Euricse
European Research Institute
on Cooperative and Social Enterprises

WORKING
PAPER
SERIES

ISSN 2281-8235 | Working Paper n. 84 | 16 **Andrés Spognardi**

Marco Legal y Desarrollo del Cooperativismo de Crédito en Argentina, 1887-2015

—

Please cite this paper as:

Spognardi, A. (2016), Marco Legal y Desarrollo del Cooperativismo de Crédito en Argentina, 1887-2015, *Euricse Working Papers*, 84|16.

Marco legal y desarrollo del cooperativismo de crédito en Argentina, 1887-2015*

Andrés Spognardi **

Resumen

En este trabajo se describe la evolución de las cooperativas de crédito en Argentina desde finales de 1880 hasta la actualidad. El análisis presta particular atención a la influencia de factores políticos e institucionales. En términos más específicos, muestra cómo reiterados cambios en el marco legal y regulatorio, inducidos por la profunda inestabilidad del contexto político argentino, han afectado sustancialmente la dimensión y la estructura del sistema de cooperativas de crédito.

Palabras clave

Argentina, Banco Central, Cooperativas de crédito, Instituciones políticas, Marco legal y regulatorio.

Códigos JEL

G21, G23, E58, P13, P16

* Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT-Portugal), a través de su programa de financiamiento para investigaciones postdoctorales. Referencia [SFRH/BPD/100418/2014].

** Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad de Coimbra (Portugal). Email: aspognardi@ces.uc.pt

1. Introducción

La actitud del estado hacia las cooperativas puede variar considerablemente entre los distintos países, periodos históricos o sectores de la economía. En este sentido resulta posible identificar una amplia gama de situaciones, que oscilan entre la valoración del cooperativismo como importante instrumento de promoción del desarrollo económico y social, hasta su desprecio como "fenómeno de desviación" de la preeminencia capitalista en la economía de mercado (Lacroix, 1978).

Curiosamente, la posición del estado argentino respecto al cooperativismo de crédito ha fluctuado entre ambos extremos. Desde fines del siglo XIX y hasta mediados de la década de 1960, el estado generalmente exhibió una actitud favorable hacia el sector. A partir de 1966, sin embargo, la marcada inestabilidad de las instituciones políticas argentinas se tradujo en una posición cambiante y errática, que por lo general derivó en la adopción de disposiciones hostiles y represivas.

La estructura y la importancia económica del cooperativismo de crédito mutaron en consonancia con los cambios introducidos en el cuadro normativo. Las cooperativas crecieron y se expandieron al amparo de gobiernos que intentaron promocionar su desarrollo, aunque a menudo la existencia de deficiencias técnicas en la elaboración e implementación de la legislación terminó conspirando contra la buena voluntad de las autoridades. Inversamente, las restricciones impuestas durante las décadas de 1960 y 1970 favorecieron un proceso de concentración y contracción que redujo significativamente el rol de las cooperativas en la financiación del aparato productivo nacional.

El presente artículo recorre en orden cronológico las diferentes etapas de esa historia turbulenta, poniendo especial énfasis en el impacto que las sucesivas modificaciones del marco legislativo y regulatorio han tenido sobre la estructura de la cooperación de crédito. Para cumplir con este propósito, el texto ha sido organizado cinco partes. La primera concentra su atención en el periodo 1887-1926, una etapa caracterizada por una legislación imprecisa, que favoreció el desarrollo de experiencias heterogéneas y no siempre ceñidas a los principios del genuino cooperativismo. La segunda parte describe la evolución del cooperativismo de crédito entre 1926 y 1950; durante esta etapa el estado mantuvo una actitud generalmente favorable y receptiva a las necesidades del sector, lo cual se tradujo en la introducción de normativas y regulaciones tendientes a ordenar y promover la expansión de sus operaciones. El análisis de la tercera parte se focaliza entre 1950 y 1966, un periodo en el que el rápido crecimiento de la actividad de las cooperativas tornó obsoletas algunas de las disposiciones del marco legal vigente y suscitó presiones encontradas para la implementación de correcciones. La cuarta parte aborda una etapa manifiestamente adversa (1966-2003), marcada por la imposición de medidas restrictivas impulsadas por gobiernos dictatoriales contrarios a la actividad de las cooperativas, y por la actitud pasiva de gobiernos democráticos impotentes o indiferentes a las demandas del movimiento. En la quinta parte se discuten las principales novedades normativas y regulatorias introducidas durante la última década. El texto concluye con una breve síntesis de los temas tratados.

2. Cooperativas heterogéneas en un contexto legal impreciso, 1887-1926

2.1 Primeras manifestaciones del cooperativismo de crédito

Los primeros antecedentes de la cooperación de crédito argentina se remontan a finales de la década de 1880. En un contexto económico expansivo, caracterizado por una masiva llegada de inmigrantes europeos y una fuerte generación de ahorros internos, entre 1887 y 1889 se establecieron en la ciudad de Buenos Aires tres bancos populares. Un cuarto fue fundado en la ciudad bonaerense de Tandil, aunque por problemas organizativos no llegó a funcionar y debió restituir el capital que había sido aportado por sus asociados (Quesada, 1894)[1].

Si bien estas entidades se inspiraban parcialmente en el modelo de los bancos populares europeos (Schulze-Delitzsch y Luzzatti), en rigor sería erróneo caracterizarlas como auténticas cooperativas de crédito. Por entonces aun no existían disposiciones que regulasen la actividad de las cooperativas y ello facilitó la adopción de formas estatutarias híbridas, que combinaban algunos elementos de las sociedades solidarias con otros típicos de las empresas lucrativas. El capital de estos bancos, por ejemplo, estaba constituido por un número grande de acciones de valor nominal relativamente bajo, las cuales conferían a cada asociado el derecho a un único voto independientemente del número poseído. Los fundadores, sin embargo, eran empresarios motivados por la generación de dividendos y gozaban del derecho perpetuo a percibir un porcentaje fijo de las utilidades anuales (Agote, 1887; vol. 4; Banco Popular Argentino, 1887; República Argentina, 1888-1938).

La introducción de la primera legislación en materia cooperativa a través de la reforma del Código de Comercio – sancionada en 1889 y puesta en vigor en mayo de 1890 – hizo poco para resolver estas ambigüedades. Aduciendo que el cooperativismo era un fenómeno nuevo en el contexto económico nacional, el codificador consideró que una reglamentación excesivamente minuciosa podía obstaculizar su desarrollo y optó por limitarse a delinear algunos pocos principios generales (Escalante et al., 1889). En particular, el Código de Comercio de 1889 otorgó a las cooperativas la posibilidad de adoptar cualquier figura societaria, aunque con la obligación de acompañar su denominación con las palabras “cooperativa limitada” (o ilimitada, según el tipo de responsabilidad asumida por los socios). También estableció que el acto constitutivo debía expresar las condiciones de admisión y cese o exclusión de los socios, el monto del capital social mínimo, y la manera en que dicho capital sería constituido. Por último, determinó que las acciones emitidas debían tener carácter nominal y otorgar derecho a un solo voto por asociado, independientemente del número poseído individualmente (República Argentina, 1889)[2].

Como esperaba el codificador, las amplias libertades estatutarias concedidas a las cooperativas facilitaron el desarrollo de experiencias heterogéneas, organizadas a partir de criterios distintos e inspiradas por los intereses más variados. Entre las más interesantes cabe mencionar el caso de la cooperativa El Hogar Obrero, fundada por dirigentes socialistas con el objetivo de extender el crédito hipotecario a la clase trabajadora radicada en la ciudad de Buenos Aires[3]. Con el tiempo la entidad fue ampliando el rango de sus finalidades solidarias, incorporando una sección de consumo que la convirtió en una de las principales cooperativas del país.

---

[1] Se trata de las entidades: Banco Popular Argentino (1887), Banco Popular de Buenos Aires (1887), Banco Popular de Tandil (1887) y Banco de Roma y Río de la Plata (1889). En 1889 se constituyó también una “Caja Cooperativa de Créditos y Ahorros”, pero su funcionamiento no respetaba ninguno de los principios esenciales del cooperativismo. Sus estatutos pueden consultarse en República Argentina (1888-1938, vol. 1889: 382-394).

[2] Véanse los artículos 392, 393 y 394, incorporados como Capítulo VI (De las sociedades cooperativas), en el Libro II, Título III (De las compañías o sociedades), del Código de Comercio sancionado en 1889.

[3] Acerca de la cooperativa El Hogar Obrero, véase Repetto (1944).

