresarios de la agricultura, la industria o los servicios, trabajadores y profesionales independientes y no se les permiten operaciones con no asociados, salvo a las asociaciones cooperativas, que de acuerdo con su marco legal, les está permitido captar ahorros de personas que tengan la calidad de aspirantes a socio, situación que no debe exceder de un año. También de acuerdo a su marco legal, las CACs pueden realizar otro tipo de actividades económicas, sin embargo la tendencia es a especializarlas en la actividad financiera.

En cuanto a la **tributación**, las sociedades cooperativas están sujetas a todo tipo de impuestos. De manera diferente las asociaciones cooperativas, cumpliendo con los procedimientos legales, pueden conseguir la exención de impuestos de Renta y Municipales, previa petición al Ministerio de Economía, quien exige el visto bueno del Ministerio de Hacienda. El plazo por el cual se hacen acreedoras de estos beneficios es de 5 años, prorrogables por períodos iguales a petición de la interesada. La mayoría de las asociaciones cooperativas se encuentran haciendo uso de estos beneficios. En cuanto al pago del IVA están exentas sobre los intereses devengados, pero por sus otras operaciones de intermediación, tanto las sociedades como las asociaciones cooperativas lo pagan al igual que los bancos comerciales y financieras. Los depósitos de ahorros captados por las cooperativas, carecen de seguros y garantías.

Tanto las sociedades cooperativas denominadas Cajas de Crédito, como las asociaciones cooperativas de primero y segundo nivel, no participan en el sistema de compensación, ni en el redescuento, ni en el encaje legal en el Banco Central. Únicamente FEDECREDITO participa en el encaje legal.

8.2. Marco Jurídico

El marco jurídico para las cooperativas de toda clase, parte de la *Constitución Política* que establece lo siguiente: “Art. 114. El Estado protegerá y fomentará las asociaciones cooperativas, facilitando su organización, expansión y financiamiento”. Como se puede apreciar, esto refleja el enfoque proteccionista o paternalista que ha predominado sobre este tipo de organizaciones en las últimas décadas, lo que ha generado de un lado, una actitud pasiva y reactiva de parte de las CACs, y de otro, que se generalice la creencia de que estas cooperativas o algunas de sus Federaciones son instituciones oficiales, e inclusive, de beneficencia.

Las sociedades cooperativas, entre ellas las de Ahorro y Crédito, enmarcan sus actividades de acuerdo a lo establecido en el Artículo 19 del *Código de Comercio* de la República de El Salvador, y obtienen su personería jurídica mediante la inscripción de la Escritura Pública de Constitución en el Registro de Comercio. Además de lo anterior, las sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito que han adoptado la denominación de Cajas de Crédito, se rigen por su propia ley titulada Ley de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores.

Las asociaciones cooperativas, entre ellas las de Ahorro y Crédito, regulan sus actividades de acuerdo a lo establecido en la *Ley General de Asociaciones Cooperativas* y su Reglamento, y por la *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)* y su Reglamento Interno. La personería jurídica la obtienen mediante la inscripción del Acta de Constitución y aprobación de Estatutos en el libro respectivo del Departamento de Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas, que al efecto lleva el INSAFOCOOP. En la actualidad, las dirigencias de las Federaciones están promoviendo la aprobación de una

nueva ley de cooperativas, la que deberá estar acorde a las exigencias actuales. Por otra parte, existe mucha expectativa en torno a las reformas que actualmente se impulsan en la legislación bancaria, financiera y de supervisión, lo cual tendrá que ser atendido por las CACs salvadoreñas.

8.3. Integración

Sobre este aspecto, aproximadamente una tercera parte de las CACs se encuentra integrada en varias Federaciones.

Las **Cajas de Crédito** (que antes se conocían como cajas de crédito rural), están constituidas como sociedades cooperativas y se encuentran afiliadas a la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores, conocida como FEDECREDITO. De este sistema forman parte las 50 Cajas de Crédito y los 7 Bancos de los Trabajadores existentes en la actualidad, disponiendo de un conjunto de servicios de buena calidad y de una infraestructura muy funcional. Es de hacer notar que a esta agrupación están incorporadas únicamente las Cajas, dado que podrían existir otras sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Las **Asociaciones Cooperativas** que están incorporadas a Federaciones son 52, de las cuales 31 pertenecen a FEDECACES, 11 a FEDECRECE y 10 a FEDECOPROF.

En este sector la mayoría de las cooperativas se encuentra fuera de la organización integradora, y se debe aclarar que FEDECACES, una de las 4 Federaciones, forma parte de la Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador (COACES).

Lo anterior nos muestra que la integración, sobre todo en las asociaciones cooperativas vigiladas por el INSAFOCOOP, no es muy efectiva, considerando que existen 3 Federaciones y que solo el 16% de estas CACs se encuentra integrado mientras que el resto se mantiene independiente.

FEDECACES es la más antigua y ha logrado estructurar un sistema de unidades y servicios muy eficiente. Tiene presencia nacional e internacional y se encuentra liderando las reformas legales e institucionales tendientes a potenciar al sector.

FEDECRECE es relativamente nueva pero refleja el intento por ocupar un espacio destacado entre las CACs. Está en un proceso de consolidación y proyección nacional e internacional.

Por su parte *FEDECOPROF* es también relativamente nueva y no se ha hecho notar mucho en el entorno de las CACs salvadoreñas. Podría ser por su carácter cerrado, que no corresponde mucho con las tendencias actuales hacia la apertura. Todavía está en proceso de organización.

Otro aspecto muy importante de hacer notar es el hecho de que una de las más importantes asociaciones cooperativas que es la del gremio de los médicos, parece formar parte de 2 Federaciones a la vez, es decir, de FEDECACES (Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador) y de FEDECOPROF (Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de Profesionales Universitarios de El Salvador) .

La presencia de esta cooperativa (COMEDICA) en FEDECACES, Federación que reporta activos totales por ¢ 580,5 Millones (US\$ 66,3 Millones) es determinante, por cuanto sólo los activos de dicha cooperativa pasan de los ¢317 Millones (US\$ 36,3

Millones). Para efectos prácticos esta cooperativa se ha incluido en FEDECACES, porque ésta es la única que dispone de tal información y porque la cooperativa no ha renunciado a su membresía en ella. Dentro del marco legal que regula las actividades de las asociaciones cooperativas, existe la limitación de pertenecer a dos Federaciones.

Un vacío notable en El Salvador es que no se conoce alguna estructura de integración cooperativa – financiera de carácter operativo, especializada. Ello ha conducido a que por lo menos una de las Federaciones haya establecido una alianza estratégica con uno de los bancos comerciales más grandes del país para agilizar sus operaciones, mientras que otra de ellas utiliza el mecanismo de los bancos comerciales para sus operaciones cruzadas, incluso disponiendo del recurso de cuentas abiertas en cinco bancos comerciales para garantizar su liquidez.

8.4. Supervisión de las CACs

Dentro de la estructura del Sistema Financiero Nacional, las CACs están consideradas como financieras, por lo que la función de supervisión le correspondería a la *Superintendencia del Sistema Financiero*. En opinión de funcionarios de la SSF la legislación actual no les permite incluir a las cooperativas de base en su función supervisora. En su defecto, la Federación las fiscaliza y adopta las medidas necesarias para garantizar su sanidad financiera.

Ciertamente, el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero incluye entre las Instituciones sujetas a su control a la Federación de Cajas de Crédito, a la cual conceptualiza como entidad financiera y por lo tanto analiza sus estados financieros, revisa sus cuentas de balance, analiza sus activos de riesgo y actúa cuando algún cliente de las Cajas solicita su intervención. A pesar de ello, los resultados de esta actividad no son muy conocidos a efectos de proyectar una mejor imagen de esta organización.

El ente responsable de la fiscalización de las Asociaciones Cooperativas es el *INSAFOCOOP*, cuya labor no es tan eficiente. Esta institución oficial autónoma no cuenta con los recursos humanos, materiales, financieros o tecnológicos, necesarios para cubrir la totalidad de cooperativas inscritas, de toda clase y tipo particular, y para cumplir con sus atribuciones de ley consistentes en “supervisar la organización y funcionamiento de las asociaciones cooperativas” y “ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre”, entre otras.

Las cooperativas afiliadas a FEDECACES, se encuentran fiscalizadas por medio de las estructuras específicas con que cuenta la Federación. Es de hacer notar que cada una de las cooperativas, de acuerdo a su capacidad, tiene contratos de auditoría externa con despachos particulares, y las más grandes tienen -adicionalmente- departamentos de auditoría interna, lo que indudablemente les genera mayor confianza.

8.5. Tendencias y Perspectivas

Teniendo en cuenta las señales que presenta la mayoría de las CACs, especialmente las consideradas independientes, tanto en lo interno como en sus relaciones con el entorno económico financiero nacional e internacional, se pueden advertir algunas tendencias y

perspectivas para ellas en los ámbitos de la normatividad, operatividad, supervisión e integración.

Efectivamente, las **principales tendencias** que se notan se encaminan a:

- Actualizar la legislación cooperativa en general.
- Reformar la legislación bancaria, financiera y de supervisión de esta actividad.
- Modernizar la legislación especial de las cooperativas financieras.
- Reducir los beneficios fiscales y municipales que se les han concedido.
- Mejorar sus servicios financieros y complementarios.
- Especializarlas en las actividades financieras.
- Evaluar sus condiciones de organización y funcionamiento.
- Avanzar en la apertura del vínculo para los asociados.
- Dotarlas de un sistema de supervisión moderno, eficiente y eficaz.
- Evaluar los resultados de las actuales formas de integración.

En lo relativo a las **perspectivas** se podría prever lo siguiente:

- Aprovechar el reordenamiento jurídico en ciernes para constituir verdaderos bancos cooperativos, es decir fortalecer a los actuales intermediarios financieros cooperativos para que provean de financiamiento a los núcleos de población económica que tienen menos oportunidades en la banca comercial, de manera que capten más ahorros y accedan directamente a los fondos que canaliza la banca de desarrollo.
- Garantizar la viabilidad económica financiera de las CACs desde el principio, estableciendo requisitos mínimos de capital inicial, membresía y otros, que hagan posible su buen desarrollo. Dentro de esta perspectiva estaría el mejoramiento de su imagen y su competitividad.
- Hacer factible una adecuada supervisión de sus actividades financieras legales, reestructurando todo el sistema financiero cooperativo, conformando un nuevo y eficaz mecanismo de supervisión. Dentro de esta perspectiva cabría una Intendencia especial dentro de la SSF, o bien una fiscalización combinada entre las Federaciones y la SSF, o por otra parte, una nueva Superintendencia especializada en este sector.
- Finalmente, es de esperar que las CACs ocupen un mayor espacio en el mercado financiero nacional en razón de sus claros antecedentes como entidades financieras. Esto implica una revalorización de su rol en la sociedad salvadoreña actual, el autoreconocimiento de su potencial, de su independencia y de su propia responsabilidad, y poner en juego la experiencia adquirida en conjunto por todas las CACs y sus Federaciones, para afinar sus procesos de integración y de operatividad.

9. México

9.1. Introducción

En México la Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP) es un organismo auxiliar de crédito, regulada, con personalidad jurídica propia y de capital variable. Realiza funciones estrictamente financieras de ahorro y préstamo. Aunque existen otros tipos de organizaciones financieras populares en México (CAC tradicional, unión de crédito, caja solidaria), nos limitamos en este estudio a la figura de la SAP.

La participación de las SAPs en el sistema económico no es trascendente, ya que cuentan aproximadamente con 700.000 asociados, en una población económicamente activa de 35 Millones de habitantes.

Asimismo, podemos observarlo en la participación económica, por ejemplo los activos de las SAPs representan el 0,41% de la banca comercial y los depósitos el 0,58% del total del sistema bancario.

9.2. Base Legal

La constitución de las Sociedades son autorizadas desde el ámbito de aplicación de la ley de sociedades cooperativas, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante, la SUPERVISION en materia de intermediación financiera se efectúa según la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito que regula el funcionamiento del Sistema Financiero y la efectúa la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Existen Cooperativas que realizan actividad financiera, que se denominan Cooperativas de Ahorro y Préstamo, sin embargo estas no necesitan autorización especial para funcionar y no están supervisadas por la CNBV.

9.3. Regulaciones Prudenciales y Operaciones de las CACs

Bajo el ámbito de la supervisión oficial se encuentran todas las 12 SAPs actualmente operando (originalmente 20 fueron autorizadas).

Para la constitución de una SAP se exige un capital mínimo compuesto por el aporte de 500 socios con 10 salarios mínimos por cada uno (en la actualidad este salario mínimo es de 30,75 pesos mexicanos a un cambio de 8,75 pesos mexicanos por dólar estadounidense).

Existe libre entrada y salida de capital, el mismo está regulado en cada SAP por su propio estatuto de constitución, la ley no lo limita.

Es importante señalar la existencia de regulaciones en cuanto al incremento de los fondos de reservas; las SAPs deben tener reservas equivalentes al 50% de la cartera vencida o el 1% de la cartera total.

Además, las SAPs no pueden aplicar más del 70% del capital social en mobiliario, equipos e inmuebles destinados a oficinas.

Dentro de las inversiones que realicen el 15% debe estar invertido en títulos gubernamentales o instrumentos bancarios.

Las operaciones que pueden realizar las SAPs son la captura de depósitos y el otorgamiento de créditos, solamente operando con socios. Aunque no existe una división formal entre abiertas y cerradas, sus operaciones le dan la característica de cerradas por lo antes expuesto.

Además no realizan otras operaciones financieras y no financieras.

Como las SAPs no operan con cheques, débitos y transferencias, no participan en los sistemas de pago y compensación de valores.

9.4. Representación

Existe en México la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP), que asocia a todas las 12 SAPs. La mencionada Asociación solo realiza funciones de representación, capacitación y centro de consultas con una biblioteca propia.

No existen en el sistema cooperativo mexicano Cajas Centrales de las SAPs, como así tampoco Bancos Cooperativos.

9.5. Supervisión y Auditoría

Como se hiciera referencia en el comienzo, las SAPs se encuentran bajo la supervisión de la CNBV, con base en la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (1985) y las propias reglamentaciones que emite el ente rector.

Por lo tanto, desde el punto de vista de las regulaciones prudenciales están alcanzadas por las mismas normas que rigen el funcionamiento de una entidad bancaria:

- Requisitos mínimos de liquidez
- Posición de liquidez
- Auditorías Externa e Interna
- Regulaciones Crediticias, etc.

Sin embargo, a las SAPs no se les aplican capitales mínimos por activos de riesgo, ni otras regulaciones de solvencia, no tienen plan de cuentas obligatorio, pero sí tienen normas destinadas al fraccionamiento, a limitar los activos inmovilizados y a preservar la integridad patrimonial mediante la constitución de reservas.

El Banco de México no es prestamista de última instancia de las SAPs.

Deben reportar mensualmente sus estados financieros a la CNBV, no obstante no existe un plan de cuentas obligatorio. Esporádicamente, la CNBV efectúa visitas de inspección a las SAPs.

Asimismo, deben emitir estados financieros anuales auditados por auditores externos. Los auditores no tienen obligación de remitir los informes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ni informes especiales, sino que este informe anual debe ser público. Sin embargo, en el caso de irregularidades sí tienen que notificar a la Comisión.

Respecto del seguro de depósito existe el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el que se financia mediante impuestos y aporte de los bancos, pero no existe protección para los depositantes de las SAPs.

9.6. Perspectivas

Con respecto a la situación de las SAPs se puede comentar que los casos de liquidación producidos en los últimos tiempos obedecen a razones de mal manejo de recursos por parte de los administradores.

No sucede como en otros países que ante la situación del sistema financiero, las SAPs adoptaran la estrategia de fusionarse para obtener economías de escala y no se visualizan posibilidades de futuras fusiones.

En cuanto a lo referente a la supervisión, es una preocupación importante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, poder en un futuro cercano sentar las bases para una mayor regulación prudencial y control de la misma, como así también establecer más claramente la responsabilidad de los administradores de las SAPs. Esto permitiría una mayor confianza en el sistema cooperativo y así lograr una mayor participación del mismo en la intermediación financiera.

10. República Dominicana

10.1. La posición de las CACs en el sector financiero dominicano

De acuerdo con una investigación de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, las CACs de este país participan con el 2,7 % en el mercado financiero, medido en términos de los activos. Mayor que la importancia numérica en el respectivo mercado es actualmente su impacto social, con una base social de aproximadamente 100.000 socios. Sobre todo para el desarrollo de las áreas rurales las CACs revisten una gran importancia.