Otras iniciativas importantes surgieron en tres ámbitos diferentes de la sociedad argentina: trabajadores (i) asalariados de cuello blanco, (ii) activistas del catolicismo social, e (iii) inmigrantes judíos. Las sociedades de asalariados (o cooperativas gremiales) se organizaron alrededor de categorías profesionales con ingresos relativamente altos, en casi todos los casos dependientes del estado nacional (ej. policías, maestros, profesores, bancarios, funcionarios de reparticiones ministeriales). Su actividad combinaba algunas operaciones características de la intermediación bancaria, tales como la recepción de depósitos en cuenta corriente y caja de ahorro y el otorgamiento de créditos para el consumo y la edificación, con otras típicas del mutualismo. En algunos casos, mediante el pago de una cuota mensual, los asociados podían contratar seguros contra enfermedad, invalidez, vejez y muerte. También organizaban actividades de formación técnica y eventos sociales orientados a "fomentar la unión y el compañerismo entre los empleados" (Canova, 1920: 12).

Activistas católicos agrupados en una organización denominada Liga Social Argentina promovieron, en cambio, la formación de cajas rurales de tipo Raiffeisen. Cimentadas en los principios morales del cristianismo, estas entidades buscaban aprovechar las sinergias del modelo societario de la responsabilidad ilimitada para contrarrestar la explotación económica que los colonos rurales del interior sufrían por parte de intermediarios usureros y subarrendadores. En lugar de integrar acciones, los colonos suscribían una declaración de los bienes poseídos individualmente y la cooperativa gestionaba los créditos y arrendamientos utilizando el capital del conjunto de los asociados como garantía (Serralunga Langhi, 1920).

Los inmigrantes judíos, por su parte, establecieron cooperativas y asociaciones de crédito mutual destinadas a financiar los emprendimientos productivos y comerciales desarrollados por la colectividad, tanto en ámbito rural como urbano. Casi sin excepción, las entidades estaban exclusivamente compuestas por judíos y mantenían una fluida relación con la comunidad en la que estaban radicadas, contribuyendo activamente a la financiación de sus instituciones religiosas, culturales y sociales (Mirelman, 1988, 1990; Zadoff, 2005).

2.2 Hacia la sanción de una ley orgánica para el cooperativismo

La laxitud del cuadro normativo delineado por el Código de Comercio de 1889 tuvo, sin embargo, su contracara negativa. Al guardar silencio acerca de la posibilidad de que las operaciones del cooperativismo estuviesen orientadas hacia la generación de lucros, la legislación permitió que la confusión entre aspectos solidarios y lucrativos se convirtiera en un rasgo recurrente en numerosas entidades[4]. Muchos empresarios acaudalados, hombres ligados a la elite política e intelectual, especuladores y oportunistas establecieron pseudo-cooperativas orientadas a la generación de beneficios económicos individuales.

Las actividades especulativas se vieron particularmente exacerbadas por el rápido crecimiento del mercado inmobiliario. Durante los primeros años del siglo XX, el valor de las propiedades inmuebles aumentaba a un ritmo superior al costo del dinero y creaba oportunidades para la captura de suculentas rentas (Adelman, 1990). En ese contexto, varias pseudo-cooperativas de crédito se especializaron en la captación de ahorros para la adquisición de tierras y la construcción de

[4] Cabe destacar que la reforma de 1889 tampoco eliminó la posibilidad de conceder privilegios especiales a los iniciadores de la cooperativa. El art. 321 (Libro II, Título III, Sección II, De la constitución de las Sociedades Anónimas) limitó los privilegios del iniciador al 10% de participación en las utilidades, por un periodo máximo de 10 años. La disposición suscitó controversias acerca de su aplicabilidad a las sociedades que habían sido constituidas antes de 1889; en una causa llevada adelante por los sucesores del iniciador del Banco Popular Argentino, el juez J. Britos determinó que el art. 321 no tenía efectos retroactivos (Zavala Rodríguez, 1971).

habitaciones, llegando incluso a negociar sus acciones en los mercados bursátiles europeos (Zeballos, 1909).

Por otra parte, las imprecisiones normativas y la ausencia de medidas de fomento estatal atentaron contra la consolidación de las experiencias de cooperación genuina. Sólo las entidades de origen judío evidenciaron una cierta prosperidad. Constituidas inicialmente como organizaciones informales, hacia principios de la década de 1920, nueve sociedades israelitas formalizaron su inscripción en los registros oficiales como cooperativas de crédito (Spognardi, 2016). Por el contrario, las seis cooperativas gremiales constituidas entre 1904 y 1924 operaron en forma aislada y gradualmente desvirtuaron sus finalidades mutualistas originales (Spognardi, 2016). Algo similar ocurrió con las 33 cooperativas fundadas por la Liga Social Argentina durante la década de 1910: afectadas por la falta de apoyo oficial, la indiferencia del clero y la hostilidad de los intereses económicos perjudicados por su funcionamiento, las cajas rurales católicas languidecieron lentamente hasta su total desaparición (Auza, 1987; Niklison, 1920).

Afortunadamente, los problemas asociados a la falta de una legislación orgánica para el cooperativismo no escaparon a la atención de analistas y legisladores. El primer estudio sistemático acerca la situación del sector cooperativo argentino, publicado en el Tercer Censo Nacional de 1914, alertó sobre la existencia de "especuladores de la cooperación", que iniciaban "cooperativas artificiales" que no respondían a las "necesidades de la comunidad" (Borea, 1917: 108-109). Por su parte, en un discurso pronunciado en el Parlamento argentino, en 1915, el diputado socialista Juan B. Justo se refirió al caso específico de una próspera pseudo-cooperativa de crédito y edificación, a la que calificó como institución "netamente capitalista dedicada a la especulación" (Congreso Nacional, 1916: 306). Poco después el mismo legislador presentó el primer proyecto para la sanción de una ley integral de cooperativas, en el que se proponía orientar el desarrollo del sector a partir de un modelo inspirado en los principios de los probos pioneros de Rochdale[5].

La iniciativa presentada por Juan B. Justo en 1915 no prosperó, pero marcó el inicio de un largo debate acerca de la necesidad de modificar el cuadro normativo del sector cooperativo. A principios de la década de 1920, la cuestión comenzó a ocupar un espacio creciente en las discusiones parlamentarias. En 1920, el diputado Francisco Riú presentó una propuesta para fomentar el desarrollo de las cooperativas, que además ampliaba las regulaciones estipuladas en el código de comercio. En 1921, el diputado Juan B. Justo presentó una versión refinada de su proyecto anterior, sucesivamente reproducida en 1923. Estas iniciativas fueron seguidas por otras similares de los diputados Herminio Quirós (1921) y José Heriberto Martínez (1924).

En 1925, la Comisión de Códigos del Senado de la Nación recogió los proyectos anteriores y encargó a uno de sus miembros – el socialista Mario Bravo – la elaboración de una propuesta de síntesis. Al año siguiente, el senador Bravo sometió a la consideración del Parlamento dos textos legislativos: el primero proponía una regulación integral del cooperativismo, en tanto que el segundo delineaba algunas medidas específicas para fomentar su desarrollo en el corto plazo.

[5] El proyecto de Juan B. Justo (1915), fue precedido por otros que apuntaban a regular el funcionamiento del crédito cooperativo en ámbito rural. Se trata de las propuestas presentadas por el senador Francisco Uriburu (1905), y por los ministros de agricultura Eleodoro Lobos (1911) y Adolfo Mujica (1912). Con posterioridad a 1915, fueron presentadas otras iniciativas para reglamentar algunos sectores específicos del cooperativismo, tales como el consumo, el crédito y la producción agrícola. Para una descripción acerca de los alcances de esos proyectos, véanse Bravo (1927) y Repetto (1932).

3. Desarrollo gradual de la cooperación genuina en un contexto legal favorable, 1926-1958

3.1 La primera ley de cooperativas

Casi sin modificaciones, entre octubre y diciembre de 1926 los textos elaborados por el senador Bravo fueron aprobados por el Parlamento argentino. Por una desprolijidad administrativa, la norma sancionada en primer término fue aquella que estipulaba las medidas de fomento (Ley n. 11.380).[6] Entre otras disposiciones, esta ley eximió a las sociedades cooperativas de una serie de impuestos nacionales (art. 5) y creó una línea de créditos especiales instrumentados a través del banco estatal (art. 1).

Por su parte, la norma principal (Ley n. 11.388) introdujo una serie de disposiciones que redujeron considerablemente la discrecionalidad estatutaria y, con ella, la posibilidad de utilizar a las cooperativas como instrumento para enmascarar relaciones de producción capitalistas[7]. Entre las medidas más importantes, fueron suprimidos los privilegios concedidos a fundadores y dirigentes (art. 2, inc. 9); también fue establecido un tope a la remuneración de las acciones (art. 2, inc. 16) y se limitó el derecho de los socios salientes al valor nominal de las acciones integradas (art. 2, inc. 7 y 8). En el caso específico de las cooperativas de crédito, la ley prohibió el cobro de primas y estableció un límite máximo a la tasa de interés pasiva para evitar la usura (art. 2, inc. 15) y dispuso que la distribución de excedentes debía efectuarse en proporción al capital aportado por cada asociado (art. 2, inc. 17-b).