La **evolución** de las CACs durante los últimos años fue muy dinámica, luego de salir de una larga crisis durante la década del 80. Esta dinámica de evolución no ha disminuido, razón por la cual se pueden prever para el futuro mediano, aumentos adicionales, tanto en membresía como en volumen de negocios, con una tendencia (moderada) a fusiones en el sector. Por lo tanto, una supervisión sólida de las CACs en sentido jurídico, pero sobre todo en el área técnico – financiero, ejercida por la entidad de supervisión del sector financiero, se hace cada vez más necesaria.

La **supervisión legal** es ejercida por el *IDECOOP (Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo)*, una dependencia de la Presidencia de la República. IDECOOP también prepara la información necesaria para la aceptación de nuevas CACs, la misma que es decidida en forma discrecional por el Presidente de la República. En la práctica, se supone que el IDECOOP tiene dificultades de poder responder a las exigencias cuantitativas y cualitativas de una supervisión especializada, debido principalmente a limitaciones en cuanto a recursos humanos y financieras y sus múltiples tareas a realizar para las otras organizaciones cooperativas. Un factor adicional de esta debilidad es que el IDECOOP, a parte de sus funciones de control también otorga créditos.

La **representación** de las cooperativas es ejercida por AIRAC (*Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito*), que si bien no es una Federación, cumple las mismas tareas. A pesar de su nombre, la Asociación también representa a CACs del área urbana. AIRAC está bien organizada y competente y tiene una posición fuerte dentro del sector – las cooperativas tienen confianza en la Asociación. 15 CACs – las más grandes – son miembros de AIRAC. La Asociación colabora con la Superintendencia de Bancos en la base de una confianza mutua.

10.2. Supervisión especializada, regulación y auditoría

La Asociación AIRAC ha impuesto a sus miembros una **normativa** cuyo cumplimiento es obligatorio para ellos (sin que existan presiones o pedidos por parte de la Superintendencia o del Banco Central). Así por ejemplo deben cumplir con un coeficiente de solvencia de por lo menos 20% (aunque sin ponderar los riesgos de los activos).

Normas tan duras como éstas son absolutamente necesarias para un sano funcionamiento del sector, pues las CACs en la República Dominicana no están sujetas a la supervisión especializada a través de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SB). Tampoco el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) ha establecido normas o recomendaciones para la gestión de las CACs. Bajo estas condiciones, no sorprende que la gama de actividades que pueden realizar las CACs dominicanas es muy reducida (no llevan

cuentas corrientes, no pueden emitir tarjetas de crédito etc.). De igual forma, existen muy pocos contactos financieros con el Banco Emisor. Las CACs no tienen una cuenta en el Banco Central, están excluidas de la refinanciación, y no participan en la subasta de papeles del Banco Central.

Esto también significa que están excluidos de la participación en el sistema de pagos. Tampoco no les es posible una participación indirecta a través de un Banco Cooperativo, ya que un instituto de esta naturaleza o una caja central cooperativa no existe. Sin embargo, todas las CACs deben llevar cuentas y deben realizar una auditoría de cierre anual. La auditoría la realizan auditores privados. Un instituto de auditoría propio de la Asociación, no satisfizo las expectativas y fue abandonado por la Asociación.

10.3. Capital, liquidez y solvencia

Debido a la ausencia de reglas de comportamiento definidas por parte del Estado, las normas de AIRAC son de especial importancia, y es necesario garantizar su cumplimiento con mecanismos duros de sanción. La Asociación lucha muy duramente contra el problema de la alta inestabilidad del **capital social**: prácticamente en cualquier momento, los socios pueden retirar su capital. La única cantidad fija y de base del capital son los excedentes acumulados (el así llamado “capital institucional”).

Mayor éxito tuvo AIRAC en relación al manejo de la **liquidez** mínima de sus socios. Desde 1992, año en que se fundó AIRAC, sus miembros deben mantener una reserva de liquidez del 10% en la Asociación. La base del cálculo es el monto total de depósitos.

Este sistema, que en cierta forma es un equivalente al encaje que mantienen los bancos en el BCRD, beneficia las cooperativas: sobre su encaje se paga una tasa de interés de mercado (a veces mejor que las inversiones que efectúan las propias CACs de manera individual). El fondo se define en primera línea como un **fondo de reserva**, pero puede ser usado para ayudar a CACs que temporalmente se encuentren sin liquidez (pero que no son insolventes) con el monto total (no con la cuota pagada por ellas). Felizmente, esto ha sido hasta ahora la excepción.

10.4. La inclusión de las CACs en la supervisión estatal como perspectiva a mediano plazo

El objetivo de un proyecto del BID con AIRAC y la SB como contrapartes nacionales, es la inclusión de las CACs en la supervisión bancaria. Esta inclusión contendría la elaboración de normas por parte del Banco Central y la supervisión corriente a través de la SB. También existen ideas en el sentido de darle a la Federación una cierta función de supervisor auxiliar. En una segunda fase se piensa incluir a la supervisión las CACs que no son miembros de AIRAC.

11. Uruguay

Las cooperativas financieras nacen formalmente a partir de la *Ley N° 13.988*, de 19 de julio de 1971, que crea el marco jurídico necesario para regular a las cooperativas que realizaban la actividad de captar ahorro de sus socios, mediante aportes de cuotas sociales y otorgar créditos a los mismos. Se denominaron Cooperativas de Ahorro y Crédito, podían operar exclusivamente con sus socios, se les autorizaba a acceder al financiamiento internacional para otorgar los créditos y quedaban sujetos al control del Banco Central del Uruguay.

Estas cooperativas fueron formadas a partir de la existencia de un vínculo entre los socios, normalmente de vecindad o laboral. Sin embargo, a partir de la reglamentación y supervisión por parte del Banco Central se pudo constatar una diferenciación importante entre las cooperativas que actuaban por vínculo laboral de las que tenían vínculo territorial. Las primeras se mantenían cerradas y las últimas tendían a abrirse, lo que les llevaba a formar cooperativas de alcance nacional.

En el año 1982 al dictarse el Decreto-Ley N° 15.322, que regula la actividad de intermediación financiera, la Ley de Creación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito prácticamente quedó derogada. En el nuevo marco normativo quedaron comprendidas únicamente las cooperativas que realizan intermediación financiera, es decir se hizo una diferenciación entre las que recibían depósitos y las que sólo se financiaban por aportes de capital. Estas últimas quedaron expresamente comprendidas en el marco de la Ley N° 10.761 que regula a las cooperativas de producción y consumo (artículo 29 del Decreto Ley 15.322).

A partir de allí, las únicas cooperativas sujetas al control del Banco Central del Uruguay son las que realizan actividad de intermediación financiera.

Desde entonces, durante los quince años transcurridos, se sucedieron diversos hechos que llevaron a reafirmar el proceso de formación de cooperativas de alcance nacional que se avizoraba a mediados de la década de los 70.

11.1. Estructura actual

Actualmente se encuentran bajo la supervisión del Banco Central del Uruguay siete cooperativas de intermediación financiera.

Entre ellas existen diferencias importantes de tamaño derivado del proceso de extensión del alcance territorial lograda por algunas. Las demás han continuado desarrollando sus actividades dentro del vínculo que les dio origen o con una ampliación no significativa a nivel total.

De todas, las tres primeras significan cerca del 90% del total de activos de las Cooperativas de Intermediación Financiera.

11.2. Participación en el sector financiero

La participación de las cooperativas de intermediación financiera en el total del sistema bancario ha evolucionado en forma creciente y constante durante los últimos cuatro años si lo medimos en función del volumen de activos o de patrimonio.

Los activos pasaron del 3,65% al 5,28% y el patrimonio del 5,76% al 8,47%, significando un incremento del 13% anual en el caso de los activos y del 14% anual en el caso del patrimonio.

La participación a nivel de operaciones domésticas en el total del sistema financiero, es de un 8,98% del total de colocaciones a residentes y del 9,89% del total de financiamiento mediante depósitos de residentes y patrimonio. Estos valores corresponden a la situación al 31 de diciembre de 1996.

La capitalización es muy importante y significa el 8,47% del sistema financiero privado.

11.3. Diferencias normativas con los bancos

Siendo un aspecto de relevancia menor, igualmente corresponde señalar que existen algunas diferencias en la normativa bancocentralista a favor de las cooperativas con respecto a los bancos, fundamentalmente en materia de encajes, que seguramente las empresas han sabido aprovechar. Es importante no generar ventajas competitivas para algunos de los integrantes del sistema financiero, por lo que en el corto plazo las existentes deberán eliminarse.

11.4. Características funcionales

Las cooperativas de intermediación financiera, debido a su origen y a su forma jurídica, conservan algunas diferencias importantes respecto de las empresas organizadas como sociedades anónimas. Principalmente hay dos elementos que generan esas diferencias, por un lado la democracia reflejada estatutariamente mediante el precepto de un socio igual a un voto, que se trasmite a otros ámbitos de la organización, y por otro el origen y crecimiento de la organización que les ha permitido evolucionar de un modo más “artesanal” que profesional.

Esta evolución tiene algunos méritos importantes que son: haber posibilitado la formación de estas empresas desde el Uruguay, sin recurrir a capitales extranjeros, atender a un sector económico necesitado que no tenía acceso a otras posibilidades de crédito, y superar por sí mismas, la crisis bancaria del principio de la década de los ´80, sin asistencia financiera del Estado.

Sin embargo, la actual estructura organizacional se está transformando en una carga pesada para las cooperativas, que se refleja en altos costos operativos con importante incidencia de los costos derivados de retribuciones personales.

11.5. Capitalización permanente

Para la obtención de logros fue muy importante la actuación de las personas que se encontraron al frente de las empresas, pero en la superación de situaciones con resultados de gestión negativos se debe destacar el accionar de uno de los puntos fuertes de las cooperativas, que es la capitalización en forma permanente, debido a su forma jurídica y a la no prosecución del lucro por parte de cada uno de los aportantes de capital.

11.6. Crecimiento con competencia

Hoy las cooperativas se encuentran en una etapa diferente y que se denominaría “crecimiento con competencia”, porque los bancos se han volcado a atender un público similar brindando distintos servicios a los clientes.

En esta etapa, la posibilidad de crecimiento estará dada si las cooperativas se ponen en condiciones de competencia. Para ello no hay dudas que las empresas deberán establecer un plan estratégico adecuado y adoptar sistemas de gestión muy profesionalizados.

Existiendo competencia, el socio- cliente tendrá acceso a otras posibilidades de crédito y de servicios que le puedan resultar más convenientes que mantenerse en la cooperativa. Podemos afirmar que la situación de hoy no es beneficiosa para estas empresas, porque sus resultados dependen altamente del margen financiero. Sin duda éste tenderá a bajar por el efecto de la alineación de las tasas de interés a la tasa de inflación, lo que obligará a las empresas a ajustar las otras variables que afectan los resultados, principalmente los costos operativos y el margen por servicios.

El costo operativo medido sobre el total de activos es alto, por cuanto estas empresas atienden a un alto volumen de clientes que operan por montos pequeños.

La relación, colocaciones al sector no financiero por cliente, es de US\$ 2.170 en las cooperativas cuando en los bancos privados es de US\$ 11.170.

El rendimiento de los empleados, medido como colocaciones por empleado también es muy inferior que en los bancos privados, US\$ 275.000 contra US\$653.000 de los últimos.

La conclusión respecto a este punto es que las cooperativas han tenido una importante capacidad de inserción, logrando captar 150.000 clientes de créditos, con una masa social cercana a los 400.000 personas, lo que les da la posibilidad de convertirse en propulsores del incremento de los índices de bancarización en el Uruguay, sobre todo a partir del interior del país. Se plantean claramente la posibilidad de brindar los servicios de cobro de facturas de empresas públicas, del cobro de impuestos y otro tipo de cobranzas.

La cuestión será cómo ofrecer nuevos y mejores servicios a esos clientes reales y potenciales para poder capturarlos en forma integral permitiendo mejorar el rendimiento de los costos operativos, ya sea por un incremento de las colocaciones como por los ingresos por servicios. Para todo esto será fundamental lo mencionado anteriormente, el planeamiento estratégico y la profesionalización de los sistemas de gestión.

11.7. Descentralización de las decisiones de crédito

En particular, con acentuaciones diferentes entre unas y otras, se mantiene una fuerte vinculación con el medio a través de la participación de sus asociados en las decisiones locales, aunque se traten de cooperativas con alcance nacional. Este elemento tiene aspectos positivos y negativos, que tomando conciencia de ellos se pueden tomar acciones para potenciar los positivos y minimizar los negativos.

En el caso de los comités de crédito integrados por los asociados pertenecientes a una misma localidad resultará muy positivo el conocimiento que tienen del solicitante del crédito para poder asumir un riesgo que en la mayoría de los casos otra empresa prestamista no lo haría a menos que obtenga determinadas garantías que la persona no puede aportar.

Por otra parte, resulta mucho más democrática la posibilidad de acceso al crédito, que cuando lo debe decidir un gerente en forma absolutamente profesional. Sin embargo, la figura del Gerente siempre es preponderante en la toma de decisiones con respecto a la concesión de créditos incluso en las sucursales.

El aspecto negativo de esta situación es que el crédito se otorgue sin hacer una evaluación real de la capacidad de repago del deudor, cayendo en una posición carente de profesionalismo. También, este proceso puede hacer muy lenta la adopción de resolución sobre un crédito significando mayores costos para la organización y la posibilidad de perder a los socios – clientes que tienen acceso a créditos de la competencia.

Anexo 2 : Cuadros – Resumen por Países

1. Argentina

I	Datos Estructurales	
1.	Datos básicos sobre las CACs (07/97)	
1.1.	Número de CACs	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativas de Crédito: aprox. 440. Cajas de Crédito cooperativas: en la actualidad operan 8. Una de ellas se está convirtiendo en S.A. Bancos Cooperativos: 6. Algunos en proceso de transformación. Adicionalmente, 4 bancos se encuentran mayormente en propiedad de cooperativas. Los Bancos Cooperativos argentinos operan a nivel primario.
1.2.	Número total de socios	No se dispone. Aproximadamente 32.000 socios en las Cajas de Crédito.
1.3.	Activos totales	US\$ 85,7 Millones (sólo Cajas de Crédito).
1.4.	Cartera de créditos Cartera morosa	Cartera de crédito: US\$ 78.657.000 (Cajas) Cartera en situación irregular: US\$ 8.184,6 Millones (10,44%).
1.5.	Suma de depósitos	US\$ 57,8 Millones (Cajas de Crédito).
1.6.	Capital social y reservas	Patrimonio Neto: US\$ 28,6 Millones (Cajas de Crédito).
1.7.	¿Quién otorga la personería jurídica?	Personería jurídica como Sociedad Cooperativa: el INACyM (Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual). Autorización para funcionar como caja de crédito: Banco Central.
2.	Negocios	
2.1.	Operan con el público en general?	La Ley de Entidades Financieras permite para las Cajas de Crédito (tasas supervisadas) operaciones con el público. Las CACs fuera de la supervisión pueden operar hasta el 25% del volumen de sus operaciones con no socios.
2.2.	Que operaciones realizan?	Cajas de Crédito: Recibir depósitos a plazo y de ahorro, conceder créditos a corto y mediano plazo, otorgar avales fianzas u otras garantías, efectuar inversiones de carácter transitorio, cumplir mandatos. Bancos Cooperativos: Todas las operaciones.
2.3.	Realizan operaciones no financieras?	No.
3	Supervisión Especializada	
3.1.	Cuántas CACs son supervisadas?	8 (Cajas de Crédito) y 6 Bancos Cooperativos.
3.2.	Licencia explícita?	8 (Cajas de Crédito) y 6 Bancos Cooperativos.
3.3.	Cuántas CACs reportan balances?	8 (Cajas de Crédito) y 6 Bancos Cooperativos.
3.4.	Cómo se financia la Supervisión?	El Banco Central es un organismo integrante del Sector Público. No se reciben aportes de los supervisados.
3.5.	Personal de Supervisión	Personal de Supervisión propiamente dicho para todas las entidades 300 personas de las cuales aprox. 10 inspeccionan Cajas de Crédito.
4.	Organismos	
4.1.	Existen Federaciones Nacionales o Regionales?	Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC). Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMF).
4.2.	Funciones de esas Federaciones	Representación.
II	Normativa Prudencial	

1.	Base Legal	
1.1.	Se aplica la Ley de Cooperativas a las CACs?	Se aplica la Ley de Entidades Financieras, subsidiariamente la Ley de Cooperativas.
1.2.	Existe plan de cuentas obligatorio?	Sí.
1.3.	Otras leyes, regulaciones o decretos?	Leyes impositivas.
2.	Capital/solvencia	
2.1.	Cómo se define el capital de las CACs?	Como Patrimonio Neto Computable (suma de P.N. Básico y P.N. Complementario).
2.2.	Existen restricciones para el retiro de capital?	Sí, existe en los estatutos.
2.3.	Hay regulaciones sobre el incremento constante de fondos de reserva?	20 % del excedente anual.
2.4.	Hay regulaciones sobre el capital mínimo inicial?	En la actualidad para iniciar actividades se requieren US\$ 15 Millones. No obstante, las ya autorizadas operan con capitales inferiores y deben llegar a US\$ 5 Millones para el 01.01.99 y US\$ 15 Millones para 01.01.2003.
2.5.	Existen regulaciones sobre capital mínimo por activos de riesgo?	Sí, siguiendo los criterios de Basilea.
2.6.	Otras regulaciones sobre el capital?	Sí, regulaciones de capital mínimo por riesgo de mercado.
3.	Otras normas	
3.1.	Existen normas de liquidez aplicable a las CACs?	Sí, requisitos mínimos de liquidez y posición de liquidez.
3.2.	Existen normas de crédito aplicables a las CACs?	Sí, destinadas a fraccionamiento y graduación.
3.3.	Hay reglas para la diversificación aplicable a las CACs?	Sí, limitan las financiaciones a personas o grupos económicos y distinguen entre vinculados o no.
3.4.	Hay prohibiciones aplicables a las CACs?	Solamente las establecidas en la ley respecto de operaciones que no pueden realizar, por ej.: recibir depósitos en cuenta corriente.
3.5.	Hay reglas específicas para la administración?	Sí.
3.6.	Se aplican a las CACs otras normas prudenciales?	Sí, todas las aplicables a bancos.
3.7.	Existe Central de Riesgo, participan las CACs?	Sí. Informan todos sus 50 mayores deudores las CACs que están bajo supervisión.
III	Seguro de Depósito	
1.	Existe seguro de depósito, como es financiado?	Sí, existe el Sistema de Seguros de los Depósitos Bancarios que se integra con el aporte efectuado por las entidades financieras supervisadas. La garantía no se aplica a las CACs a pesar de sus aportes al fondo, debido a tasas pasivas demasiado altas.
2.	Participan las CACs de dicho esquema?	Sí.
IV	Sistemas de Pago	
1.	Hay CACs que manejan cuentas corrientes o hay alguna prohibición?	Solamente los Bancos Cooperativos pueden recibir depósitos en cuenta corriente.
2.	Emiten tarjetas de crédito?	No emiten tarjetas de crédito, sólo administran.
3.	Participan en el Sistema de Pagos?	No.
4.	La caja de compensación es manejada por el Banco Central?	El sistema de compensación es administrado por operadores del Sector Privado (Sociedades Constituidas por los Bancos).
V	Las CACs y el Banco Central	
1.	Las CACs deben reportar datos periódicamente al Banco Central?	Sí, mensualmente el balance de saldos y los regímenes informativos vinculados con regulaciones prudenciales.

2.	Están sus depósitos sujetos a encaje legal?	Sí. Requisitos mínimos de Liquidez.
3.	Tienen acceso al refinanciamiento del Banco Central?	Sí.
4.	Participan de estas operaciones colectiva o individualmente	Individualmente.
5.	Pueden comprar títulos públicos con excesos de liquidez?	Sí.
6.	Si el Banco Central es prestamista de última instancia, también esto es válido para las CACs?	Sí.
VI	Fusión, Intervención y Liquidación	
1.	Fusiones entre CACs, posibilidades y tendencias.	Más que fusión entre cajas de crédito, se observa un número descendiente de Bancos Cooperativos.
2.	Se han autorizado fusiones en los últimos 5 años?	Muy pocas.
3.	Razones y resultados.	Las razones están dadas por lograr economía de escala, reestructuración, mejor posicionamiento. Los resultados se conocerán en algún tiempo por cuanto son recientes.
4.	Durante los últimos 10 años, cuántas han sido liquidadas?	La liquidación es un procedimiento judicial y en los últimos 10 años se han producido numerosos casos.
5.	Cuáles fueron las razones?	Mal manejo de los recursos con afectación de Solvencia y Liquidez.
6.	Quién toma la decisión de liquidar y quién la ejecuta?	La revocatoria de la autorización para funcionar como entidad financiera es tomada por el Directorio del Banco Central de la República Argentina. Simultáneamente se da intervención a la Justicia Comercial para su liquidación (por medio del INACyM).
VII	Auditoría Externa	
1.	Base legal	
1.1.	Existe la obligación de efectuar Auditoría Externa?	Sí, los estados financieros trimestrales/anuales deben estar auditados. Además, se exigen otros informes especiales (trimestralmente).
1.2.	A base de qué Ley, Norma ó Decreto?	Ley de Entidades Financieras y las Normas del Banco Central.
2.	Contenido	
2.1.	Hay resultados de auditoría que automáticamente deben ser reportados a la Superintendencia?	Todos los trabajos del auditor deben ser reportados a la Superintendencia.
2.2.	La Superintendencia ha expedido regulaciones sobre la auditoría externa?	Sí. Normas Mínimas sobre Auditorías Externas.
2.3.	Los contenidos de las regulaciones son iguales para todas las entidades?	Sí.
2.4.	Hay ampliaciones o modificaciones para las CACs?	No.
3.	Audidores	
3.1.	La Superintendencia encarga la realización de auditorías a auditores externos?	No como política general. Sí en algunos casos especiales.
3.2.	Estos auditores son calificados por la Superintendencia?	Sí.
3.3.	La Federación de CACs o alguna Institución Cooperativa realiza auditorías externas a las CACs?	No.

3.4.	Los Auditores Externos deben mandar el informe a la Superintendencia?	Las entidades son las que remiten los informes de los auditores.
VIII	Tendencias y Perspectivas	
1.	Actividades Financieras	
1.1.	Cuál es la tendencia de evolución de las CACs?	Las Cajas de Crédito cooperativas atraviesan un período difícil por cuanto la estructura normativa y las regulaciones prudenciales generan una carga adicional que les dificulta la participación en la competencia.
1.2.	Existe tendencia a la convergencia entre Bancos y CACs?	No.

2. Bolivia

1.	Datos básicos sobre las CACs ³⁷	
1.1.	Número de CACs	Aprox. 300 hasta 1994. En 1998 aprox. 70 CACs abiertas y aprox. 50 CACs cerradas.
1.2.	Número total de socios	No disponible.
1.3.	Activos totales	Correspondientes a las 17 cooperativas que suministran información a la SBEF: 1.328 Millones de bolivianos.
1.4.	Cartera de créditos	1.050 Millones de bolivianos.
1.5.	Suma de depósitos	922 Millones de bolivianos.
1.6.	Capital social y reservas	186 Millones de bolivianos.
1.7.	Participación de las cooperativas en el mercado	Aproximadamente otorgan el 5% del total de las financiaciones del sistema.
1.8.	Imagen de las cooperativas hacia afuera	Las cooperativas de crédito tienen su esfera de acción preponderante en el área urbana de Santa Cruz y en el interior del país. El destino generalizado de los fondos está constituido por consumo o financiación de pequeños emprendimientos lo que implica una fuerte atomización de la cuentas – tanto activa como pasiva -. En la mayoría de las CACs del interior del país, su organización operativa – administrativa no se ha desarrollado a plenitud, lo que establece un techo al potencial crecimiento.
1.9.	Federaciones	Existen Federaciones Departamentales con propia Personería Jurídica en 4 Departamentos. No se cuenta con información económica –financiera.
1.10.	Sistema de servicios cooperativos	No.
1.11.	Bancos Cooperativos	No existen.
1.12.	Base legal	La Ley General de Sociedades Cooperativas (13.9.58) norma a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito. La Ley 1488 (14.04.93) estipula que las Sociedades de Ahorro y Crédito que sólo realicen operaciones de intermediación financiera, de ahorro y crédito entre sus socios quedan excluidas de la ley y, que aquellas asociaciones cooperativas que realicen operaciones con socios, el público y entidades financieras son ENTIDADES FINANCIERAS NO BANCARIAS y por lo tanto su autorización de funcionamiento, fiscalización, control o inspección de sus actividades y operaciones son competencia privativa de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
1.13.	Adquisición de la personería jurídica	Las sociedades cooperativas de ahorro y crédito cerradas se constituyen al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas y deben estar inscritas en el Registro Nacional de Sociedades Cooperativas y se rigen por los reglamentos de operación y control del Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO). Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito abiertas, para su funcionamiento, además de la citadas inscripciones, requieren de la licencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
1.14.	Finalidad de las CACs	Se constituyen como sociedades especializadas o de objeto

³⁷ Si no se señala de manera diferente, el estado de la información es a diciembre de 1997

		único. La responsabilidad de los socios es limitada en las CACs abiertas, mientras la responsabilidad de los socios en las CACs cerradas es suplementaria.
1.15.	Clasificación de las CACs	Cerradas: aquellas que realizan operaciones de ahorro y préstamo exclusivamente con sus socios. Abiertas: aquellas que realizan sus operaciones de ahorro y préstamo con socios, el público y otras entidades financieras (nacionales o extranjeras).
1.16.	Estructura de miembros de las CACs	La gran mayoría son micro y pequeños empresarios, trabajadores en relación de dependencia de estratos sociales medios y bajos y productores rurales.
1.17.	Operaciones con no socios	Ver punto 1.15.
1.18.	Actividades no financieras	Ver punto 1.14.
2.	Supervisión	
2.1.	Institución responsable	Las cerradas se rigen por los reglamentos de operación y control dictados por el INALCO. Este organismo para reglamentar aspectos referidos al plan de cuentas, divulgación de información, evaluación de activos, auditoría externa y régimen de sanciones, toma como referencia las disposiciones aplicadas a las Abiertas.
2.2.	Número de CACs supervisados por la Superintendencia	66 son las que, hasta el presente, solicitaron a la Superintendencia la licencia para funcionar como CAC abierta.
2.3.	Base legal de la supervisión de la Superintendencia a las CACs	Ley de Entidades Financieras y Decreto Supremo (24.439/96).
2.4.	Supervisión auxiliar	No.
3.	Auditoría interna y externa	
3.1.	Auditoría interna obligatoria	La Superintendencia reglamentará las funciones de control y fiscalización que deben cumplir los Consejos de Administración y Vigilancia, y la función de la Auditoría Interna. Dicha reglamentación deberá ser incorporada en los estatutos de la cooperativa (Art. 10 del Decreto Supremo 24.439/96).
3.2.	Obligación de realización de una auditoría en forma periódica	Sí. Estados Contables de cierre auditados por firma de Auditoría registrada en la SBEF.
3.3.	Organismos de auditoría cooperativa	Existe: AUDINACO SRL, (no es de tipo cooperativo) que realiza auditoría externa para CACs y otras entidades.
4.	Tratamiento tributario	
4.1.	Exención de impuestos	Régimen de impuestos general para sociedades cooperativas.
5.	Normas	
5.1.	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	Para los que hoy ingresan al sistema: DEGs 5.5 Millones (US\$ 7,5 Millones).
5.1.2	Cooperativas	Los capitales mínimos necesarios para la constitución y funcionamiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito abiertas están fijadas en el Art. 5 del Decreto Supremo 24.439/96. Se establecen cuatro categorías sobre la base de las operaciones que pueden realizar. Aquellas que desarrollan todas las operaciones de un banco incluida la captación de dinero en cuenta corriente en los casos que haya sido autorizada especialmente, tienen el mismo capital mínimo que una entidad bancaria.

5.2.	Coeficiente de solvencia	Entre 10 y 20 % del patrimonio neto sobre activos y contingencias ponderados por riesgo. El porcentaje depende de la categoría de la CAC según el capital mínimo.
5.3.	Capital de la cooperativa	En el Artículo 15 del Decreto Supremo 24.439/96 se disponen coeficientes de solvencia que van desde el 10 % al 20 % de los activos y contingencias ponderadas.
5.4.	Norma sobre otorgamiento de créditos	El art. 16 del Decreto Supremos 24.439/96 establece las siguientes limitaciones: No podrán otorgar créditos a miembros del Consejo de Administración y Vigilancia y Comités de Crédito. No podrán otorgar prestamos a sus ejecutivos o vinculados. No podrán conceder financiación a un prestatario o grupo por mas del 3% de su Patrimonio Neto, dicho porcentaje se reduce al 1% en caso de garantías personales. No podrán mantener relaciones crediticias con una entidad del sistema financiero por mas del 20% del Patrimonio Neto. Estas limitaciones deben figurar en los estatutos de las cooperativas.
5.5.	Calificación de administradores	No.
6.	Seguro de depósitos	Se esta avanzando en la etapa de su conformacion. No obstante, en la práctica, el Estado devuelve los depósitos en caso de liquidacion de un banco, pero no de una Cooperativa.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1.	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	El inciso IV del Art. 5 del Decreto Supremo 24.439/96 establece que la captación de dinero en cuenta corriente será autorizada, en cada caso, por la Superintendencia. Por lo demás, pueden realizar las operaciones descritas en el Art. 70 de la Ley 1488.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1.	Participación en redescuento	Sí.
8.2.	Obligación de mantener encaje Legal	Las cooperativas cerradas no, las abiertas Sí.

3. Brasil

1.	Datos básicos sobre las CACs	
1.1.	Número de CACs	1.107 (al 28.11.1997). (En trece Estados Federales - 30 % se concentran en la región de Sao Paulo). Existen además cooperativas mixtas (generalmente cooperativas agrícolas con secciones de crédito), con una baja participación en el mercado.
1.2.	Número total de socios	Aprox. 800.000.
1.3.	Cartera de créditos	31.12.96: US\$ 976,6 Millones. 31.12.97: US\$ 1.222,4 Millones.
1.4.	Suma de depósitos	31.12.96: US\$ 664,2 Millones. 31.12.97: US\$ 1.049,5 Millones.
1.5.	Capital social y reservas	31.12.96: US\$ 574,7 Millones. 31.12.97: US\$ 707,2 Millones.
1.6.	Participación de las cooperativas en el mercado	Depósitos: 0,43 % (31.12.97). Cartera de créditos: 0,70 % (31.12.97).
1.7.	Imagen de las cooperativas hacia afuera	En general, las cooperativas tienen una imagen muy deteriorada, aunque ésta mejorando paulatinamente. Las CACs están divididas en dos grupos, cada uno con su propio Banco Cooperativo Central (BANSICREDI – Porto Alegre, 06/96; BANCOOB – Brasilia, 09/97).
1.8.	Federaciones	- Federación Nacional para todos los tipos de cooperativas: OCB. - Federaciones regionales de Cooperativas por Estado (para todos los tipos): OCEs. - desde 1995 existe ANCOOP (Asociación Nacional de las Cooperativas de Crédito) como organización propia de las CACs . Funciones de las federaciones: Representación política (fuerte a nivel regional, débil a nivel nacional) y capacitación (débil).
1.9.	Bancos Cooperativos	Dos entidades, funcionan como bancos universales.
1.10.	Cajas Cooperativas	36 organismos de integración funcionan a nivel regional y en todos los Estados federales. 23 Cooperativas Centrales de Crédito: son formados como Cooperativas – no tienen el estatus de bancos universales.
1.11.	Adquisición de la personería jurídica	Luego de la inscripción en el registro comercial de cada Estado Federal, todas las cooperativas adquieren la personería jurídica, independientemente de su actividad económica.
1.12.	Supervisión organizativa	Banco Central do Brasil.
1.13.	Finalidad de las CACs	Según la Ley de Cooperativas: sin finalidad de lucro .
1.14.	Clasificación de las CACs	Todas las CACs deben tener un nexo común y un radio de acción limitado. Funcionan dos tipos : - Cooperativas de Economía y Crédito Mutuo – compuestas por personas físicas (nexo común: profesión u otra actividad en común, pertenencia a la misma entidad): 689 entidades. - Cooperativas de Crédito Rural compuestas por personas físicas que ejercen su actividad económica en el sector primario de la economía: 381 entidades. - Además: 14 Cooperativas de Crédito de tipo Luzzatti,