El Ministerio de Agricultura fue investido con la responsabilidad de revisar y certificar los balances de las cooperativas, como así también de mantener un registro de las entidades constituidas en todo el territorio del país (art. 10), lo que en la práctica significó el inicio de la recopilación de informaciones estadísticas oficiales sobre el movimiento cooperativo en Argentina[8]. Además, en línea con la tendencia dominante de la legislación internacional, la ley consagró el principio de neutralidad política y religiosa de las cooperativas (art. 2 inc. 11) y estableció que la responsabilidad económica de los asociados se limitaría al monto de las acciones integradas (art. 2, inc. 1). Desde la perspectiva del legislador, la neutralidad apuntaba a evitar la "disgregación y el faccionalismo" que evidenciaban algunos movimientos cooperativos extranjeros, en tanto que la obligatoriedad de la figura de responsabilidad limitada procuraba reforzar la solvencia del modelo societario e incrementar los incentivos para la inversión productiva (Bravo, 1927: 238).

En el corto plazo, el nuevo marco regulatorio tuvo tres efectos evidentes sobre la fisonomía del cooperativismo de crédito. En primer lugar, la caracterización minuciosa de la figura cooperativa favoreció la depuración de las experiencias híbridas, que respetaban sólo parcialmente los principios de la cooperación genuina. Alrededor de la mitad de las cerca de treinta cooperativas de crédito que se encontraban operativas en diciembre de 1926, se transformaron en sociedades anónimas lucrativas antes del final de la década de 1920 (Spognardi, 2016).

En segundo lugar, las disposiciones del artículo 2 de la Ley n. 11.388 tornaron definitivamente inviable el modelo de caja rural que había sido promovido por la Liga Social Argentina. Más allá de los argumentos esgrimidos en la justificación de la norma, es posible que la adopción de los principios de neutralidad religiosa y responsabilidad limitada haya sido en parte determinada por el

---

[6] Ley n. 11.380 del 5/10/1926, publicada en el Boletín Oficial del 20/10/1926.

[7] Ley n. 11.388 del 20/12/1926, publicada en el Boletín Oficial del 27/12/1926.

[8] Al respecto, véase también el decreto reglamentario del 10/02/1927, publicado en el Boletín Oficial del 05/04/1927.

deseo de las corrientes políticas reformistas de estirpe liberal y socialista – con fuerte influencia en el Parlamento argentino durante la década de 1920 – de poner límites infranqueables al desarrollo de la cooperación católica.

Por último, las medidas de fomento delineadas por la Ley n. 11.380 le dieron un fuerte impulso al desarrollo de las experiencias de cooperación judía. Las ventajas fiscales otorgadas por esta norma complementaria generaron incentivos para que las iniciativas de crédito mutual que venían funcionando informalmente en el seno de la colectividad se constituyeran formalmente como sociedades cooperativas. Entre 1927 y 1935, al menos 17 entidades judías obtuvieron su personería jurídica; si a ellas se les suman las sociedades establecidas antes de la sanción de la Ley n. 11.388,[9] resulta que más de la mitad de las cooperativas de crédito existentes hacia 1935 estaban ligadas a la comunidad hebraica[10].

3.2 La regulación del sector financiero

Hasta mediados de la década de 1930, el cooperativismo de crédito se desarrolló en el contexto de un sistema financiero desarticulado. Durante varias décadas la banca estatal (Banco Nación) había ejercido de facto algunas atribuciones propias de la autoridad monetaria; sin embargo no existía un ente formalmente establecido, con la responsabilidad de diseñar y ejecutar la política monetaria y crediticia. En 1935, el gobierno argentino sancionó dos normas que pusieron fin a esta situación[11]. La Ley n. 12.156, conocida como "primera ley de bancos", estableció las pautas de operación, regulación y supervisión del sistema bancario, en tanto que la Ley n. 12.155 instituyó una Banca Central y la dotó de las atribuciones necesarias para administrar y vigilar el funcionamiento de dicho sistema.

Aunque las cooperativas no eran mencionadas explícitamente, los requerimientos del nuevo marco normativo sembraron dudas acerca del carácter y la continuidad de sus operaciones. En particular, la Ley n. 12.156 estableció que las entidades que aceptasen depósitos a la vista o a plazos deberían someterse a las prescripciones del nuevo régimen y requerir la autorización del Poder Ejecutivo para poder funcionar (art. 1).

En este nuevo contexto normativo, resultaba necesario determinar si las sumas de dinero consignadas por los asociados de una cooperativa constituían o no un "depósito bancario". En octubre de 1938, un decreto del Poder Ejecutivo Nacional dispuso que no serían considerados como tales los fondos que las cooperativas recibiesen de sus asociados, "salvo que por la índole e importancia de dichos fondos en relación con el capital de la entidad, o por la composición del activo y pasivo social, la entidad [revistiese] las características propias de un banco" (art. 1)[12].

Más allá de la formulación ambigua del decreto, el Banco Central quedó facultado para realizar las inspecciones y pedidos de informes necesarios a la determinación de la situación particular de cada entidad. En términos concretos, las inspecciones del Banco Central determinaron la división de las

---

[9] Siete de las nueve cooperativas judías formalmente constituidas antes de la sanción de la Ley n. 11.388 continuaron operando bajo esa forma, aunque debieron eliminar de su denominación la palabra "israelita" por imperio de las disposiciones que establecían la neutralidad religiosa del cooperativismo.

[10] De acuerdo a datos reportados por Cavallone Brebbia (1947), hacia mediados de la década de 1930 existían 45 cooperativas de crédito inscriptas en el registro del Ministerio de Agricultura.

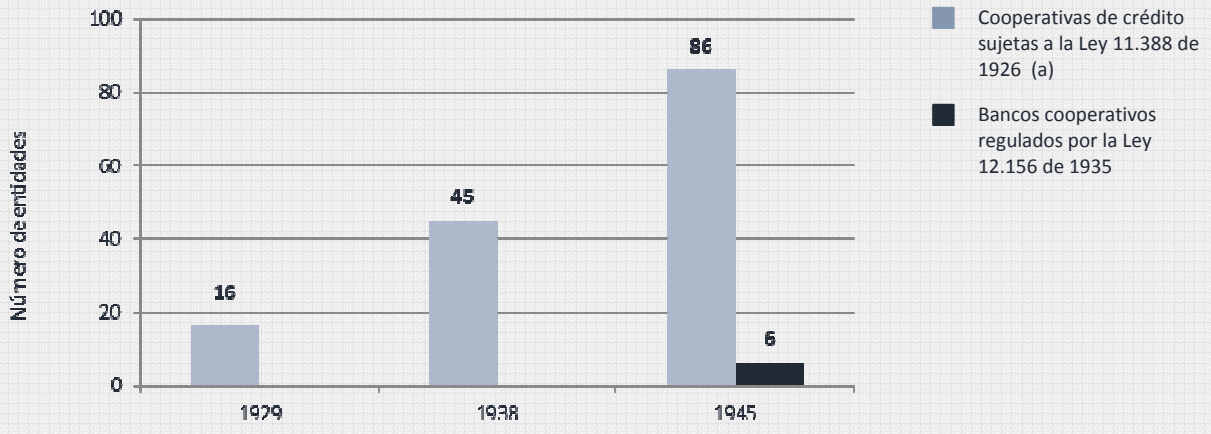
[11] Leyes n. 12.155 y n. 12.156 del 28/03/1935, publicadas en el Boletín Oficial del 05/04/1935.

[12] Decreto P.E.N n. 15.130 del 21/10/1938 (no fue publicado en el Boletín Oficial). El texto integral puede ser consultado en Véliz (1959: 66-68).

cooperativas de crédito en dos categorías. La mayor parte de las entidades de reducida dimensión fue excluida del régimen establecido por la ley de bancos. Dado que el decreto de 1938 vedó el uso de la palabra "banco" o sus derivadas para las entidades que no estaban sometidas a las disposiciones de la Ley n. 12.156, varias de estas cooperativas debieron alterar su denominación social[13].

Por su parte, un reducido grupo de cooperativas de mayor dimensión fue integrado al sistema financiero y comenzó a realizar operaciones bancarias supervisadas por el Banco Central. Luego de un proceso de transición que se extendió durante algunos años, hacia mediados de la década de 1940 quedaron formalmente constituidos seis bancos cooperativos (Gráfico 1): Caja Rural de Villa Clara Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada; Banco Cooperativo de La Plata Limitado (ex Sociedad Cooperativa Limitada Caja de Créditos Israelita de La Plata); Banco Mutual del Sud Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada (ex Sociedad Israelita de Crédito Mutuo Limitada de Bahía Blanca); Banco Cooperativo Limitado de Paraná; Banco Cooperativo de Caseros Limitado; y Banco Cooperativo Limitado de Rosario (Banco Central de la República Argentina [BCRA], 1948)[14].