		23 Cooperativas Centrales de Crédito . Personas jurídicas se admiten en ambos casos solamente de manera excepcional como socios .
1.15.	Operaciones con no socios	No se autoriza la creación de cooperativas que operan con el público en general. Se prohíbe expresamente la realización de operaciones activas y pasivas con no –socios.
1.16.	Actividades no financieras	Prohibidas.
1.17.	Bases legales	- Ley de Cooperativas (Lei 5.764 del 16.12.71). - Ley de Bancos (Lei 4.595 del 31.12.64) Resoluciones del Banco Central de Brasil sobre diferentes tópicos, especialmente la Resolución 1914 de 11.03.92 que contiene una reglamentación completa de la creación, del funcionamiento y las actividades económicas de las CACs.
2.	Supervisión	
2.1.	Institución responsable	Banco Central de Brasil (BCB).
2.2.	Número de CACs supervisados	Todas.
2.3.	Supervisión auxiliar	Las cajas centrales y bancos centrales de cooperativas ejercen una supervisión regular sobre sus asociados, además de la que realiza el BCB.
3.	Auditoría externa	
3.1.	Obligación de realización de una auditoría en forma periódica	No para las CACs. Sí para las Cajas y Bancos Cooperativos Centrales: tienen libertad para escoger cualquier empresa auditora.
3.2.	Organismos de auditoría cooperativa	El estatuto de algunas cajas centrales incluye la posibilidad de realizar auditoría a las CACs afiliadas.
3.3.	Supervisión auxiliar de las cooperativas	Algunas Cajas Cooperativas realizan una continua inspección de sus afiliados, con base en los estatutos y el reglamento interno.
4.	Tratamiento tributario	
4.1.	Impuestos sobre las ganancias	No pagan.
4.2.	Otros impuestos	No pagan.
5.	Normas	
5.1.	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	Para formar una entidad financiera con estatus de Banco: R\$ 9,3 Millones. Para obtener el estatus de un Banco Universal: R\$ 16,5 Millones (también para Bancos Cooperativos).
5.1.2	Cooperativas	Solo el capital mínimo establecido en los estatutos.
5.2.	Coeficiente de solvencia	8 % para Bancos (Res. 2099 del 17.08.94). 15% para Bancos Cooperativos (Res. 2193 del 31.08.95). No hay normas para CACs.
5.3.	Capital de la cooperativa	Los certificados de aportación no pueden ser retirados inmediatamente, sino en el plazo definido por el estatuto (generalmente, hay que hacer la solicitud en el año anterior a la aprobación del balance).
5.4.	Norma sobre otorgamiento de créditos	Las cooperativas rurales deben destinar el 60% de su cartera de crédito para actividades agrícolas (= concentración de la cartera).
5.5.	Normas establecidas por las Cajas Centrales	Algunas cajas centrales han establecido una normativa propia, cuyo cumplimiento por parte de las cooperativas afiliadas es obligatorio (p. ej: límites máximos de créditos, límites para el otorgamiento de créditos individuales etc.).
6.	Seguro de depósitos	
6.1.	Bancos en general	Existe, hasta R\$ 20.000 por depositante – pero el fondo está vacío.

6.2.	CACs	No existe.
6.3.	Fondo de garantía	Algunas Cajas Centrales piensan en el establecimiento de fondos de garantía.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1.	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	Sí.
7.2.	Participación en el sistema de pagos	No directamente. Indirectamente sólo a través del Banco do Brasil.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1.	Acceso al redescuento	No.
8.2.	Cuentas en el Banco Central	No.
8.3.	Obligación de mantener encaje legal	No.
8.4.	Reserva voluntaria de liquidez	CACs que están afiliadas a una Caja Central generalmente mantienen una parte de sus depósitos líquidos en la Central - en el caso de la Sicredi Central de Matogrosso, p.ej., son el 40 % de los depósitos líquidos.

4. Chile

ANTECEDENTES ECONÓMICOS Y NORMATIVOS DEL SECTOR COOPERATIVO DE AHORRO Y CRÉDITO CHILENO

1.	Datos básicos sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs)*	
1.1	Número de CACs	113 (de ellas 91 están activas).
1.2	Número total de socios	400.644 (cerca del 70% de ellos son socios de las 3 cooperativas más grandes).
1.3	Activos totales	\$97.366 Millones (al 31 de diciembre de 1997). Aprox. US\$ 214 Millones.
1.4	Cartera de Créditos	\$87.628,9 Millones (al 31 de diciembre de 1997). Aprox. US\$ 193 Millones.
1.5	Suma de Depósitos	\$8.988.7 Millones (al 31 de diciembre de 1997). Aprox. US\$ 19,9 Millones.
1.6	Capital social y reservas	\$57.637,5 Millones (al 31 de diciembre de 1997). Aprox. US\$ 126,7 Millones.
1.7	Remanente	\$5.140,4 Millones (al 31 de diciembre de 1997). Aprox. US\$ 11,3 Millones.
1.8	Participación de las cooperativas en el mercado	0,38% de los activos del sistema (de ello, el 71% corresponde a las 3 cooperativas más grandes: COOPEUCH, ORIENCOOP y COOCRETAL).
1.9	Imagen de las cooperativas hacia afuera	Como grupo (símbolo de los dos pinos).
1.10	Federaciones	FECRECOOP (Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito Ltda.). Casi la totalidad de las cooperativas están afiliadas.
1.11	Bancos Cooperativos o caja Central	No existen.
1.12	Base legal	Ley General de Cooperativas (1978) y diversas normas del Banco Central de Chile.
1.13	Adquisición de la personería jurídica	La personería jurídica se obtiene mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía, quien autoriza la existencia legal de las cooperativas.
1.14	Finalidad de las CACs	Según la Ley de Cooperativas: sin fines de lucro.
1.15	Clasificación de las CACs	Todas son cerradas en las operaciones activas (solamente créditos a socios). En las operaciones pasivas existen las dos variantes.
1.16	Actividades no financieras	No están permitidas para cooperativas de ahorro y crédito.
2.	Supervisión	
2.1	Institución responsable	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).
2.2	Número de CACs supervisadas por la Superintendencia	Solamente dos (solamente la cooperativa más grande y la tercera en tamaño están sometidas al control por parte de la SBIF).
3.	Auditoría interna y externa	
3.1	Auditoría interna	Sólo las 3 CACs más grandes tienen Contraloría Interna dependiente del Consejo de Administración directamente. En las demás CACs, prácticamente no existen mecanismos de auditoría interna.

3.2	Obligación de realización de una auditoría externa en forma periódica	En general, no existe. Solamente, las CACs de “importancia económica”, es decir, aquellas cuyos activos sobrepasan las 50.000 UF (Unidades de Fomento) o US\$ 1,6 Millones; y aquellas que efectúen captación de fondos por un monto total superior a su patrimonio neto están obligadas a realizar una auditoría externa anual.
3.3	Organismos de auditoría cooperativa	No hay. Tampoco hay auditores especializados en la auditoría de CACs.
4.	Tratamiento tributario	
4.1	Liberación de impuestos	Exención del 100% del impuesto a la renta e impuesto al mutuo en operaciones realizadas con sus socios. En general, las CACs están exentas del 50% de todas las contribuciones, impuestos, patentes y tasas fiscales y municipales.
5.	Normas	
5.1	Capital inicial	No existe capital inicial mínimo para las CACs.
5.1.1	Bancos	US\$ 25,3 Millones (desde noviembre de 1997). Antes de la ley 19.528 era de US\$13 Millones.
5.1.2	Cooperativas	Cada Estatuto fija la aportación por socio. No se ha fijado un capital mínimo absoluto. De hecho, no existen barreras de entrada para nuevas CACs.
5.2	Coeficiente de solvencia	Para las cooperativas cuyo capital y reservas sea superior al equivalente a 50.000 Unidades de Fomento (US\$ 1,6 Millones): pasivo exigible no debe sobrepasar dos veces el monto del capital y reservas (“palanca 2”). Para los Bancos, hasta noviembre de 1997 era válida “palanca 20”. Desde la Ley 19.528, se introdujo un coeficiente de solvencia del 8% de los activos ponderados por riesgo, neto de provisiones exigidas.
5.3	Capital de la cooperativa (volatilidad)	El capital de las CACs es eminentemente variable e ilimitado y se forma con las sumas que pagan los socios por la suscripción de sus acciones. Sin embargo, las normas del Banco Central prohíben el retiro de aportes de capital por cantidades superiores a los aportes de capital provenientes de nuevos socios.
6.	Seguro de depósitos	
6.1	Bancos en general	Garantía estatal de aprox. US\$ 3.400 por persona y por año (90% de hasta 120 Unidades de Fomento), así como garantía del Banco Central para dinero en cuentas corrientes.
6.2	COACs	No existe, tampoco para las dos cooperativas bajo vigilancia de la SBIF.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	No está permitido.
7.2	Participación en el sistema de compensación	No.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1	Participación en redescuento	No.
8.2	Obligación de mantener encaje legal	Sí. Para todo depósito en CACs debe mantenerse un encaje legal (coeficientes iguales a los aplicables a los Bancos).
8.3	Cuentas corrientes en el Banco Central	No.

(*) Los datos económicos al 31/12/97 contemplados en el párrafo 1, comprenden a las 78 cooperativas de mayor volumen, de un total de 91 cooperativas activas.

5. Colombia

1.		Datos básicos sobre las CACs				
1.1.	Número de CACs	Aprox. 1.300; 43 de ellas están sometidas desde fines de junio de 1998 al control de la Superintendencia Bancaria.				
1.2.	Número total de socios	31/12/1997: Más de 2,5 Millones.				
1.3.	Activos totales	31/12/1997: US\$ 2.600 Millones.				
1.4.	Cartera de Créditos	31/12/1997: US\$ 1.500 Millones.				
1.5.	Depósitos (suma)	31/12/1997: US\$ 1.200 Millones.				
1.6.	Participación de las cooperativas en el mercado (relación con el total del sistema financiero)		Activos	Depósitos totales	Patrimonio	Créditos (solamente cartera de consumo)
		CACs	4,1%	3,7%	7,4%	15%
		Bcos. Coop.	3,6%	3,9%	3,1%	15%
		Sector Coop.	7,7%	7,6%	10,5%	30%
1.7.	Imagen de las cooperativas hacia afuera	Grupo, incluyendo dos grandes empresas cooperativas de Seguros.				
1.8.	Federación	CONFECOOP (Confederación de Cooperativas de Colombia).				
1.9.	Relación entre Bancos Cooperativos y CACs	Existe una relación implícita de "responsabilidad" entre los bancos cooperativos y las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Aunque los bancos trabajan el mismo mercado que las CACs, cumplen funciones subsidiarias.				
1.10.	Bancos Cooperativos o Caja Central	Tres Bancos Cooperativos: Bancoop, Coopdesarrollo, Uconal (este último intervenido y convertido recientemente en una S.A.).				
1.11.	Finalidad de las CACs	Según la Ley de Cooperativas: sin fines de lucro . Esto vale también para los Bancos Cooperativos.				
1.12.	Clasificación de las CACs	Existen de dos tipos: abiertas por el lado del pasivo y activo y cerradas que otorgan créditos solamente a socios. En operaciones pasivas existen a veces las dos variantes. La cooperativa más grande, CUPOCREDITO está cerrada por el lado del pasivo.				
1.13.	Base legal					
1.13.1	Bancos (incluidos Bancos Cooperativos)	Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; Decreto 663 de 1993; Circulares Externas No. 100 1997 y No. 007 (1996) de la Superintendencia Bancaria.				
1.13.2	Cooperativas de Ahorro y Crédito	Ley 79 de 1988; Decretos reglamentarios 1134 (1989), 1333 (1989), 0468 (1990) y 3081 (1990); Decretos 1688 de 97, 1840 de 97, 619 de 1998.				
1.14.	Actividades no financieras	Sí, están permitidas para las cooperativas multiactivas e integrales. Hay una gran cantidad de cooperativas multiactivas con actividades de ahorro y crédito.				
2.		Supervisión				
2.1.	Institución responsable	DANCOOP, directamente vinculado con la presidencia,				

		rango de un “Ministerio Técnico”. Parece estar sobrecargado con trabajo.
2.2.	Número de CACs supervisados por la Superintendencia	Desde la implementación de la reforma (junio 1998), 43. Desde enero de 1999 estarán sometidas al control de la Superintendencia también algunas cooperativas multiactivas con actividades de ahorro y crédito relevantes.
2.3.	Base legal de la supervisión de la Superintendencia a las CACs	Decreto 1688 (1997) para CACs; Decreto 619 (1998) para cooperativas multiactivas.
3.	Auditoría interna y externa	
3.1.	Auditoría interna	
3.2.	Obligación de realización de una auditoría externa en forma periódica	Si. Toda CAC tiene la obligación de realizar una auditoría anual de su balance. Cualquier auditor autorizado (también persona natural) puede realizarla. La así llamada “revisoría fiscal” supera el ámbito de la auditoría “normal” en el sentido que es permanente e incluye la auditoría de la gestión. En la práctica, algunos expertos opinan que la Revisoría Fiscal ha demostrado durante los últimos meses fuertes debilidades.
3.3.	Organismos de auditoría cooperativa	Dos. AUDIFINCO con aprox. 200 CACs como clientes lidera el mercado. Realiza “revisoría fiscal”. Más del 90% del capital está en manos de Banco Uconal, el resto en manos de personas naturales.
4.	Tratamiento tributario	
4.1.	Liberación de impuestos	No pagan el impuesto corporativo (20%) pero sí impuesto sobre la renta.
4.2.	CACs	No pagan el impuesto corporativo (20%) pero sí impuesto sobre la renta.
5.	Normas	
5.1.	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	32.625 Millones de Pesos (aprox. US\$ 24 Millones).
5.1.2	Cooperativas	1.500 Millones de pesos (US\$ 940.000) para CACs nuevas (disposiciones de transición para CACs ya habilitadas en preparación). 500 Millones de pesos (US\$ 314.000) para cooperativas multiactivas nuevas con fuerte intermediación financiera (disposiciones de transición en preparación).
5.2.	Coeficiente de solvencia	9% (capital/activos de riesgo ponderados) para todos los Bancos; CACs tienen un coeficiente de solvencia escalonado de 30, 20%, 12% o 9% (para el caso de Cooperativas Financieras más grandes).
6.	Seguro de depósitos	
6.1.	Bancos en general	Garantía de aproximadamente US\$ 6.000 por persona mediante el “Fondo de Garantía de Instituciones Financieras” (FOGAFIN)– también válido para Bancos Cooperativos (Sistema obligatorio).
6.2.	CACs	No existe, pero una inclusión de las CACs supervisadas parece posible en el futuro.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1.	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	No está permitido, pero se realiza rutinariamente mediante convenio con los Bancos Cooperativos.
7.2.	Participación en el sistema de pagos	Posible en forma indirecta.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1.	Acceso al redescuento	No.
8.2.	Obligación de mantener encaje legal	Sobre los depósitos en CACs debe mantenerse un encaje

		del 10% - el dinero debe depositarse en un Banco Cooperativo o un organismo cooperativo de grado superior. Se trata de una reserva de liquidez (fondo de liquidez) y no precisamente de un encaje mínimo.
8.3.	Cuentas corrientes en el Banco Central	Solamente 6 Cooperativas Financieras (grandes y sólidas) tienen cuentas corrientes en el Banco de la República – pero solamente para el manejo de créditos del Fondo Financiero Agropecuario.
9.	Perspectivas	
9.1.	Posición en el mercado	En 1997 hubo una expansión muy considerable y aumentó la participación en el mercado, a pesar de diferentes problemas (“Caja Popular”). A comienzos de 1998 y en julio/agosto de 1998 se nota una profundización de la crisis en dos pasos, afectando también a dos de los Bancos Cooperativos.
9.2.	Intenciones del gobierno	Perfeccionamiento de la inclusión de las CACs más grandes a la supervisión especializada para intermediarios financieros a través del respectivo organismo (Superintendencia). Desde el 1.1.99: Inclusión de las Cooperativas multiactivas grandes con considerable monto de actividades de ahorro y crédito.

6. Costa Rica

1.	Datos básicos sobre las CACs	
1.1.	Número de CACs	110, de ellos 41 en la Federación FEDECRÉDITO (con 90% de los depósitos de todas las CACs).
1.2.	Número total de socios	324.000 socios.
1.3.	Participación de las cooperativas en el mercado	4% de los activos de las instituciones financieras supervisadas por SUGEF.
1.4.	Imagen de las cooperativas hacia afuera	Más bien vistas aisladamente; quiebras de cooperativas individuales no afectan grandemente la confianza en el sistema.
1.5.	Federación	FEDECRÉDITO; 41 CACs asociadas.
1.6.	Bancos Cooperativos	Dos Bancos Cooperativos: Banco Federado, Bancoop. Frecuentemente se ha discutido una fusión. El Banco Federado enfrenta actualmente una delicada situación de liquidez que desembocó en la intervención por parte de la SUGEF el 2 de septiembre de 1998. A partir del 15.9.98 el Banco vuelve a la normalidad, una vez arreglados los problemas.
1.7.	Supervisión legal	INFOCOOP (Instituto Nacional de Fomento Cooperativo). Institución autónoma.
1.8.	Finalidad de las CACs	Según la Ley de Cooperativas: prestación de servicios sin fines de lucro y de interés público. Válido también para los Bancos Cooperativos.
1.9.	Clasificación de las CACs	Cerradas, en operaciones activas y pasivas. La membresía no está limitada a determinadas empresas o instituciones. Con no socios sólo se hacen “comisiones de confianza” o fideicomisos.
1.10.	Actividades no financieras	Están permitidas para CACs hasta el 25% del volumen de su patrimonio.
1.12.	Base legal	Ley de Regulación de las Actividades de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas (1994); aquí se habla de la supervisión auxiliar y Ley de Organizaciones Cooperativas (1968), Ley Orgánica del Banco Central (1995).
2.	Supervisión	
2.1.	Institución responsable	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).
2.2.	Número de CACs supervisadas por la SUGEF	Momentáneamente 41, de ellas 25 son miembros de la Federación.
2.3.	Supervisión auxiliar	Hasta junio de 1998 las funciones de supervisión auxiliar las realizaba AUDICOOP las cuales han sido autorizadas por parte de SUGEF. Por el momento, las tareas de supervisión auxiliar están suspendidas.
2.4.	Financiación de la “Supervisión Auxiliar”	No se ha acordado el pago de honorarios por la realización de la supervisión auxiliar: La autorización de las funciones de supervisión se realizó con base en la Ley 7391 (1994), que no prevé el pago de honorarios por parte del Banco Central y aunque en la nueva Ley 7558 (1995) se prevé el pago de honorarios no se ha llegado a un acuerdo de este tipo.
3.	Auditoría interna y externa	
3.1.	Auditoría interna	

3.2.	Obligación de realización de una auditoría externa en forma periódica	Todas las CACs están obligadas a realizar una auditoría externa anual y de entregar copia del informe a SUGEF. SUGEF pretende que cada 3 años se deberá cambiar al auditor, sin embargo, esta normativa no ha sido aprobado. Adicionalmente el “Colegio de Contadores Públicos”, de considerable influencia, no reconoce AUDICOOP como Despacho de Contaduría, pero si la de los profesionales independientes.
3.3.	Organismos de auditoria cooperativa	AUDICOOP, R.L. (Propietarios: FEDECRÉDITO y Caja Central).
4.	Tratamiento tributario	
4.1.	Exención de impuestos	Exentas del impuesto sobre la renta (CACs y Bancos Cooperativos).
5.	Normas	
5.1.	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	~ US\$ 2,3 Millones. A partir de enero de 1999 sube a US\$ 5 Millones.
5.1.2	Cooperativas	La Ley de Cooperativas exige para CACs, que se requiere de por lo menos 20 socios con certificados de entre ¢ 20 y ¢ 200 Colones cada uno (es decir, un capital mínimo de ¢ 400 a ¢ 4.000 Colones o US\$32). Puede ser variado en el estatuto.
5.2.	Coeficiente de solvencia	
5.2.1.	para Bancos	Coeficiente de solvencia de por lo menos 8% (capital/ activos de riesgo ponderados), así como un apalancamiento de máximo 10:1 (pasivos/capital).
5.2.2.	para CACs	Coeficiente de por lo menos 8% y apalancamiento de máximo 11:1.
5.3.	Capital de la cooperativa	Los certificados de aportación pueden ser retirados en cada momento. Por eso, solamente las reservas constituyen un verdadero capital de riesgo aunque se recomienda hacerlo hasta el fin del ejercicio económico.
5.4.	Cumplimiento voluntario de normas de la Federación	FEDECRÉDITO mediante su estatuto sugiere a sus miembros cumplir con un sistema de normas prudenciales con el fin de fortalecer el sistema. En el caso de no – cumplimiento, la Federación solo tiene posibilidades de sanción cerrando el acceso de su socio a múltiples empresas de servicios.
6.	Seguro de depósitos	
6.1.	Bancos en general	No existe.
6.2.	CACs	No existe.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1.	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	No está permitido, pero algunas CACs lo realizan mediante convenio con los dos Bancos Cooperativos. Tarjetas sí se emiten.
7.2.	Participación en el sistema de compensación	No es posible para CACs; pero mediante convenios bilaterales se encara el problema. Retiro de efectivo posible con la tarjeta VISA en CACs socias de la Federación.
7.3.	Caja Central Cooperativa	15% de los depósitos deben mantenerse en la Caja Central como reserva de liquidez. (Intereses de mercado). Se está creando un fondo fiduciario dentro de la Caja para administrar la reserva de liquidez.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1.	Participación en redescuento	No

8.2.	Cuentas corrientes en el Banco Central	No
8.3.	Obligación de mantener encaje legal	No existe en la práctica. Formalmente, las CACs con activos que sobrepasen los 200 Millones de Colones (aprox. US\$ 777 miles) deberán mantener un encaje legal en el BCCR, si reciben depósitos de terceros. Ya que esto está prohibido por la Ley, no hay cooperativa con la obligación de mantener encaje legal.
8.4.	Reserva de liquidez	Todas las CACs que no mantienen un encaje legal (en la práctica todas) deben mantener una reserva de liquidez (desde 1998). Esta “reserva de liquidez” que puede ser cumplida mediante la compra de “Títulos del Sistema Bancario Nacional” hasta que se logren completar el 15% .

7. Ecuador

1.	Datos básicos sobre las CACs (07/97)	
1.1.	Número de CACs	Aprox. 350. Las 26 cooperativas más grandes reúnen alrededor del 80% de socios, activos, depósitos y cartera de créditos.
1.2.	Número total de socios	Aprox. 900.000 = 13 % de la PEA (en algunas provincias supera el 50%). El Sistema Bancario atiende alrededor del 30 % de la PEA.
1.3.	Activos totales	Aprox. 810.000 Millones de Sucres (US\$190 Millones).
1.4.	Cartera de créditos	Aprox. 538.000 Millones de Sucres (US\$127 Millones). Cartera vencida: 4,8 %.
1.5.	Suma de depósitos	Aprox. 450.000 Millones de Sucres (US\$106 Millones).
1.6.	Patrimonio	Aprox. 258.000 Millones de Sucres (US\$61 Millones).
1.7.	Participación de las cooperativas en el mercado	Activos: 1,9%; Cartera: 2,7% (En provincias pequeñas, hasta el 60%). Captaciones: 2%. Mucha variación según provincias. En las dos provincias más pobladas (Pichincha y Guayas), la participación es menor, en provincias más pequeñas, llega hasta el 30%.
1.8.	Importancia de las 5 cooperativas más grandes frente al resto	Activos: aprox.: 35 %; captaciones: 37%; cartera: 36%; patrimonio: 40%.
1.9.	Fusiones, Intervenciones, liquidaciones en los últimos años	Fusiones: prácticamente inexistente. Intervenciones: actualmente 5; liquidaciones: en proceso 3.
1.10.	Imagen de las cooperativas hacia afuera	La imagen de las CACs es diferenciada según grupos sociales (la imagen es deteriorada en estratos sociales urbanos altos y mejora en los estratos sociales de bajos ingresos). Igualmente varía según la ubicación geográfica. En una escala iría de muy buena en determinadas provincias pequeñas a regular en las dos ciudades más grandes del Ecuador. Las cooperativas no tienen una apariencia unificada ya que cada una desea mantener su imagen e individualidad propia.
1.11.	Federaciones	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador – FECOAC (1964). La mayoría de cooperativas está afiliada – no existen datos exactos. Existe una obligación legal de afiliación para cada cooperativa. Sin embargo, sólo una minoría paga cuotas de sostenimiento.
1.12.	Sistema de servicios cooperativos	Los servicios a las cooperativas las realiza un grupo de empresas en propiedad del sistema (Sistema integrado): <ul style="list-style-type: none"> - FECOAC (Federación): Representación - CEDECOOP: Capacitación profesional - AUDICOOP: Auditoria - CONSULCOOP: Asesoría y Consultoría - SYSTECCOOP: Software, Procesamiento Electrónico de Datos - FUDECOOP: Apoyo específico de cooperativas rurales - SOLIDARIA: proyecto.
1.13.	Bancos Cooperativos	No existen. El Banco de Cooperativas del Ecuador, fundado en 1964 para todo tipo de Cooperativas, colapsó hace algunos años (fue transformado en S.A; los accionistas ya no son cooperativas).

1.14.	Base legal	Cooperativas “cerradas” y cooperativas pequeñas, abiertas: Ley de Cooperativas (1966). Para las cooperativas “abiertas al público en general” y bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos, rige la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994) y las resoluciones respectivas. En Marzo de 1998 fue expedido el “Reglamento de constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos” que formula nuevas reglas y omite la referencia a la Ley de Cooperativas como norma supletoria para las cooperativas bajo control de la Superintendencia de Bancos.
1.15.	Adquisición de la personería jurídica	Según la Ley de Cooperativas actualmente vigente, la personería jurídica de todos los tipos de cooperativas es otorgada por la Dirección Nacional de Cooperativas. Según la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la personería jurídica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público, y el respectivo reglamento, es otorgada por la Superintendencia de Bancos. Según el reglamento, hasta el intento de promocionar una cooperativa debe ser autorizado por la Superintendencia de Bancos. Sin embargo, hasta fines del 98 existe una moratoria para la creación de nuevas instituciones financieras. Esta se aplica también a CACs que por su monto de activos deberían ingresar al control de la Superintendencia de Bancos.
1.16.	Finalidad de las CACs	Según la Ley de Cooperativas: sin finalidad de lucro . La Ley de Instituciones Financieras y el respectivo reglamento definen a las cooperativas bajo el control de la Superintendencia de Bancos como entidades que realizan intermediación financiera con el público.
1.17.	Clasificación de las CACs	No existe una clasificación legal. La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero habla de “Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público”, pero no se define en ninguna parte, qué es lo que significa y qué implica. Se trabaja con la siguiente distinción: 1. Cooperativas “cerradas”: las que tienen un vínculo común (misma profesión o pertenencia a la misma empresa). 2. Cooperativas “abiertas”: brindan la posibilidad de que se afilie cualquier persona. Hasta la expedición de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero en 1994, ninguna cooperativa pudo realizar operaciones con el “público” en el sentido de no – afiliados, pues lo prohíbe la Ley de Cooperativas. Sin embargo, fueron sometidos al Control de la Superintendencia de Bancos con la argumentación de realizar intermediación financiera con el público en general.
1.18.	Estructura de miembros de las CACs	Se calcula que más del 60 % son microempresarios

		rurales y urbanos. Los restantes pertenecen a los estratos medios de la población con un ingreso fijo (profesores, empleados de instituciones etc.).
1.19.	Operaciones con no socios	Prohibidos por la Ley de Cooperativas para las cooperativas cerradas, pero existente en operaciones pasivas, inexistente en operaciones activas. Para las cooperativas bajo vigilancia de la Superintendencia de Bancos operaciones con no – socios están permitidas, si es que lo estipulan los estatutos. En todo el sistema, hay operaciones con alrededor de 12.000 clientes (no–socios).
1.20.	Actividades no financieras	Permitidas y existentes según la Ley de Cooperativas, pero fuerte tendencia a la reducción de actividades no – financieras y hacia la especialización del área financiera. La Ley de Instituciones del Sistema Financiero no se pronuncia explícitamente sobre el particular, pero se permiten otros servicios, siempre y cuando sean al menos autofinanciados.
1.21.	Bancos Comerciales y otras instituciones financieras	Operan 41 Bancos privados y 30 Compañías Financieras, además un número menor de otras entidades (mutualistas, compañías de leasing, etc.).
2.	Supervisión	
2.1.	Institución responsable	Las CACs “cerradas” están bajo control de la Dirección Nacional de Cooperativas – una institución del Ministerio de Bienestar Social. Las CACs que “realizan intermediación financiera con el público en general”, desde 1992, con un determinado monto de activos y desde 1998 con un monto de capital mínimo, están bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos.
2.2.	Número de CACs supervisados por la Superintendencia de Bancos	Desde 1985 hasta 1992 más de 120 CACs con igual cantidad de sucursales o agencias. Desde 1992 existe una “ base de discriminación ” para el sometimiento de una CAC al control de la Superintendencia de Bancos: el monto de activos debe superar 20.000 SMV salarios mínimos vitales (aprox. US\$ 450.000). Razón: debilidades administrativas y financieras de la mayoría de las cooperativas. Con base en esta resolución: registradas en la Superintendencia de Bancos: 26 CACs. El Reglamento de 1998 aumenta la base de discriminación a un capital social de 300.000 UVC (US\$ 2 Millones) para cooperativas nuevas. Las 26 existentes no requieren acreditar este capital. La barrera es tan alta que actualmente, solo tres Cooperativas cumplirían con esta disposición. Sin embargo, tampoco durante los últimos años han ingresado al control de la Superintendencia de Bancos nuevas cooperativas que cumplieran con los requisitos exigidos (por ejemplo la 5ta más grande del Ecuador). Personal de la Superintendencia: 600, en el área de CACs: 31.
2.3.	Base legal de la supervisión de la Superintendencia de Bancos a las CACs	Ley de Cooperativas (1966) – solamente para Cooperativas no sujetas al control de la Superintendencia. Para las “Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos”: Ley General de Instituciones del sistema

		financiero (1994) y el Reglamento respectivo de 1998. Las normas de supervisión son iguales para todas las instituciones financieras, incluido CACs.
2.4.	Supervisión auxiliar	Existe, mediante la auditoría cooperativa realizada por AUDICOOP a aprox. 85 entidades. La auditoría de AUDICOOP está reconocida oficialmente por la Dirección Nacional de Cooperativas y se encuentra en trámite su calificación ante la Superintendencia de Bancos. También CONSULCOOP en sus asesorías realiza una supervisión auxiliar, aunque no reporta a la Superintendencia de Bancos.
3.	Auditoría interna y externa	
3.1.	Auditoría interna obligatoria	Sí, pero solamente las CACs controladas por la Superintendencia de Bancos, de acuerdo a las normas establecidas para todas las entidades financieras.
3.2.	Obligación de realización de una auditoría externa en forma periódica	Sí, pero solamente las Cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos, de acuerdo a las normas establecidas para todas las entidades financieras.
3.3.	Organismos de auditoría cooperativa	AUDICOOP, como parte del sistema integrado de entidades secundarias adolece de reconocimiento formal por parte de la Superintendencia de Bancos como entidad apta para realizar la auditoría a Cooperativas de Ahorro y Crédito.
4.	Tratamiento tributario	
4.1.	Liberación de impuestos	Sí, las establecidas en la Ley de Cooperativas, pero en la práctica no es relevante para las CACs.
5.	Normas	
5.1.	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	1 Millón UVCs (Unidades de valor constante) al 31.12.97 casi US\$ 7 Millones. Sociedades financieras: 500.000 UVCs (US\$ 3,5 Millones).
5.1.2	Cooperativas	Las sumas previstas en los estatutos para Cooperativas de Ahorro y Crédito no sometidas al control de la Superintendencia de Bancos. Para ser sometida al control por parte de la Superintendencia de Bancos, la cooperativa debe tener un capital social de 300.000 UVCs, algo más que US\$ 2 Millones.
5.2.	Coeficiente de solvencia	9%. Este coeficiente se aplica también a cooperativas. Las cooperativas mantienen en la realidad, valores entre el 25% -28 %. Problemas de aplicación a CACs se encontraron en la ponderación de activos, que no encaja perfectamente con su realidad (préstamos pequeños).
5.3.	Capital de la cooperativa	Las CACs bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos se someten a la misma definición de patrimonio técnico que otras instituciones financieras, lo cual, según relata la Superintendencia de Bancos, ha traído algunos problemas.
5.4.	Norma sobre otorgamiento de créditos	Las mismas normas existentes para todas las instituciones del sistema financiero, créditos individuales no deben exceder al 15% del patrimonio técnico, existe obligación de información sobre créditos

		grandes, etc.
5.5.	Calificación de administradores	Igual que en las otras instituciones financieras. El Reglamento de 1998 impone además ciertos requerimientos profesionales formales para integrantes de los Consejos de Administración, de Vigilancia y para el Gerente.
5.6.	Normas establecidas por las instituciones de apoyo	Las instituciones del sistema integrado de apoyo a las cooperativas (Audicoop, Consulcoop, Systecoop, etc.) recomiendan también a las cooperativas no sometidas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos, el uso del plan de cuentas, y el sometimiento a las normas de solvencia, liquidez y diversificación, estableciendo un sistema de ranking para el autoanálisis de cada institución.
6.	Seguro de depósitos	
6.1.	Bancos en general	En proceso de implementación, Ley No. 111 promulgada el 24 de julio de 1998.
6.2.	CACs	No existe.
6.3.	Fondo de garantía	No existe.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1.	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	No. Sin embargo, según la Ley, la ampliación de las actividades de las CACs es posible mediante una decisión de la Junta Bancaria (el organismo directivo de la Superintendencia de Bancos lo cual significa una flexibilización frente a la situación anterior - (antes, era decisión de la Junta Monetaria, Autoridad máxima en materia de política monetaria).
7.2.	Participación en el sistema de compensación	No.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1.	Participación en redescuento	No.
8.2.	Obligación de mantener encaje legal	Actualmente no encajan.
8.3.	Reserva voluntaria de liquidez	No.