Gráfico 1. Evolución del cooperativismo de crédito entre las décadas de 1920 y 1940 (años seleccionados)



Fuentes: Elaboración propia en base a datos de Cavallone Bebbia (1947) y Banco Central de la República Argentina (1948).

[13] Entre las entidades judías que debieron cambiar su razón social pueden mencionarse los siguientes ejemplos: Primera Caja Mercantil (ex Primer Banco Mutual), Caja Popular de Belgrano (ex Banco Popular de Belgrano), Cooperativa de Caballito (ex Banco de Caballito), y Cooperativa de Villa Crespo (ex Banco de Villa Crespo).

[14] Los tres primeros bancos habían sido fundados como cooperativas de crédito de la colectividad judía antes de la sanción de la Ley n. 11.388 de 1926. El Banco Cooperativo de Paraná surgió de la transformación de la Caja de Crédito Mutuo Cooperativa Limitada, que había sido fundada en 1927. Por su parte, los bancos cooperativos de Caseros y Rosario fueron establecidos durante la primera mitad de la década de 1930.

3.3 La distribución de crédito estatal a través de Cajas Regionales Cooperativas de Préstamos y Ahorros

La crisis económica internacional, a comienzos de la década de 1930, generó una fuerte caída de los precios de los principales productos de exportación argentinos. La contracción de los valores y de los flujos del comercio exterior afectó particularmente al sector primario de la economía, suscitando una activa intervención del estado tendiente a reactivarlo.

Siguiendo la orientación de algunos de los proyectos legislativos que habían sido presentados durante la primera década del siglo[15], las autoridades nacionales decidieron utilizar a las cooperativas agrícolas como instrumentos de distribución del financiamiento público. En 1933, el gobierno nacional creó una sección de crédito agrario en el Banco Nación y facultó a dicha institución a conceder préstamos en condiciones favorables para productores y cooperativas del sector agropecuario[16]. Para facilitar la penetración de aquellos créditos entre los agricultores y productores ganaderos residentes en las zonas alejadas de los principales centros urbanos, en 1940 el directorio del banco propuso complementar el programa mediante la creación de "cajas cooperativas", que operarían en forma anexa a las cooperativas agrarias en las localidades que no contaban con establecimientos financieros.

A partir de los lineamientos de aquella propuesta, en 1941 un decreto del Poder Ejecutivo Nacional autorizó la constitución de Cajas Regionales Cooperativas de Préstamos y Ahorros[17]. En la práctica, se trataba pseudo-cooperativas, habilitadas para recibir depósitos y acudir a redescuentos del Banco Nación para otorgar préstamos a sus asociados, pero carentes de autonomía y discrecionalidad para administrar sus operaciones. Las sumas recibidas de los depositantes eran inmediatamente trasladadas a la institución bancaria oficial, que las individualizaba en cuentas especiales a nombre de cada ahorrista y controlaba su efectiva devolución en tiempo y forma. Los préstamos eran concedidos mediante el descuento de pagarés, prendas agrarias o adelantos en cuentas corrientes (siempre con la caución de esos documentos), por un monto, interés y plazo limitados, que eran establecidos por las autoridades del Banco Nación[18].

En un comienzo, los resultados del programa parecieron promisorios. En el primer año de implementación se constituyeron 18 cajas, distribuidas entre cinco provincias y territorios nacionales[19]. Durante los años sucesivos surgieron algunas nuevas y otras desaparecieron. Aunque el número total se mantuvo relativamente estable, su importancia como instrumento de canalización

---

[15] Cf. nota 5.

[16] Ley n. 11.684 del 12/05/1933, publicada en el Boletín Oficial del 02/06/1933, y sucesivamente modificada y ampliada por la Ley n. 12.389 del 31/08/1938, publicada en el Boletín Oficial del 26/09/1938. El programa era financiado con la totalidad de los depósitos judiciales recibidos por el Banco Nación, más un porcentaje del capital de la institución, un porcentaje de su fondo de reserva, y un porcentaje de los fondos recibidos en depósitos plazo fijo y en caja de ahorro.

[17] Decreto P.E.N. n. 82.251 del 14/01/1941, publicado en el Boletín Oficial del 03/02/1941.

[18] La norma fijaba un monto límite de m$n 3.000 (poco más de 700 dólares estadounidenses), a un tipo de interés que no podía superar en un punto porcentual al tipo fijado por el Banco Nación para el redescuento de sus operaciones, y por un plazo máximo de 365 días.

[19] Nueve se establecieron en la provincia de Buenos Aires, cinco en el territorio nacional del Chaco, y el resto se distribuyeron entre la provincia de Entre Ríos y los territorios de La Pampa y Misiones (Banco de la Nación Argentina, 1943-1956).

del crédito público hacia el sector agropecuario fue menguando y la discontinuación del programa hacia mediados de la década de 1950 determinó su definitiva desaparición[20].

3.4 La Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC)

Durante las décadas de 1930 y 1940, las cooperativas que quedaron fuera de la órbita del sistema financiero continuaron expandiendo gradualmente sus operaciones al amparo de la Ley 11.388. Hacia mediados de la década de 1930, el Registro de Cooperativas de la Dirección de Economía Rural y Estadística del Ministerio de Agricultura contabilizaba la existencia de 45 cooperativas de crédito, con alrededor de 19.000 socios; para 1950, las entidades eran 101 y los asociados más de 86.000 (Congreso de la Nación, 1952: 2063).

Además del crecimiento cuantitativo, durante aquellos años se produjo un cambio en la composición de la base social de las cooperativas vinculadas a la comunidad hebraica. Con el transcurso del tiempo, los antiguos vendedores ambulantes, obreros y artesanos, que constituían el núcleo de la colectividad de inmigrantes judíos, se convirtieron en comerciantes, profesionales y pequeños industriales (Shatzky, 1952). Este ascenso en la escala socioeconómica no sólo imprimió un mayor dinamismo al volumen de las operaciones de las cooperativas, sino que además se tradujo en una demanda de servicios financieros más sofisticados. En ese contexto, algunas entidades comenzaron a emitir un instrumento financiero informal denominado “orden de pago”, con características similares al cheque y vinculado a los depósitos a la vista.

La creciente complejidad de la actividad de las cooperativas creó a su vez incentivos para la formación de la primera entidad de grado superior. Con el objetivo de reducir los costos de la consultoría legal y financiera y de explotar sinergias en la representación política de los intereses del sector, en 1950 catorce cooperativas de la colectividad judía – casi todas radicadas en la ciudad de Buenos Aires – se integraron verticalmente para constituir la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC). La organización obtuvo personería jurídica en 1951 y para 1958 agrupaba a 74 cooperativas de primer grado (Brauner, 2007: 597).

4. Expansión acelerada, vacío legal y presiones para la modificación del cuadro legal y regulatorio, 1958-1966

4.1 El Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)

Durante la presidencia de Juan Perón (1946-1955), el gobierno argentino había implementado una política estatista y nacionalista, que privilegiaba el desarrollo autosuficiente y la protección de la industria liviana. En el sector financiero había regido un régimen de depósitos nacionalizados. Los bancos comerciales estaban autorizados a recibir dinero de sus clientes, pero las decisiones relativas a su distribución en forma de crédito eran exclusiva competencia de la autoridad monetaria[21].

---

[20] En 1945, las cajas vehicularon el 34% del crédito total dirigido a las cooperativas agrícolas y ganaderas; dos años más tarde la proporción había disminuido al 31%, y para 1950 apenas alcanzaba un 15% (Banco de la Nación Argentina, 1943-1956).

[21] El régimen de depósitos nacionalizados fue introducido por el Decreto ley n. 11.554 del 24/04/1946, publicado en el Boletín Oficial del 11/5/1946; posteriormente fue ratificado por la Ley n. 12.962 del 26/03/1947, publicada en el Boletín Oficial del 27/06/1947.

Con el golpe militar de 1955, la orientación de la política económica cambió radicalmente. Convencidas de que el crecimiento económico requería el desarrollo de la industria pesada, las autoridades de facto promovieron el ingreso de capitales extranjeros e implementaron una reforma estructural del sistema financiero[22]. Entre las medidas más importantes, la reforma incluyó el fin a la nacionalización de los depósitos[23] y la modificación de la ley de bancos de 1935, estableciendo entre otras cosas la obligatoriedad de la forma de sociedad anónima para la constitución de nuevas entidades bancarias[24]. Si bien esta última disposición fue sucesivamente revisada[25], el marcado sesgo anti-nacionalista del nuevo régimen legal terminó favoreciendo la concentración y extranjerización de la actividad bancaria (Alcibar, 1964; Gorini, 1968).

Considerando que las nuevas condiciones del contexto político y económico podían comprometer severamente el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito bancario, un sector del empresariado nacional propuso extender la actividad de las cooperativas para desarrollar un circuito financiero alternativo. Los promotores de la idea eran comerciantes y pequeños industriales de origen judío, radicados principalmente en la provincia de Santa Fe; tenían una larga trayectoria en el cooperativismo de crédito y muchos mantenían una fluida relación con el Partido Comunista Argentino[26].