8. El Salvador

1	Datos Básicos sobre las CACs (31/12/1997)	
1.1	Número de CACs	<p>No se tiene un dato cierto sobre el número exacto de Cooperativas de Ahorro y Crédito existentes en El Salvador, debido a que hay dos clases generales de CACs: las Sociedades Cooperativas inscritas en el Registro de Comercio, y las Asociaciones Cooperativas inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas.; dividiéndose además ambas clases de CACs, en activas e inactivas.</p> <p>Para los fines de este estudio se han identificado 57 Sociedades Cooperativas y 316 Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito activas, haciendo un total de 373 CACs.</p> <p>De este total, 109 están federadas y 264 se consideran independientes.</p>
1.2	Número total de socios	<p>Se estima en unos 375.000 incluyendo un mínimo porcentaje de personas jurídicas.</p> <p>Se han identificado 308.700 socios correspondientes a 99 CACs que disponen de datos actualizados.</p> <p>La gran mayoría de estos socios se agrupan bajo la forma de Sociedades Cooperativas.</p> <p>Las CACs restantes (274) tendrían un promedio de 200 a 250 socios.</p>
1.3	Activos Totales	<p>Se estiman en ¢ 2.014 Millones (aprox. US\$230 Millones) aunque solamente se dispone de información actualizada para 99 CACs.</p> <p>En este último caso, los activos ascienden a ¢ 1.928 Millones.</p>
1.4	Cartera de créditos	<p>Aproximadamente ¢ 1.489 Millones (aprox. US\$ 170 Millones), de los cuales ¢1.419 Millones corresponden a las 99 CACs cuya información está actualizada.</p>
1.5	Suma de depósitos	<p>Aproximadamente ¢ 566,7 Millones (aprox. US\$ 65 Millones) de los cuales ¢521,8 Millones corresponden a las 99 CACs cuya información se encuentra actualizada.</p>
1.6	Capital social y reservas	<p>Se estima en ¢ 405 Millones (aprox. US\$46 Millones) de los cuales ¢344,7 Millones corresponden a 99 CACs cuya información disponible se encuentra actualizada.</p>
1.7	Participación de las cooperativas en el mercado	<p>Poco representativa. En la captación de depósitos participan con el 1,3% y en préstamos con el 3,9%.</p>
1.8	Imagen de las cooperativas hacia afuera	<p>La imagen que tienen las CACs en términos generales no es muy buena; son pocas las que han logrado credibilidad, tanto entre sus asociados como con las Instituciones que se relacionan.</p> <p>En general gozan de buena imagen entre las organizaciones de segundo nivel aquellas que se les han afiliado.</p> <p>Por lo demás, hay más bien cierto desconocimiento de este tipo de cooperativas por parte de amplios sectores de la sociedad salvadoreña.</p>
1.9	Federaciones	<p>En El Salvador existen 4 Federaciones de CACs, ellas</p>

		<p>son: FEDECRÉDITO, donde están incorporadas 57 sociedades cooperativas; FEDECACES, con 31 asociaciones cooperativas; FEDECRECE, con 11 y; FEDECOPROF, con 10.</p> <p>Son en total 109 cooperativas afiliadas a sus respectivas federaciones.</p> <p>Representan el 29% de la totalidad de CACs reconocidas a nivel nacional.</p>
1.10	Sistema de servicios cooperativos	<p>Generalmente las cooperativas afiliadas a FEDECRÉDITO y a FEDECACES, reciben los servicios de capacitación, asesoría, consultoría y auditoría de parte de su Federación.</p> <p>Las cooperativas no federadas deben ser atendidas en tales aspectos por el INSAFOCOOP, pero debido a las limitaciones de personal, estructura y especialización, se considera que la supervisión no sea muy efectiva.</p>
1.11	Bancos Cooperativos	<p>Dentro de FEDECRÉDITO hay 7 CACs que han adoptado la denominación de Bancos de los Trabajadores, que funcionan de acuerdo a la Ley de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores. No responden al concepto de Banco en estricto sentido.</p>
1.12	Base Legal	<p>Existe una disposición Constitucional que se refiere a las Asociaciones Cooperativas (Art. 114).</p> <p>Las Sociedades Cooperativas enmarcan sus actividades de conformidad al Código de Comercio de la República de El Salvador (Art. 19 específicamente).</p> <p>Las Asociaciones Cooperativas se basan en la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento. Complementariamente, las CACs afiliadas a FEDECRÉDITO se basan en la Ley de las Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores. Complementariamente, las Asociaciones Cooperativas sin distinción se refieren a la Ley de Creación del INSAFOCOOP y a su Reglamento Interno.</p>
1.13	Adquisición de la personería jurídica	<p>La Federación de Cajas de Crédito y sus Sociedades Cooperativas han obtenido la personería jurídica mediante la Inscripción de la respectiva Escritura Pública de Constitución en el Registro de Comercio.</p> <p>Las otras 3 Federaciones y las Asociaciones Cooperativas, lo han hecho mediante la Inscripción del Acta de Constitución y los Estatutos debidamente aprobados en Asamblea General en el respectivo Libro del Departamento de Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas, que al efecto existe en el INSAFOCOOP.</p>
1.14	Finalidad de las CACs	<p>La finalidad principal de las CACs es la de captar ahorros de sus miembros en todas sus formas y proporcionar el servicio de crédito a sus asociados, sin fines de lucro.</p>
1.15	Clasificación de las CACs	<p>En primer lugar se clasifican por su base legal en Sociedades y Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito.</p> <p>Las Sociedades cooperativas, conceptualizadas – en el Código de Comercio -, muy diferente a lo que es una cooperativas, podrán serlo de personas o de capital, de responsabilidad limitada o ilimitada y funcionan con</p>

		arreglo a las sociedades anónimas en lo concerniente a balances, responsabilidad de los administradores y vigilancia del auditor. Las Asociaciones son un tipo particular de cooperativas de servicios y pueden ser especializadas o multiactivas, de tipo (vínculo) cerrado o abiertas a toda clase de personas, con algunas excepciones a las personas jurídicas.
1.16	Estructura de miembros de las CACs	Pertencen a las CACs: empleados, microempresarios (comerciantes, agricultores, artesanos, industriales, transportistas, etc.), trabajadores, y profesionales independientes de todos los estratos sociales. No se dispone de datos sobre su composición porcentual.
1.17	Operaciones con no socios	De acuerdo a la Ley no es permitido realizar operaciones con personas no asociadas; sin embargo, en las asociaciones cooperativas la Ley permite que se pueda captar depósitos de personas aspirantes a socio, en cuya calidad no deben exceder de un año.
1.18	Actividades no financieras	De acuerdo al marco legal está permitido realizar otras actividades tales como aprovisionamiento, consumo, servicios múltiples, etc. No obstante, la tendencia es a especializarse en la actividad financiera.
2	Supervisión	
2.1	Institución responsable	Ninguna CAC es supervisada por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). Sólo FEDECRÉDITO ejerce supervisión sobre sus cooperativas miembros (Cajas y Bancos de los trabajadores), mediante un Departamento de Supervisión. Las Asociaciones Cooperativas son supervisadas (inspeccionadas y vigiladas) por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), para lo cual cuenta con un Departamento Administrativo y de Vigilancia y Fiscalización. Expertos consideran que en la práctica no es muy efectivo. Las cooperativas afiliadas a FEDECACES son supervisadas por la Federación.
2.2	Número de CACs supervisadas por la Superintendencia	Ninguna, solo FEDECRÉDITO.
2.3	Base legal de la supervisión de la Superintendencia a las CACs	La acción de la SSF sobre FEDECRÉDITO, se basa en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero (Art. 2).
2.4	Supervisión auxiliar	La supervisión auxiliar la realizan solamente dos Federaciones como tales: FEDECRÉDITO Y FEDECACES. Adicionalmente ejercen otro tipo de supervisión distintas dependencias del Gobierno.
3	Auditoría externa e interna	
3.1	Auditoría externa	Es obligatoria en FEDECRÉDITO y en sus Cajas de Crédito y Bancos de los trabajadores por ser sociedades cooperativas. Aún cuando el marco legal que regula las asociaciones cooperativas no obliga a la auditoría externa por medio

		de Despachos Privados, en las más grandes y en las afiliadas a FEDECACES y FEDECRECE se practica la auditoría externa.
3.2	Auditoría interna	Las 15 más grandes sociedades cooperativas afiliadas a FEDECRÉDITO, tienen este tipo de auditoría. Es probable que por lo menos una de las afiliadas a FEDECACES también lo tenga.
3.3	Obligación de realización de una auditoría en forma periódica	Generalmente se realiza cada tres meses. En el caso de FEDECACES se lleva a cabo cada cuatro meses.
3.4	Organismos de auditoría cooperativa	FEDECREDITO brinda servicios de auditoría (fiscalización) a sus cooperativas. Únicamente FEDECACES tiene disponible el servicio para todas las cooperativas en general y en forma obligatoria para sus cooperativas, además del INSAFOCOOP, que eventualmente realiza auditorías.
4	Tratamiento tributario	
4.1	Liberación de impuestos	FEDECRÉDITO y sus sociedades cooperativas no están exentas de ningún impuesto, pagan sus impuestos como cualquier sociedad anónima; en cuanto al pago del IVA sobre intereses devengados, lo hacen igual que los bancos comerciales. Las asociaciones cooperativas, de acuerdo a su ley, previa solicitud y aprobación del Ministerio de Economía, están exentas de los impuestos de renta (fiscales) e impuestos municipales; y en cuanto al IVA sobre intereses devengados, al igual que los bancos comerciales y financieras, se les exime previa calificación de organización financiera por parte de la Dirección de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda.
5	Normas	
5.1	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	Bancos Privados: Aproximadamente US\$5,7 Millones. En los llamados Bancos de los trabajadores no hay normas, y se aplica lo relativo a las Sociedades Cooperativas, cuyo capital social mínimo es de ¢ 20.000 (US\$ 2.286).
5.1.2	Cooperativas	En las Sociedades Cooperativas del sistema FEDECRÉDITO se exige ¢20.000 (US\$ 2.286) como mínimo. Las Asociaciones Cooperativas no tienen normas en este sentido.
5.2	Coeficiente de solvencia	Para FEDECRÉDITO, al igual que los Bancos y Financieras, es del 8,6% como mínimo; para las Asociaciones Cooperativas no hay, sin embargo a los afiliados de FEDECACES se les exige como mínimo un punto más de lo aplicable a los Bancos y Financieras, es decir, 9,6%.
5.3	Capital de la cooperativa	En las Sociedades Cooperativas (Bancos de los trabajadores y Cajas de Crédito) es del 10 % del fondo patrimonial y activos ponderados.
5.4	Norma sobre otorgamiento de créditos	Las Sociedades Cooperativas aplican las normas de los Bancos y Financieras del sistema financiero nacional en lo concerniente a créditos relacionados (35% del fondo

		patrimonial) y a límite de crédito por persona (15% sobre Patrimonio y 30% en caso de garantía hipotecaria). Las Asociaciones tienen cada una su propio Reglamento. Generalmente hay una relación entre aportación del socio y montos a otorgar; la capacidad de pago y la garantía son determinantes.
5.5	Calificación de administradores	No se aplica, aunque en cada CAC lo hacen de acuerdo a su capacidad.
6	Seguro de depósitos	
6.1	Bancos en general	No existe.
6.2	CACs	Generalmente no existe. El sistema cooperativo de FEDECACES posee seguro, y funciona en caso de fallecimiento del asociado; el reconocimiento es hasta del 100% del saldo en forma adicional, según monto asegurado con la compañía de seguros.
6.3	Fondo de garantía	No existe para ninguna cooperativa en el caso de los depósitos. En el caso de la cartera de créditos, FEDECRÉDITO recurre a dos fondos: Fogape (pequeña empresa) y Fogara (reforma agraria).
7	Operaciones autorizadas	
7.1	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	No están autorizadas para las CACs, aunque hay dos cooperativas que poseen tarjeta de crédito para sus asociados.
7.2	Participación en el sistema de compensación	No existe. Las CACs realizan sus operaciones cruzadas a través de los bancos comerciales.
8	Relaciones con el Banco Central	
8.1	Participación en redescuento	No tienen, no existe financiamiento proveniente del BCR.
8.2	Obligación de mantener encaje legal	En general no tienen tal obligación. Únicamente FEDECRÉDITO cumple con esta obligación debido a que es considerada como Financiera para efectos de supervisión.
8.3	Reserva voluntaria de liquidez	Solamente en el caso de FEDECRÉDITO. Se hace dependiendo de las necesidades, pues está vinculada al encaje legal. Se aplica el criterio de la menor liquidez diaria posible.
8.4	Cuentas en el Banco Central	Solamente FEDECRÉDITO, con el propósito de movilizar los fondos que recibe del Banco Multisectorial de Inversiones, BMI (Banca de desarrollo).

9. México

I	Datos Estructurales	
1.	Datos básicos sobre las SAPs	
1.1.	Número de SAPs	12, todas reguladas, supervisadas y federadas en una Asociación.
1.2.	Número total de socios	Aproximadamente 700.000.
1.3.	Activos totales	Representan al 0,41% de los activos de la banca comercial.
1.4.	Cartera de créditos / Cartera morosa	7,8 %.
1.5.	Suma de depósitos	Representan el 0,58 % del total de depósitos del sistema bancario.
1.6.	Capital social y reservas	US\$ 4,5 Millones.
1.7.	¿Quién otorga la personería jurídica?	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
2.	Negocios	
2.1.	Operan con el público en general?	Solamente captan depósitos y otorgan préstamos a socios.
2.2.	Hay SAPs cerradas y abiertas?	SAPs captan casi exclusivamente de sus socios.
2.3.	Que operaciones realizan?	Captan depósitos y otorgan préstamos. No realizan operaciones financieras adicionales.
2.4.	Realizan operaciones no financieras?	No.
2.5.	Existen cooperativas no inscriptas que realicen actividad financiera?	Sí. Se denominan Cooperativas de Ahorro Préstamo. (no reguladas).
2.6.	Quién otorga la licencia para estas cooperativas?	No requieren autorización especial y no son supervisadas por la CNBV.
3	Supervisión	
3.1.	Cuántas SAPs son supervisadas?	Todas las 12 SAPs se encuentran dentro de la Supervisión corriente de la CNBV.
3.2.	Licencia explícita?	Sí, todas (originalmente fueron expedidas 20 licencias).
3.3.	Cuántas SAPs son supervisadas habitualmente?	Todas.
3.4.	Cuántas SAPs reportan balances?	Todas.
3.5.	Cómo se financia la Supervisión?	Mediante cuotas que aportan las entidades financieras.
3.6.	Personal de Supervisión	La CNBV tiene aproximadamente 1.500 personas, 12 de ellas trabajan para supervisar SAPs.
4.	Organismos	
4.1.	Existen Federaciones Nacionales o Regionales?	Existe la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo que representa a todas las 12 SAPs.
4.2.	Funciones de esas Federaciones	Representación, capacitación, biblioteca, etc.
4.3.	Existen cajas centrales bancos cooperativos de SAPs?	No.
II	Normativa Prudencial	
1.	Base Legal	
1.1.	Se aplica la ley de cooperativas a las SAPs?	A las SAPs se les aplica la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Dicha ley fue publicada en el Boletín Oficial el 14.01.85.
1.2.	Se aplica la Ley de Entidades Financieras?	Ver punto anterior.
1.3.	Existe plan de cuentas obligatorio?	No.
1.4.	Otras leyes, regulaciones o decretos?	Sí (Reglas Generales para la Organización y