El eje central del proyecto consistía en la formación de una entidad de segundo grado, denominada Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), que promovería la creación de cooperativas en distintos puntos del país y difundiría el uso de la "orden de pago" entre sus asociados. Alcanzadas estas metas, el IMFC tomaría a su cargo la administración del sistema, compensando las órdenes de pago y ejerciendo el rol de prestamista de última instancia mediante el uso de redescuentos.

Teniendo en cuenta la magnitud económica del sector primario argentino, inicialmente los promotores del IMFC buscaron integrar a las principales cooperativas y federaciones agrarias del país. La idea sin embargo no prosperó y en noviembre de 1958 el IMFC quedó formalmente

---

22 Para una descripción general de las reformas económicas y financieras implementadas durante este periodo, véase Cortés Conde (2009: 194-225).

23 La desnacionalización de los depósitos fue dispuesta a través del Decreto ley n. 13.125 del 22/10/1957, publicado en Boletín Oficial del 29/10/1957.

24 Decreto ley n. 13.127 del 22/10/1957, publicado en el Boletín Oficial del 29/10/1957.

25 La Ley n. 14.505 del 28/09/1958, publicada en Boletín Oficial del 10/10/1958, modificó parcialmente el Decreto ley n. 13.127 para incluir la posibilidad de constituir nuevos bancos bajo la figura cooperativa.

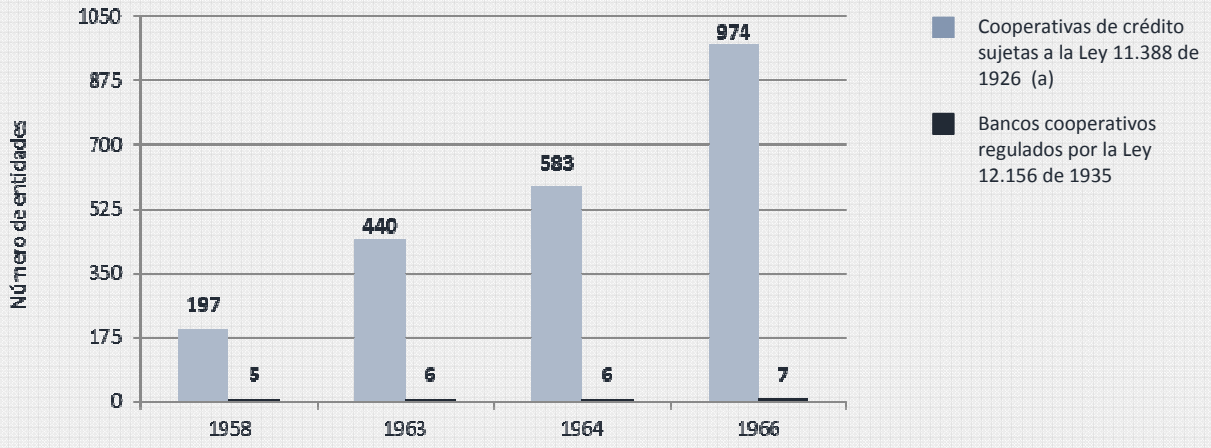
26 A principios de la década de 1920 el Partido Comunista Argentino (PCA) había instituido una sección idiomática en idish, y ello le había permitido lograr una fuerte penetración en el seno de esta comunidad de inmigrantes (Kersffeld, 2013). Sucesivamente, en un contexto político marcado por la influencia de la guerra fría, la relación de una parte del judaísmo con el PCA fue utilizada por algunos sectores económicos como excusa para atacar la actividad del cooperativismo. En reiteradas oportunidades, durante las décadas de 1960 y 1970, las cooperativas de crédito fueron acusadas de constituir el brazo financiero del comunismo argentino. En un libro publicado a mediados de la década de 1990, Isidoro Gilbert – ex jefe de la Agencia de Telégrafos de la Unión Soviética (TASS) en Buenos Aires – ha clarificado algunos aspectos de esa relación: "No fueron las cajas [cooperativas] fuentes de recursos para el PCA, al menos en forma directa. Podían, y daban de hecho, créditos a personas de izquierda y a veces cada operación determinaba 'un aporte' al PCA. Por 'izquierda', claro. […]. Es posible que comisiones especiales del PCA realizaran algunos negocios colaterales que todo banco tiene que realizar. Por ejemplo, la adquisición de su papelería. Pero suponer que los fondos cooperativos pueden ser manejados a discreción por el PCA es un disparate" (Gilbert, 1994, sección 20).

constituido por apenas veinticinco cooperativas de pequeña y mediana dimensión, en su mayor parte pertenecientes al rubro crediticio (Plotinsky, 2007)[27].

Este inicio poco auspicioso contrastó de manera notable con el extraordinario desarrollo de la institución durante los años sucesivos. La campaña de promoción del cooperativismo tuvo una inmediata y excelente acogida en la comunidad y para el cierre de su segundo ejercicio, a principios de 1961, el IMFC contaba ya con 141 entidades afiliadas (Plotinsky, 2007: 572).

La multiplicación en el número de cooperativas favoreció la aceptación de la "orden de pago" entre los comerciantes y pequeños y medianos industriales, poniendo en marcha una suerte de círculo virtuoso que realimentó y aceleró el desarrollo del sistema[28]. Con toda probabilidad, los resultados superaron las expectativas más optimistas. Excluyendo a la ciudad de Buenos Aires, donde la incidencia del IMFC era menor, para mediados de la década de 1960 las cooperativas se habían consolidado como la principal fuente de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas de capitales nacionales, y habían conquistado una cuota de mercado equivalente a un tercio de los depósitos y préstamos del sistema financiero (Vicchi, 1969: 47; O'Donnell, 1988). Como se observa en el Gráfico 2, el número de cooperativas de crédito se quintuplicó durante los primeros ocho años de existencia del IMFC, pasando de 197 en 1958 a 974 en 1966 (Schujman, 1979: 7).

Gráfico 2. Evolución del cooperativismo de crédito entre las décadas de 1950-60 (años seleccionados)



Fuentes: Elaboración propia en base a Plotinsky (2015) y Banco Central de la República Argentina (BCRA, 1959, 1964, 1965, 1967a).

Nota: (a) Los datos correspondientes a las cooperativas emergen de las memorias del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), citadas por Plotinsky (2015: 170). Estas cifras resultan superiores a las reportadas por las estadísticas oficiales de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC, 1960-1969), ya que también incluyen a las entidades que comenzaron a funcionar antes de haber obtenido la autorización del ente estatal competente.

27 Representantes de esas organizaciones participaron de algunas reuniones preparatorias, pero finalmente decidieron no tomar parte de la iniciativa. En julio de 1958 constituyeron el Banco Cooperativo Agrario Argentino, que funcionó junio de 1965 y octubre de 1979 (Olivera, 1970: BCRA, 1980a: 120).

28 Los efectos positivos de la expansión se derramaron sobre las cooperativas que funcionaban fuera de la órbita del IMFC. Entre 1958 y 1966 el número de afiliadas a la FACC pasó de 74 a 316, lo que motivó que la federación estableciera su propia cámara compensadora de órdenes de pago. En conjunto con el IMFC, se constituyó además una cámara de compensación común que vinculó ambos circuitos (Brauner, 2007).

4.2 Presiones para la modificación del marco legal y regulatorio

El avance del cooperativismo de crédito en las provincias desató la preocupación del sector de la banca privada nacional que operaba en ese nicho de mercado. A través de un memorándum, en 1960 la Asociación de Bancos del Interior de la República Argentina (ABIRA) exhortó a las autoridades monetarias a tomar cartas en el asunto. Aunque ABIRA buscaba simplemente proteger los intereses comerciales de sus representadas[29], es evidente que la queja se fundaba en una verdad incontrovertible: la emisión de "órdenes de pago" contra "cuentas a la vista" constituía creación secundaria de dinero y, por lo tanto, demandaba la intervención del estado.

Por otra parte, la rápida expansión del cooperativismo había creado una suerte de vacío legal, que conspiraba incluso contra los intereses de las propias cooperativas. Por ejemplo, al no existir normas jurídicas que puniesen el libramiento de "órdenes de pago" sobre cuentas sin fondos, las cooperativas de crédito resultaban un campo fértil para la perpetración de estafas. Para complicar aún más las cosas, la "orden de pago" no era legalmente reconocida como "título ejecutivo", lo cual dificultaba el proceso de probanza judicial y tendía a minar la confianza en el sistema cooperativo (Mizrahi, 1976).