		Funcionamiento / Reglas para la Realización de sus Operaciones; emitidas en 1992 por la SHCP).
2.	Capital/solvencia	
2.1.	Cómo se define el capital de las SAPs?	Representa la suma de los aportes efectuados por los socios.
2.2.	Existen restricciones para el retiro de capital?	Depende de cada SAP en particular. En general, existe libre entrada y salida.
2.3.	Hay regulaciones sobre el incremento constante de fondos de reserva?	Las SAPs deben contar con reservas equivalentes al 50% de la cartera vencida o el 1% de la cartera total.
2.4.	Hay regulaciones sobre el capital mínimo inicial?	Sí, 500 socios con un aporte de 10 salarios mínimos cada uno (en la actualidad \$30,75).
2.5.	Existen regulaciones sobre capital mínimo por activos de riesgo?	No.
2.6.	Otras regulaciones sobre el capital?	No.
3.	Otras normas	
3.1.	Existen normas de liquidez aplicable a las SAPs?	No se puede invertir mas del 70% del capital social en mobiliario, equipo e inmuebles destinados a sus oficinas.
3.2.	Existen normas de crédito aplicable a las SAPs?	Sí, destinadas al fraccionamiento.
3.3.	Hay reglas para la diversificación aplicable a las SAPs?	Sí, el 15% de sus inversiones debe ser en títulos valores gubernamentales o en instrumentos bancarios.
3.4.	Hay prohibiciones aplicables a las SAPs?	No existen otras limitaciones respecto de sus activos.
3.5.	Hay reglas específicas para la administración?	Sí.
3.6.	Se aplican a las SAPs otras normas prudenciales?	Sí.
3.7.	Existe Central de Riesgo, participan las SAPs?	No.
III.	Seguro de depósito	
1.	Existe seguro de depósito, como es financiado?	Existe el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el que se financia mediante impuestos y aportes de los Bancos.
2.	Participan las SAPs de dicho esquema?	No existe por parte del Gobierno protección para los depositantes de las SAPs.
IV	Sistemas de Pago	
1.	Hay SAPs que manejan cuentas corrientes o hay alguna prohibición?	No existe prohibición, sin embargo no manejan cheques ni débitos, ni transferencias.
2.	Emiten tarjetas de crédito?	No.
3.	Participan en el Sistema de Pagos?	No.
4.	La caja de compensación es manejada por el Banco Central?	Sí (Banco de México).
V	Las SAPs y el Banco Central	
1.	Las SAPs deben reportar datos periódicamente a la CNBV?	Las SAPs deben reportar mensualmente sus estados financieros.
2.	Están sus depósitos sujetos a encaje legal?	No.
3.	Tienen acceso al refinanciamiento del Banco Central?	No.
4.	Pueden comprar títulos públicos con excesos de liquidez?	Sí (ver II. 3.3).
VI	Fusión, Intervención y Liquidación	

1.1.	Fusiones entre SAPs, posibilidades y tendencias.	No existen antecedentes y no se visualizan posibilidades.
1.2.	Se han autorizado fusiones en los últimos 5 años?	No.
1.3.	Durante los últimos 10 años, cuántas han sido liquidadas?	8 SAPs (incluyendo las que se convirtieron voluntariamente en Cooperativas de Ahorro y Préstamo).
1.4.	Cuáles fueron las razones?	Mal manejo de los recursos por parte de los administradores.
1.5.	Quién toma la decisión de liquidar y quién la ejecuta?	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público revoca la licencia. La SAP o la CNBV nombran el liquidador.
VII	Auditoría Externa	
1.	Base legal	
1.1.	Existe la obligación de efectuar Auditoría Externa?	Los estados financieros anuales deben estar auditados.
1.2.	A base de qué Ley, Norma ó Decreto?	La Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
2.	Contenido	
2.1.	Hay resultados de auditoría que automáticamente deben ser reportados a la Superintendencia?	No.
2.2.	La Superintendencia ha expedido regulaciones sobre la auditoría externa?	No.
3.	Audidores	
3.1.	La Superintendencia encarga la realización de auditorías a auditores externos?	No.
3.2.	Estos auditores son calificados por la Superintendencia?	Sí.
3.3.	La Federación de SAPs o alguna Institución Cooperativa realiza auditorías externas a las SAPs?	No.
3.4.	Tienen las citadas instituciones la calificación de la Superintendencia para llevar a cabo auditorías externas?	No aplicable.
3.5.	Si no la tiene cuáles son las razones por las que no califica?	No aplicable.
3.6.	Los Auditores Externos deben mandar el informe a la Superintendencia?	Debe elaborar el informe anual el que es público (enviando a la CNBV sólo en el caso de irregularidades).
VIII	Tendencias y Perspectivas	
1.	Actividades Financieras	
1.1.	Cuál es la tendencia de evolución de las SAPs?	Las SAPs se han desarrollado con mayor facilidad en pueblos o ciudades pequeñas y, en general, los préstamos que otorgan son para consumo.
1.2.	Existe tendencia a la convergencia entre Bancos y SAPs?	No.
1.3.	Dónde están las principales fortalezas y debilidades el sistema de SAPs?	Ver 1.1. de éste acápite.
1.4.	Qué acciones de la autoridad supervisora con respecto a las SAPs se ven como prioritarias en el corto/ mediano/ largo plazo?	Sentar las bases para una mayor regulación y supervisión, establecer claramente la responsabilidad de los administradores de las SAPs.

10. República Dominicana

1.	Datos básicos sobre las CACs	
1.1.	Número de CACs	71, de ellos 15 en la Asociación AIRAC (Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito).
1.2.	Número total de socios	66 CACs no-socias de AIRAC: 50.000 miembros, 15 CACs socias de AIRAC: 52.000 miembros. Total: 102.000.
1.3.	Participación de las cooperativas en el mercado	2,7%.
1.4.	Imagen de las cooperativas hacia afuera	Como grupo – imagen se ha mejorado últimamente.
1.5.	Organismo de integración	AIRAC (Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito, Inc.).
1.6.	Consistencia del sistema	CACs están divididas debido a que no todas son socias de AIRAC.
1.7.	Bancos Cooperativos o Caja Central	No existen.
1.8.	Supervisión legal	IDECOOP (Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo), depende directamente de la presidencia; controla a todo tipo de Cooperativas (no solamente CACs). Otorga créditos a CACs.
1.9.	Finalidad de las CACs	Según la Ley de Cooperativas: sin fines de lucro.
1.10.	Clasificación de las CACs	Cerradas tanto en operaciones activas como pasivas. La membresía no está limitada a determinadas empresas o instituciones.
1.11.	Actividades no financieras	Están permitidas para Cooperativas de Ahorro y Crédito.
1.12.	Base legal	
1.12.1.	Bancos	Ley General de Bancos (Ley No. 708); será reemplazado pronto por el Código Monetario Financiero; en la práctica, las normas para los bancos son resultados de las decisiones de la Junta Monetaria.
1.12.2.	CACs	Ley de Cooperativas (Ley No. 127 de 1964).
2.	Supervisión	
2.1.	Institución responsable	Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SB).
2.2.	Número de CACs supervisados por la Superintendencia	Hasta ahora ninguna. Inclusión de todos los socios de AIRAC es el objetivo de un proyecto del BID y AIRAC (SB).
2.3.	Supervisión auxiliar	En este proyecto, AIRAC deberá realizar importantes tareas auxiliares en la supervisión corriente.
3.	Auditoria interna y externa	
3.1.	Auditoría interna	
3.2.	Obligación de realización de una auditoría externa en forma periódica	Todas las CACs con activos que sobrepasen los 100.000 pesos (aprox. US\$8.000) – o sea todas – están obligados a realizar una auditoría anual. La auditoría se realiza mediante entidades especializadas.
3.3.	Organismos de auditoria cooperativa	Ya no existen. AIRAC se ha separado completamente de las empresas auditoras propias, fundadas por la Asociación.
4.	Tratamiento tributario	
4.1.	Liberación de impuestos	CACs están liberadas de todos los impuestos.
5.	Normas	

5.1.	Capital inicial	
5.1.1	Bancos	75 Millones de Pesos (aprox. US\$ 6 Millones).
5.1.2	Cooperativas	3.000 Pesos (aprox. US\$ 225) de por lo menos 15 socios; no hay barreras de entrada por el lado del capital.
5.2.	Coeficiente de solvencia	Coeficiente de solvencia del 9,72% (capital / activos de riesgo ponderados) para todos los Bancos con el objetivo de aumentarlo a 10%. No hay un coeficiente de solvencia “oficial” para CACs. AIRAC sin embargo exige de sus miembros un coeficiente del 20% (sin ponderar los activos).
5.3.	Capital de la cooperativa	Los certificados de aportación pueden ser retirados en cada momento. Solamente las reservas constituyen por lo tanto un verdadero capital de riesgo.
5.4.	Cumplimiento voluntario de normas de la Federación	AIRAC obliga a sus miembros a cumplir un sistema de normas que deben ser cumplidos estrictamente. En el caso de no – cumplimiento, la Federación tiene posibilidades de sanción.
6.	Seguro de depósitos	
6.1.	Bancos en general	No existe.
6.2.	CACs	No existe.
7.	Operaciones autorizadas	
7.1.	Cuentas corrientes, cheques, emisión de tarjetas de crédito	No está permitido.
7.2.	Participación en el sistema de compensación	No es posible.
8.	Relaciones con el Banco Central	
8.1.	Participación en redescuento	No.
8.2.	Obligación de mantener encaje Legal	No.
8.3.	Cuentas corrientes en el Banco Central	No.
8.4.	Reserva de liquidez voluntaria	Todos los socios de AIRAC mantienen 10% de sus depósitos como reserva de liquidez en la Federación. Este “Fondo de Estabilización y Reserva” paga tasas de interés del mercado. En caso de una iliquidez pasajera, el fondo puede apoyar a una cooperativa socia.

11. Uruguay

I	Datos Estructurales	
1.	Datos básicos sobre las CACs (07/97)	
1.1.	Número de CACs	7 Cooperativas de Intermediación Financiera (aprox. 25 Cooperativas de Crédito cerradas).
1.2.	Número total de socios	416.000.
1.3.	Activos totales	US\$ 513,5 Millones (sólo Cooperativas Financieras).
1.4.	Cartera de créditos Cartera morosa	4,27%.
1.5.	Suma de depósitos	US\$ 453,4 Millones (sólo Cooperativas Financieras).
1.6.	Capital social y reservas	US\$ 60,1 Millones (sólo Cooperativas Financieras).
1.7.	¿Quién otorga la personería jurídica?	La personería jurídica de las Cooperativas de intermediación financiera es otorgada por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía. Para otorgarla es preceptivo recabar opinión favorable del Banco Central del Uruguay (B.C.U.) Cooperativas de Crédito: Ministerio de Economía y Finanzas – Auditoría Interna de la Nación.
2.	Negocios	
2.1.	Operan con el público en general?	Están autorizadas a operar exclusivamente con sus socios.
2.2.	Hay CACs cerradas y abiertas?	Sí. Las Cooperativas de Crédito son cerradas. No son supervisadas por el B.C.U.
2.3.	Que operaciones realizan?	Pueden realizar todo tipo de actividad salvo las expresamente prohibidas. En particular son las únicas empresas autorizadas a: <ul style="list-style-type: none"> - Recibir depósitos en cuenta corriente y permitir que se gire contra ellos mediante cheque - Recibir depósitos a la vista. - Recibir depósitos a plazo de residentes exclusivamente (no pueden realizar negocios con el exterior).
2.4.	Realizan operaciones no financieras?	No, por cuanto tienen prohibido realizar operaciones comerciales, industriales, agrícolas o de otra clase ajenas a su giro.
2.5.	Existen cooperativas no inscriptas que realicen actividad financiera?	No, para realizar intermediación financiera se requiere autorización del Poder Ejecutivo.
2.6.	Quién otorga la licencia?	La autorización la realiza el Poder Ejecutivo atendiendo razones de legalidad, oportunidad y conveniencia con asesoramiento del Banco Central para IFIS.
3	Supervisión especializada (sólo instituciones controladas por el Banco Central)	
3.1.	Cuántas CACs son supervisadas?	Todas las Cooperativas de Intermediación Financiera , 7.
3.2.	Licencia explícita?	Todas las Cooperativas de Intermediación Financiera, 7.
3.3.	Cuántas CACs son supervisadas habitualmente?	Todas las Cooperativas de Intermediación Financiera, 7.
3.4.	Cuántas CACs reportan balances?	Todas las Cooperativas de Intermediación Financiera, 7.
3.5.	Cómo se financia la	La Superintendencia integra el Banco Central, el que está organizado bajo la forma de Ente autónomo técnica,

	Supervisión?	administrativa y financieramente. No existen contribuciones de los Supervisados.
3.6.	Personal de Supervisión	La Superintendencia cuenta con 73 funcionarios (administrativos, informáticos, analistas – inspectores, normas y análisis global). Existen 8 grupos de análisis e inspección y cada grupo supervisa una cooperativa.
4.	Organismos	
4.1.	Existen Federaciones Nacionales o Regionales?	Desde el año 1982 no existe exigencia legal de que las Cooperativas de Ahorro y Crédito se vinculen a una Federación de 2° grado. FUCAC se transformó en Cooperativa de primer grado pero realiza funciones de Federación para Cooperativas de Crédito.
4.2.	Funciones de esas Federaciones	FUCAC realiza también auditoría, asistencia técnica y capacitación.
4.3.	Existen cajas centrales bancos cooperativos de CACs?	No aplicable.
II	Normativa Prudencial (solo instituciones controladas por el Banco Central)	
1.	Base Legal	
1.1.	Leyes que se aplican	A las Cooperativas Financieras se aplica la ley de intermediación financiera – Decreto 15322/82 y modificaciones Ley 16327/92. Subsidiariamente se aplica la ley de cooperativas (Ley 10761/46).
1.2.	Existe plan de cuentas obligatorio?	Sí, las normas contables y el plan de cuentas son obligatorios para todas las empresas de intermediación financiera.
2.	Capital/solvencia	
2.1.	Cómo se define el capital de las CACs?	Patrimonio contable mas obligaciones subordinadas.
2.2.	Existen restricciones para el retiro de capital?	No existen restricciones.
2.3.	Hay regulaciones sobre el incremento constante de fondos de reserva?	Sí, en la Ley de Sociedades Comerciales (Ley16060).
2.4.	Hay regulaciones sobre el capital mínimo inicial?	Sí, US\$ 320.000.
2.5.	Existen regulaciones sobre capital mínimo por activos de riesgo?	Sí, siguiendo los criterios de Basilea 8% de los activos riesgosos ponderados - netos de provisiones- y el 4% del total de activos y contingencias- Se elevará gradualmente hasta el 10% a diciembre de 1999.
2.6.	Otras regulaciones sobre el capital?	No.
3.	Otras normas	
3.1.	Existen normas de liquidez aplicable a las CACs?	Sí, encajes sobre depósitos y obligaciones- para las CACs que están autorizadas a compensar cheques en la Cámara Compensadora. Aplicable a instituciones con cuentas corrientes (COFAC/ Banco ACAC). El Banco ACAC es ahora Sociedad Anónima, anteriormente era una Cooperativa de Intermediación.
3.2.	Existen normas de crédito aplicable a las CACs?	No existen normas particulares para las CACs.
3.3.	Hay reglas para la diversificación aplicable a las CACs?	Todas las empresas de intermediación financiera no deben asumir riesgos con una persona –física o jurídica- o grupo económico que supere el 25 de la RPC (responsabilidad patrimonial contable).

3.4.	Hay prohibiciones aplicables a las CACs?	No existen otras limitaciones.
3.5.	Hay reglas específicas para la administración?	No.
3.6.	Se aplican a las CACs otras normas prudenciales?	Sí, inmovilizaciones, radicación de activos en el país, topes a las posiciones activas en moneda nacional y extranjera, previsiones, auditores, etc.
3.7.	Existe Central de Riesgo, participan las CACs?	Sí, todas las empresas de intermediación financiera participan en ella.
III	Seguro de Depósito	
1.	Existe seguro de depósito, como es financiado?	No existe seguro de depósito.
2.	Participan las CACs de dicho esquema?	No existe seguro de depósito.
IV	Sistemas de Pago	
1.	Hay CACs que manejan cuentas corrientes o hay alguna prohibición?	Pueden recibir depósitos en cuenta. Corriente. y permitir que se giren contra ella mediante cheque.
2.	Emiten tarjetas de crédito?	Sí.
3.	Participan en el Sistema de Pagos?	Sí.
4.	La caja de compensación es manejada por el Banco Central?	Sí.
V	Las CACs y el Banco Central	
1.	Las CACs deben reportar datos periódicamente al Banco Central?	Sí.
2.	Están sus depósitos sujetos a encaje legal?	Sí.
3.	Tienen acceso al refinanciamiento del Banco Central?	Sí, en teoría, en la práctica poco. El Banco Central actúa como prestamista de última instancia en los términos de los artículos 36 y 37 de su Carta Orgánica.
4.	Participan de estas operaciones colectiva o individualmente?	Individualmente.
5.	Pueden comprar títulos públicos con excesos de liquidez?	Sí, pueden comprar valores emitidos por el Banco Central del Uruguay.
6.	Sí el Banco Central es prestamista de última instancia, también esto es válido para las CACs?	Sí (ver ítem 3).
VI	Fusión, Intervención y Liquidación	
1.	Fusiones entre CACs, posibilidades y tendencias.	Las fusiones de las CACs se dieron en los años 80 cuando las cooperativas ya eran de intermediación financiera. No existen perspectivas de fusiones en el corto plazo.
2.	Se han autorizado fusiones en los últimos 5 años?	No.
3.	Quién toma la decisión de liquidar y quién la ejecuta?	El liquidador de una empresa de intermediación financiera es el Banco Central del Uruguay.
VII	Auditoría Externa	
1.	Base legal	
1.1.	Existe la obligación de efectuar Auditoría Externa?	Sí, el Banco Central exige varios informes de auditores externos (mensual, trimestral, semestral y anual).
1.2.	A base de qué Ley, Norma ó Decreto?	Ley de Intermediación Financiera y Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero.
2.	Contenido	

2.1.	Hay resultados de auditoría que automáticamente deben ser reportados a la Superintendencia?	Sí. - Dictamen sobre el estado de situación patrimonial al cierre del ejercicio. - Evaluación del control interno. - Informe sobre riesgos crediticios y previsiones. - Informe sobre préstamos a vinculados. - Dictamen sobre el estado de situación patrimonial consolidado.
2.2.	La Superintendencia ha expedido regulaciones sobre la auditoría externa?	Sí, la Superintendencia ha emitido comunicaciones que imparten instrucciones referentes a la elaboración de informes.
2.3.	Los contenidos de las regulaciones son iguales para todas las entidades?	Sí.
2.4.	Hay ampliaciones o modificaciones para las CACs?	No hay diferencias.
3.	Audidores	
3.1.	La entidad de control encarga la realización de auditorías a auditores externos?	El Banco Central no contrata. Puede oponerse a la contratación efectuada por la institución.
3.2.	Estos auditores son calificados por la entidad de control?	No existen normas explícitas, pero hay una lista de auditores calificados.
3.3.	La Federación de CACs o alguna Institución Cooperativa realiza auditorías externas a las CACs?	No a las Cooperativas de Intermediación Financiera. FUCAC realiza auditorías externas a Cooperativas de Crédito.
3.4.	Tienen las citadas instituciones la calificación de la Superintendencia para llevar a cabo auditorías externas?	No aplicable.
3.5.	Si no la tiene cuáles son las razones por las que no califica?	No aplicable.
3.6.	Los Auditores Externos deben mandar el informe a la Superintendencia?	Las empresas de intermediación financiera deben remitir los informes realizados por sus auditores.
VIII	Tendencias y Perspectivas	
1.	Actividades Financieras	
1.1.	Cuál es la tendencia de evolución de las CACs?	Hoy las CACs, se encuentran en una etapa que podría denominarse “crecimiento con competencia” por cuanto los bancos las lanzaron a captar su público brindando distintos servicios. La situación hoy es riesgosa y constituye un verdadero desafío.
1.2.	Existe tendencia a la convergencia entre Bancos y CACs?	No.
1.3.	Qué acciones de la autoridad supervisora con respecto a las CACs se ven como prioritarias en el corto/ mediano/ largo plazo?	La similitud de operatoria con los bancos conduce a establecer la total coincidencia normativa.

* El siguiente estudio fue realizado por los señores Dieter Hübenthal (Alemania) y Rubén Gattelet (Argentina) por encargo de la DGRV y el CEMLA en el marco de un convenio de cooperación entre ambas instituciones. Toda las opiniones contenidas en este trabajo son propias de los Consultores y no necesariamente expresan la opinión de la DGRV y el CEMLA sobre la situación de Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe.

Este estudio fue coordinado por el Dr. Matthias Arzbach, Director del Proyecto de la DGRV para América Latina (San José/Costa Rica), y el Dr. Luis Giorgio, Subdirector del CEMLA (Ciudad de México).

Tanto los coordinadores como los consultores agradecen al señor Álvaro Durán, colaborador de la DGRV en Costa Rica, por su participación en la revisión y complemento de información de este estudio, y al señor Francisco Marroquín (CONSULTAD) por su aporte sobre el caso de El Salvador.

Asimismo, agradecen a las Federaciones de las Cooperativas, a los Institutos Estatales de cooperativas y a las Superintendencias de Bancos y Bancos Centrales de los países analizados su ayuda en la recopilación del material y sus comentarios, sobre todo durante el Seminario Internacional en junio de 1998 en Santa Fe de Bogotá.

No se permite la reproducción de ninguna de las partes de esta publicación sin el permiso escrito de la DGRV.

¹ Esta acepción debía servir por muchos años no solamente para justificar un “management” financiero ineficiente, sino sobre todo para rechazar cualquier intento de un mayor control por parte del Estado.

¹ Un factor fundamental consistía en el hecho que los bancos estatales comenzaron a otorgar grandes cantidades de créditos fuertemente subsidiados, disminuyendo de esta manera la demanda y el incentivo al ahorro en las Cajas Rurales.

¹ Son 7 países del total de 11 países encuestados, de los cuales se disponía de la información histórica completa.

¹ Este país entró en una etapa de crecimiento intensivo antes que los otros países, en la década del 70.

¹ Tradicionalmente, las **legislaciones cooperativas** latinoamericanas prohíben operaciones con no – socios. Este principio se ha “ablandado” últimamente en países en los cuales las operaciones de determinados tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito fueron reguladas mediante una Ley de Entidades Financieras, en las que existe a veces un permiso explícito (Ecuador).

¹ El concepto de cooperativa “cerrada” que se maneja en casi todos los países latinoamericanas y que se basa en el concepto del vínculo profesional o institucional común (la “típica” CAC norteamericana se compone de empleados de una misma institución) más bien corresponde a un tipo de cooperativa “**doblemente** cerrado” (para recibir servicios hay que ser socio de la cooperativa, además se debe pertenecer a un grupo determinado).

¹ Esto llevó a la situación de que por mucho tiempo los únicos Bancos Cooperativos que existían eran los bancos creados como entes financieros **para todo el sector cooperativo** (principalmente no para las CACs). Estos fueron creados mediante disposiciones en las Leyes Cooperativas de los diferentes países. En América Latina no subsiste ninguno de estos Bancos, que fueron víctimas de sus propias estructuras de gobierno.

¹ La formación de Bancos Cooperativos fue un acto forzado por la Ley de entidades financieras en el año de 1977, la misma que suprimió a las Cajas de Crédito la facultad de recibir depósitos a la vista, fuente principal de sus recursos prestables.

¹ El Banco ACAC también tiene participación privada en su capital accionario. Desde el punto de vista de las actividades financieras, las cooperativas financieras del Uruguay también podrían considerarse como bancos, ya que restricciones en sus operaciones son casi inexistentes. La obligación de operar con socios con vínculo común se elimina en la práctica mediante el “vínculo territorial”, extendido a todo el territorio nacional.

¹ Esta idea dominó durante algún tiempo en COLAC – Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, creada en 1971. Como sucesora de CUNA/LARO (en 1975) tenía acceso a líneas de créditos externas subsidiadas para apoyar actividades productivas. Mediante la canalización de estos fondos hacia las Federaciones y de éstas hacia las CACs y los sectores productivos, COLAC establecía programas de crédito permanentes en las Federaciones. Con ello, no solamente pensaba financiar las actividades propias (y especialmente programas de capacitación y asesoría a las federaciones afiliadas) sino también financiar las CACs de las Federaciones afiliadas a COLAC. Si bien al comienzo hubo éxitos, en general, esta idea no prosperó.

¹ En proceso de disolución. Se están creando federaciones departamentales. Ya existen 8.

¹ ANCOOP es la Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (desde 1995). Las CACs además forman parte de las Federaciones a nivel regional (para todos los tipos) – OCE. Las OCEs integran la OCB, que es la organización máxima nacional para cooperativas de todo tipo.

¹ AIRAC (Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito) no es una Federación sino una Asociación con un grupo objetivo claramente definido de cooperativas, pero no se distingue en relación a las funciones. El grado de integración es mediano, por lo tanto no puede referirse al universo completo de las CACs en la República Dominicana.

¹ FUCAC se convirtió en Cooperativa Financiera, pero sigue cumpliendo funciones federativas para las Cooperativas de Crédito.

¹ CACIF, el organismo de las cooperativas financieras, solamente se dedica a la representación. Únicamente dispone de una Secretaría.

¹ Las cifras son estimativas, por lo menos en lo que a Bolivia se refiere, siendo también las bases de referencia diferentes de país en país (véase cuadro 6).

¹ En algunas provincias del Ecuador, por ejemplo, las CACs copan más del 60% del mercado financiero, pero su impacto en las ciudades grandes (con gran peso cuantitativo en la suma global) es bajo.

¹ Si bien los sectores medios de la población están representados más en CACs cerradas, las abiertas reúnen un porcentaje mucho mayor de socios.

¹ Población Económicamente Activa

¹ Incluye Bancos con mayoría accionaria en manos de CACs.

¹ Excluyendo los Bancos Estatales del cálculo, la participación en los activos sube al 14%.

¹ La Credit Union National Association con sede en Madison, Wisc. define a la Credit Union de la siguiente manera: “A Credit Union is a member – owned, not – for – profit cooperative financial institution formed to permit those in the field of membership specified in this charter to pool their savings, lend them to one another, and own the organization where they save, borrow, and obtain related financial services. Members are united by a common bond and democratically operate the Credit Union under state or federal regulation”.

¹ Esto ha dado origen en algunos países a condenar y combatir la sumisión de las CACs bajo la supervisión bancaria y a exigir organismos propios de control. De acuerdo con el ejemplo norteamericano habían iniciativas a formular Leyes especiales para CACs – paralelas a las leyes de entidades financieras – y para crear organismos de supervisión especializadas. Estos intentos hasta ahora han sido infructuosos.

¹ Este sistema se está desmoronando en muchos países, especialmente en las cooperativas grandes.

¹ En algunos casos, las tasas de interés eran tan bajas en comparación con el resto del sistema financiero, que los préstamos otorgados por la CAC se depositaron en otras instituciones financieras como depósitos de ahorro obteniendo el socio así un beneficio económico neto.

¹ Inclusive uno de los “principios cooperativos” que por muchos años determinó la “ideología cooperativa” fue el de pagar un “interés” limitado al capital, pues el capital se consideró como algo moralmente condenable. Hasta hoy, algunas legislaciones cooperativas latinoamericanas limitan expresamente el “interés” (que en realidad es un dividendo) a un determinado porcentaje máximo (p. ej. 6%). Esto perjudica también a las CACs.

¹ 500 socios con un aporte de 10 SMV (Salarios Mínimos Vigentes) cada uno. Actualmente: 1 SMV=\$30,75

¹ En Argentina, un síndico reemplaza al Consejo de Vigilancia, pero la estructura en sí no cambia.

¹ El problema del crédito vinculado es especialmente importante en la cooperativa. Por eso, en algunos países, con mucha razón, han impuesto restricciones a este tipo de préstamo.

¹ Algunas reglamentaciones, por ejemplo en el Ecuador exigen que alguna porción de integrantes de los Consejos tengan título universitario en Economía o Administración. Sin embargo, es de suponer que esta medida tampoco resolverá el problema de la calidad de decisiones – que es estructural.

¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores

-
- ¹ Se ha considerado aquí por la mayor información disponible, las SAPs sine embargo, existentes además en el país CACs tradicionales, uniones de crédito y cajas solidarias.
- ¹ Definimos a la "Supervisión Auxiliar" en términos muy amplios: Es la existencia de organismos propios del sistema cooperativo que cumplen funciones de supervisión y control a las CACs
- ¹ Existe un reconocimiento implícito en base a una carta de entendimiento.
- ¹ Aunque no forma parte de nuestro estudio, mencionamos el caso por considerarlo de interés.
- ¹ La argumentación está contenida en el "Considerando" de la resolución No. DGC- 92-098 de 1992 es ilustrativa: "...se ha establecido que muchas cooperativas no están en capacidad de sujetarse a las normas legales y reglamentarias aplicables, dada su estructura orgánica y financiera" ..."Que la Superintendencia de Bancos no puede distraer sus funciones de control para atender la demanda de capacitación y asistencia técnica que requieren la mayoría de las cooperativas por cuanto éstas carecen de recursos humanos y financieros para desenvolverse profesional y técnicamente en su gestión de intermediación financiera".
- ¹ Si no se señala de manera diferente, el estado de la información es a diciembre de 1997



El **CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS** fue fundado en 1952 por siete bancos centrales de América Latina, a saber: Banco de la República (Colombia), Banco Nacional de Cuba, Banco Central de Chile, Banco Central del Ecuador, Banco de Guatemala, Banco Central de Honduras y Banco de México, S. A. Actualmente, son miembros de la institución los bancos centrales y entidades de supervisión bancaria de América Latina y el Caribe, bancos centrales extrarregionales, así como otras entidades financieras de la región. La lista completa se detalla en la contraportada. En los campos monetario, financiero y bancario el **CEMLA** realiza investigaciones, organiza reuniones y seminarios internacionales sobre problemas operativos y técnicos, recoge experiencias que sistematiza por medio del diseño y administración de programas de capacitación y de asistencia técnica que contribuyen a la formación y actualización de los funcionarios de sus miembros asociados y colaboradores.

Uno de sus objetivos es informar sobre la evolución del pensamiento económico dentro y fuera del área latinoamericana, y difundir los hechos de importancia regional e internacional en materia de políticas monetaria, bancaria, cambiaria y fiscal. Sus libros, revistas y boletines contienen un vasto material de estudio y constituyen una permanente fuente de información para los estudiosos de estos temas.

MIEMBROS DEL CEMLA

ASOCIADOS

Banco Central de la República Argentina	Banque de la République d'Haï ti
Centrale Bank van Aruba	Banco Central de Honduras
Central Bank of the Bahamas	Bank of Jamaica
Central Bank of Barbados	Banco de México
Central Bank of Belize	Bank van de Nederlandse Antillen
Banco Central de Bolivia	Banco Central de Nicaragua
Banco Central do Brasil	Banco Nacional de Panamá
Cayman Islands Monetary Authority	Banco Central del Paraguay
Banco de la República (Colombia)	Banco Central de Reserva del Perú
Banco Central de Costa Rica	Banco Central de la República Dominicana
Banco Central de Cuba	Centrale Bank van Suriname
Banco Central de Chile	Central Bank of Trinidad and Tobago
Banco Central del Ecuador	Banco Central del Uruguay
Banco Central de Reserva de El Salvador	Banco Central de Venezuela
Banco de Guatemala	Eastern Caribbean Central Bank
Bank of Guyana	

COLABORADORES

Bancos centrales

Deutsche Bundesbank (Alemania)	Banca d'Italia
Bank of Canada	Bank of Japan
Banco de España	Bangko Sentral ng Pilipinas
Federal Reserve System (Estados Unidos)	Banco de Portugal
Banque de France	

Organismos supervisores de entidades financieras

Ministry of Finance (Anguilla)	Financial Services Department (Islas Virgenes Británicas)
Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (Bolivia)	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (México)
Superintendencia Bancaria (Colombia)	Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras (Nicaragua)
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (Chile)	Superintendencia de Bancos (Panamá)
Superintendencia de Bancos (Ecuador)	Superintendencia de Banca y Seguros (Perú)
Superintendencia del Sistema Financiero (El Salvador)	Comisión de Instituciones Financieras (Puerto Rico)
Superintendencia de Bancos (Guatemala)	Superintendencia de Bancos (República Dominicana)
Comisión Nacional de Bancos y Seguros (Honduras)	Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (Venezuela)
Financial Services Commission (Islas Turks y Caicos)	

Otras instituciones

Banco de la Nación Argentina	Banco Latinoamericano de Exportaciones, S. A.
Banco Nacional de Fomento (Ecuador)	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
Asociación de Banqueros de México, A. C.	Fondo Latinoamericano de Reservas
Banco Centroamericano de Integración Económica.	