Hacia fines de 1960 un grupo de delegados del Banco Central inspeccionó y evaluó las operaciones realizadas por algunas cooperativas de crédito radicadas en la zona de Rosario y Córdoba (BCRA, 1961). Algunos meses más tarde, por indicación de la autoridad monetaria, el Poder Ejecutivo Nacional emanó un decreto que regulaba la actividad del sector[30]. En particular, la norma obligó a las cooperativas a inscribirse en un "Registro de entidades financieras no bancarias" (art. 2); también estableció la fiscalización y regulación del BCRA sobre sus actividades (arts. 4 y 5) y prohibió la operación con cuentas a la vista y órdenes de pago endosables (art. 7).

Como se mencionó más arriba, razones de interés público imponían la reglamentación de la actividad de las cooperativas de crédito. Sin embargo, el camino escogido por el gobierno – en particular la decisión de suprimir las cuentas a la vista y las órdenes de pago – minaba el pilar fundamental del sistema y comprometía seriamente su supervivencia. Las motivaciones del decreto aludían a un supuesto efecto perturbador del crédito cooperativo sobre el mercado financiero. Desde la perspectiva del gobierno, las cooperativas desviaban los ahorros del público hacia la financiación del consumo, perjudicando la actividad bancaria destinada a financiar la producción y acentuando las presiones inflacionarias sobre la economía.

Teniendo en cuenta que las cooperativas constituían la principal fuente de crédito de la pequeña y mediana empresa argentina, la justificación oficial resultaba poco plausible. Como denunciaban muchos dirigentes y activistas del sector, las restricciones impuestas reflejaban – por lo menos en parte – la presión de los intereses de la banca privada sobre la autoridad monetaria (Laks, 1966). En este sentido, el decreto de 1961 marcaría el inicio de una agitada disputa entre un sector de la burguesía nacional y una porción mayoritaria del cooperativismo de crédito, alineada bajo el paraguas protector del IMFC. La banca comercial haría sentir su influencia sobre el directorio del Banco Central, en tanto que las cooperativas de crédito resistirían con una estrategia particular, que combinaría la desobediencia de las normas con la negociación política para su modificación.

---

[29] La intención de ABIRA queda reflejada en el tono del documento presentado al Banco Central, el cual ignoraba por completo la naturaleza solidaria de las cooperativas y argumentaba que tales entidades debían "ser sometidas íntegramente al régimen legal bancario o, en caso contrario, […] liquidadas" (Grela, 1965: 102).

[30] Decreto P.E.N. n. 6.671 del 03/08/1961, publicado en Boletín Oficial del 24/08/1961.

4.3 La inestabilidad del marco legal y regulatorio

El contexto de profunda inestabilidad política e institucional que caracterizó a esta etapa de la historia argentina permitió que las cooperativas continuaran con sus operaciones, muchas veces actuando en una zona gris entre la formalidad y la informalidad (Plotinsky, 2008). El IMFC se valió además de sus vinculaciones con las altas esferas de la política nacional para combatir las disposiciones restrictivas y convocar a un diálogo tendiente a la elaboración conjunta de un marco regulatorio más justo y equilibrado[31]. De esta manera, entre 1961 y 1966, la dinámica de la relación de fuerzas entre los intereses en pugna derivó en la promulgación de una serie de disposiciones contradictorias.

En enero de 1962 una resolución del Banco Central complementó las disposiciones restrictivas del decreto de 1961[32]. Seis meses más tarde, sin embargo, aquellas normas fueron dejadas sin efecto por el Decreto presidencial n. 5.093[33].

En julio de 1964, una nueva resolución del directorio del Banco Central ("régimen aplicable para las entidades financieras no bancarias") colocó otra vez a las cooperativas de crédito bajo el control de la autoridad monetaria y volvió a prohibir sus operaciones con cuentas a la vista y con instrumentos financieros asimilables al cheque[34]. La norma fue reglamentada por las circulares BCRA EF3 del 17/09/1964 y EF10 del 26/02/1965, pero la presión política ejercida por el movimiento cooperativo consiguió su suspensión provisoria.

Algunas de las demandas del cooperativismo fueron sucesivamente recogidas por un decreto presidencial emanado en agosto de 1965[35]. Allí se se reconoció la importancia de las cooperativas para la economía nacional y se hizo hincapié en la necesidad de actualizar la legislación y reglamentaciones que regulaban su funcionamiento, disponiendo para tal efecto la formación de una comisión especial integrada por representantes del gobierno y del movimiento cooperativo.

Antes de que la comisión llegase a constituirse, en noviembre de 1965 el Banco Central dio a conocer un nuevo "régimen aplicable a los intermediarios no bancarios del crédito"[36]. Con estas disposiciones, las cooperativas que operaban con cuentas a la vista quedaron una vez más sometidas al control del Banco Central e imposibilitadas de transferir y compensar sus órdenes de pago.

El cooperativismo volvió a presionar al Poder Ejecutivo y, por expreso pedido de las autoridades del Ministerio de Economía, en enero de 1966 se suspendió parcial y transitoriamente la aplicación de la resolución de noviembre. Hasta tanto fueran realizados los estudios encargados a la comisión instituida por el decreto de agosto de 1965, la autoridad monetaria prorrogó los plazos para la

---

[31] Además de los mencionados lazos con la cúpula dirigente del Partido Comunista, el IMFC mantenía estrechas relaciones con la influyente Confederación General Económica (CGE), una entidad representativa de los intereses organizados del pequeño y mediano empresariado argentino. Acerca de la influencia política de la CGE, véase Acuña (1998).

[32] Resolución BCRA s/n del 12/01/1962, publicada en Boletín Oficial del 20/01/1962.

[33] Decreto P.E.N n. 5.093, del 05/06/1962, publicado en Boletín Oficial del 19/06/1962.

[34] Resolución BCRA s/n del 30/07/1964, publicada en Boletín Oficial del 06/08/1964.

[35] Decreto P.E.N. n 6.231 del 06/08/1965, publicado en Boletín Oficial del 13/08/1965.

[36] Resolución BCRA s/n del 04/11/1965, publicada en Boletín Oficial del 12/11/1965.

inscripción de las cooperativas en el registro de entidades financieras no bancarias y, con algunas restricciones, autorizó la continuidad de las operaciones de compensación de las órdenes de pago[37].

Dos meses más tarde, a mediados de abril de 1966, la comisión que debía estudiar las reformas de la legislación y regulaciones del cooperativismo se reunió por primera vez (Santillán, 1968). La participación de las cooperativas en estos debates hizo presagiar un futuro más promisorio para el movimiento; sin embargo, las expectativas favorables se frustraron poco después, cuando un golpe militar derrocó al gobierno constitucional que había promovido el diálogo.

5. Contracción y concentración en un contexto adverso, 1966-2003

5.1 Golpe militar y primeras restricciones

El 28 de junio de 1966, un golpe de estado destituyó a las autoridades democráticas y suspendió la vigencia de la constitución. A partir de entonces se instauró en el país un régimen político encabezado por las fuerzas armadas, asistido por tecnócratas y apoyado por cúpulas empresariales ligadas a la gran burguesía (O´Donnell, 1988: 31-33). Estrechamente vinculada a actores económicos internacionales, esta singular coalición política buscaba desactivar la participación de los sectores populares, con el objetivo de implementar reformas económicas tendientes a consolidar un sistema de acumulación capitalista, sesgado en favor de intereses oligopólicos y estatales. Para el cooperativismo de crédito, este programa de gobierno significaba el inicio de una etapa difícil, caracterizada por la persecución política y por la imposición de severas restricciones a su operatoria.

Las acciones de hostigamiento fueron inmediatas. Tres días después del golpe, algunos dirigentes del movimiento fueron arrestados bajo falsas acusaciones de estafa y evasión (Maidenberg, 1966)[38]. A la semana siguiente, el Decreto n. 16.898 estableció que la ley de bancos de 1957 (cf. nota 24) y la resolución del Banco Central del 4 de noviembre de 1965 (cf. nota 36) resultarían aplicables a las cooperativas de crédito[39]. La norma también facultó a la autoridad monetaria para disponer la inmediata clausura de las entidades que funcionasen al margen de las disposiciones vigentes, pudiendo a tal propósito “solicitar el auxilio de la fuerza pública” (art. 4). Tres días más tarde, la resolución n. 286 del Banco Central intimó a las cooperativas a inscribirse en el registro de entidades financieras no bancarias en un plazo perentorio de cuatro días; además prohibió el endoso de las órdenes de pago (que se transformarían en “letras de cambio no a la orden”) y determinó el cese inmediato de las operaciones de las cámaras compensadoras cooperativas[40].

5.2 La ley de entidades financieras de 1969

Desde finales de 1966, una comisión de banqueros designada por el Banco Central comenzó a trabajar en la elaboración de un “anteproyecto de ley de instituciones de crédito”. La propuesta, presentada al directorio de la autoridad monetaria en noviembre de 1967, prohibía expresamente las

---

[37] Resolución BCRA s/n del 31/01/1966, publicada en Boletín Oficial del 07/02/1966.

[38] Los cooperativistas fueron liberados pocos días más tarde y las imputaciones fueron sucesivamente desestimadas por los órganos judiciales competentes. Al respecto, véase también Plotinsky (2008).

[39] Decreto P.E.N n. 16.898 del 08/07/1966, publicado en Boletín Oficial del 11/07/1966.

[40] Resolución BCRA n. 286 del 11/7/1966, publicada en Boletín Oficial del 12/07/1966.

operaciones con cuentas a la vista en las cooperativas (Mizrahi, 1976: 66). Para entonces, sin embargo, resultaba evidente que la banca comercial era incapaz de atender el segmento de mercado ocupado por el cooperativismo. Los altos costos asociados a las operaciones de crédito de bajo monto ejercían un efecto disuasivo sobre las entidades bancarias ("Nuevos créditos…", 1967), al tiempo que ponían en evidencia las ventajas comparadas de un modelo solidario e imbricado en la comunidad local.

La necesidad de satisfacer la demanda de crédito de los diferentes sectores de la economía llevó a las autoridades de facto a asumir una actitud más tolerante hacia el cooperativismo. El proyecto definitivo para la regulación del sistema financiero, sancionado en enero de 1969, reconoció explícitamente el importante rol que desempeñaban las cooperativas[41] y autorizó la continuidad de sus operaciones con cuentas a la vista[42].

En rigor, la continuidad de las operaciones con cuentas a la vista exigía la transformación de las cooperativas en un nuevo modelo de institución financiera denominado "caja de crédito" (art. 22). Las cajas de crédito, constituidas alternativamente bajo la forma de cooperativa o de asociación civil, debían someterse a las regulaciones y a la fiscalización de la autoridad monetaria (art. 11, inc. c) y podían ofrecer una gama limitada de servicios financieros, orientados a satisfacer la demanda de pequeños empresarios y productores, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares e instituciones de bien público (art. 22). Por otra parte, las cuentas a la vista quedaron regidas por la resolución que el Banco Central había dictado a principios de julio de 1966 (cf. nota 40), lo que en la práctica determinó la imposibilidad de emitir documentos con características similares al cheque bancario.

Con la promulgación de esta ley de entidades financieras, a partir de 1969 el cooperativismo de crédito argentino pasó a estar integrado por tres tipos de entidades diferentes: (i) los bancos cooperativos; (ii) las cajas de crédito cooperativas; y (iii) las cooperativas de crédito, a las que por razones de claridad denominaremos "cooperativas no reguladas"[43]. Los bancos y las cajas de crédito, contemplados en la Ley n. 18.061, quedaron sometidos a la reglamentación y control de la autoridad monetaria y fueron facultados para captar ahorros del público. Por su parte, las "cooperativas no reguladas" permanecieron como una categoría residual. Marginadas del sistema financiero, sus operaciones siguieron siendo reglamentadas por la Ley n. 11.388 de 1926 y por las disposiciones dictadas por el órgano estatal competente en materia de cooperativismo.

Las limitaciones y modificaciones normativas impuestas por el gobierno militar entre 1966 y 1969 tuvieron un impacto dramático sobre la configuración del sector. En julio de 1966, cuando fueron aplicadas las primeras restricciones, en el país funcionaban siete bancos cooperativos y cerca de mil cooperativas de crédito (Alcibar, 1964; Schujman, 1979). Durante los meses sucesivos, 973 cooperativas solicitaron su inscripción al registro de entidades financieras no bancarias y continuaron operando con una autorización provisoria (BCRA, 1967b: 90). Algunas, en cambio, optaron por transformar su figura y dieron origen a tres nuevos bancos cooperativos (BCRA, 1967b: 85).

---

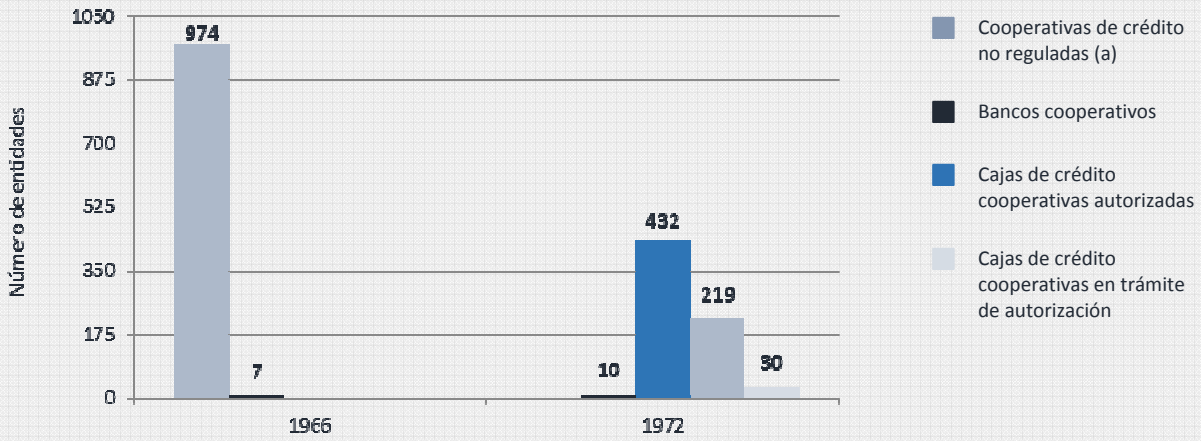
[41] En la exposición de los motivos que daban fundamento a la ley, el ministro de Economía reconoció que las cooperativas cubrían una "parte del campo de la actividad financiera que, sin su presencia, no quedaría debidamente satisfecha" (Krieger Vasena, 1969: 4).

[42] Decreto ley n. 18.061, del 15/01/1969, publicado en Boletín Oficial del 22/01/1969.

[43] El término "cooperativas no reguladas" enfatiza el hecho de que sus operaciones no están sometidas a la regulación y control del Banco Central.

Entre 1967 y 1972 el Banco Central desestimó más de 500 solicitudes; también autorizó la fundación de un nuevo banco cooperativo y la transformación de otro en sociedad anónima (BCRA, 1969, 1970, 1973a). A principios de 1970, la autoridad monetaria suspendió la admisión de nuevas solicitudes para la apertura de cajas de crédito pero continuó con la evaluación de aquellas que habían sido presentadas hasta ese momento (BCRA, 1977: 82). Para fines de 1972, 432 cajas de crédito cooperativas ya habían recibido su autorización formal para funcionar, en tanto que otras 30 continuaban operando de manera provisoria (BCRA 1973a: 77). Si estos datos se confrontan con las cifras publicadas por la Dirección Nacional de Cooperativas (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 1981: 189), emerge también la existencia de 219 cooperativas de crédito no reguladas[44]. Con las salvedades que supone la combinación de estadísticas provenientes de fuentes diversas, el Gráfico 3 representa mutación sufrida por la estructura del sector de crédito cooperativo entre finales de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970.

Gráfico 3. Transformación de la estructura del cooperativismo de crédito entre 1966 y 1972



Fuentes: Elaboración propia en base a datos BCRA (1967a, 1967b, 1973a, 1973b) e INDEC (1981).

Nota: (a) El dato correspondiente al año 1972 surge de substraer al número de cooperativas de crédito inscriptas en la Dirección Nacional de Cooperativas (697), el número de entidades cooperativas registradas en el Banco Central (10 bancos, 432 cajas autorizadas y 30 cajas con solicitud pendiente de autorización). La cifra es aproximativa y debe ser leída con cautela, ya que durante el periodo en cuestión las estadísticas de la Dirección Nacional de Cooperativas parecen subestimar el número total de entidades efectivamente existentes (cf. INDEC, 1981: 189 y BCRA, 1967b: 90).

5.3 Esbozo de recuperación durante el breve paréntesis democrático, 1973-1976

El creciente malestar social ligado a la inestabilidad de la economía y a la falta de canales de participación política, sumado a la existencia de disputas internas en la coalición de gobierno, derivó a comienzos de la década de 1970 en una reorientación de la política económica[45]. Más comprometidas con la tutela del capital nacional, y más permeables a las demandas del pequeño y mediano empresariado nacional, las autoridades modificaron considerablemente su actitud en relación al cooperativismo de crédito e impulsaron algunas reformas importantes en el cuadro legal.

[44] La cuestión de las cooperativas no reguladas será abordada con detalle en la última parte de este texto.

[45] Sobre la cuestión, véase el capítulo 7 de O'Donnell (1988).

Hacia fines de 1972, el gobierno extendió la garantía estatal de los depósitos a las cajas y bancos cooperativos[46] y restituyó a las cajas de crédito la posibilidad de emitir letras de cambio endosables y transferibles[47]. A comienzos de mayo del año siguiente fue sancionada una nueva ley de cooperativas, que amplió y modernizó régimen establecido en 1926[48]. Con relación específica al subsector de crédito, esta nueva ley ratificó la diferenciación entre cooperativas no reguladas, por un lado, y bancos y cajas de crédito, por el otro (art. 115 y 116)[49]. Las cooperativas no reguladas continuaron excluidas del sistema financiero y mantuvieron las condiciones operativas generales que habían sido estipuladas por la ley de 1926[50].

El advenimiento de la democracia, el 25 de mayo de 1973, acentuó la tendencia favorable. En julio de 1973 comenzaron a operar nuevamente las cámaras compensadoras de "letras de cambio" emitidas por las cajas cooperativas (Gleizer, 1981). Un mes más tarde el gobierno implementó un régimen de depósitos nacionalizados similar al que había regido entre 1946 y 1957[51]. Si bien la medida restaba autonomía a las entidades financieras, al mismo tiempo contribuía a restituir la confianza en las cooperativas, la cual había sido severamente afectada por el hostigamiento político sufrido durante la dictadura.

En un contexto político favorable para las operaciones del sector, los ocho bancos cooperativos existentes en 1973 constituyeron una entidad de segundo grado denominada Federación de Bancos Cooperativos de la República Argentina (FEBANCOOP) ("Febancoop…", 1978). Hacia fines de 1975, el Banco Central comenzó a admitir nuevamente solicitudes de autorización para el establecimiento de cajas de crédito cooperativas y en poco más de un año recibió 65 pedidos (BCRA, 1976a; 1977: 83). Todo hacía presagiar el inicio de una nueva etapa floreciente para el cooperativismo, pero desafortunadamente la inestabilidad de las instituciones políticas frustraría nuevamente las expectativas de recuperación.

5.4 El golpe y la ley de entidades financieras de 1977

El 24 de marzo de 1976, el estallido de un nuevo golpe militar derivó en una drástica revisión de la política económica y financiera del gobierno. Rompiendo con una tradición que había dominado la política económica argentina durante varias décadas, las autoridades de facto comenzaron a cuestionar la centralidad de la industrialización en el proceso de desarrollo (Schvarzer, 1987)[52].

---

[46] Ley n. 20.040 del 27/12/1972, publicada en Boletín Oficial del 29/12/1972.

[47] Ley n. 20.041 del 27/12/1972, publicada en Boletín Oficial del 29/12/1972.

[48] Ley n. 20.337 del 02/05/1973, publicada en Boletín Oficial del 15/05/1973.

[49] La diferencia entre los tres tipos de instituciones de crédito cooperativo (i.e. bancos, cajas de crédito y cooperativas de crédito) fue ulteriormente clarificada en 1981, a través de la resolución n. 740 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) del 15/07/1981.

[50] Al igual que su antecesora, la Ley n. 20.337 de 1973 estableció límites a la tasa de interés pasiva y prohibió el cobro de primas que redujesen el monto del préstamo (art. 115). En relación a la distribución de los excedentes, la norma introdujo en cambio una pequeña innovación, dejando librada a la discrecionalidad de los estatutos la posibilidad de asignarlos en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados por cada asociado (art. 42, inc. d).

[51] Ley n. 20.520 del 01/08/1973, publicada en Boletín Oficial del 22/08/1973.

[52] Acerca de las razones que motivaron este giro existen diferentes opiniones. Para algunos autores, las reformas implementadas a partir de 1976 formaban parte de una estrategia política orientada a desarticular la base económica que daba sustento a los gobiernos populistas. En opinión de otros observadores, tales reformas fueron simplemente el fruto de decisiones coyunturales oportunistas, despojadas de un objetivo estratégico claramente definido. Sobre la cuestión, véase Müller (2002).

Desde la perspectiva de los dictadores, la apertura de la economía a la competencia internacional permitiría aprovechar las ventajas comparativas del país en la producción de alimentos y energía y promovería una mayor eficiencia en el sector industrial. Si bien el proceso produciría cierres en la industria vinculada al mercado interno, su efecto recesivo sería compensado por el mayor dinamismo del sector primario (Schvarzer, 1987).

El papel secundario que el modelo económico asignaba a las pequeñas y medianas empresas nacionales, menoscabó la importancia estratégica del cooperativismo de crédito. En octubre de 1976, las autoridades dieron a conocer un proyecto para la reforma de la ley de entidades financieras, que excluía virtualmente a las cooperativas del sistema financiero argentino. Específicamente, la propuesta vedaba a las cajas de crédito la posibilidad de captar los ahorros del público mediante cuentas a la vista y prohibía la constitución de nuevas entidades financieras bajo la forma jurídica cooperativa (García Vázquez, 1976).

Los dirigentes del sector, apoyados por las asociaciones representativas del pequeño y mediano empresariado y por las principales federaciones del movimiento cooperativo, iniciaron entonces una campaña para impedir la materialización del proyecto. La estrategia se basó esencialmente en la negociación directa con autoridades civiles, militares y eclesiásticas, pero incluyó también otras acciones tendientes a sensibilizar a la opinión pública (Gleizer, 1981). Numerosas personalidades de la ciencia, el arte, la educación, la cultura, la religión y el deporte se manifestaron públicamente a favor de las cooperativas; paralelamente, millares de entidades de la sociedad civil (asociaciones vecinales, cooperadoras, mutuales, escuelas, etc.) y pequeñas y medianas empresas suscribieron declaraciones en defensa del cooperativismo de crédito, que fueron publicadas como solicitadas en varios de los principales diarios del país (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos [IMFC], 1988).

En el contexto de represión institucionalizada que caracterizó al final de los años setenta en Argentina, las acciones del cooperativismo tuvieron un resultado parcial. La ley de entidades financieras, promulgada en febrero de 1977 (Ley n. 21.526), admitió la continuidad de la figura cooperativa en el sistema financiero (art. 9, inc. b y c), pero prohibió las operaciones con cuentas a la vista en las cajas de crédito (art. 26)[53]. Al mismo tiempo, la norma incluyó una disposición que permitía la transformación de las cajas de crédito en bancos cooperativos (art. 62), un punto que tendría una influencia decisiva sobre la evolución futura de la cooperación de crédito en el país.

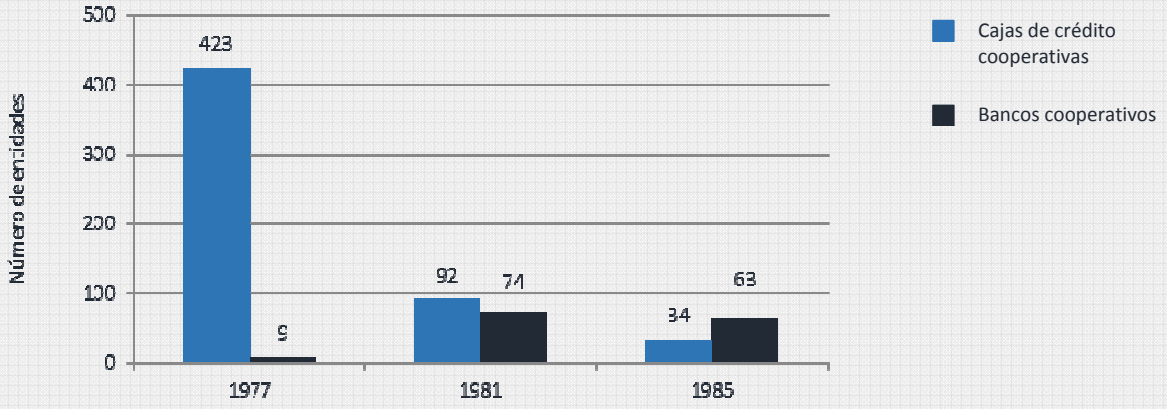
Dado que las cuentas a la vista constituían el eje de la actividad financiera del cooperativismo, la mayor parte de las cajas de crédito optó por transformarse para poder continuar operando con ellas. Por otra parte, como los requisitos patrimoniales fijados por el Banco Central para la constitución de una entidad bancaria eran más altos que los establecidos para las cajas de crédito, muchas transformaciones fueron precedidas de una fusión. De esa manera, la reforma financiera no sólo indujo una sustitución de cajas por bancos, sino que además determinó una fuerte concentración del sector.

Entre junio de 1977 y mayo de 1979 fueron establecidos 77 nuevos bancos cooperativos; 41 de ellos surgieron como resultado de transformaciones individuales, en tanto que los restantes 36 lo hicieron como producto de la fusión de 241 cajas de crédito (BCRA, 1979). Durante los meses sucesivos las transformaciones continuaron a menor ritmo y algunas de las nuevas entidades fueron liquidadas por el Banco Central. Para 1981, cuando las mutaciones inducidas por la ley de entidades

[53] Ley n. 21.526 del 14/02/1977, publicada en Boletín Oficial del 21/02/1977.

financieras habían concluido, el sector había quedado constituido por 74 bancos y 92 cajas de crédito cooperativas (Gráfico 4)[54].

Gráfico 4. Transformación de la estructura del cooperativismo de crédito entre 1977 y 1985. (a)



Fuentes: Elaboración propia en base a datos BCRA (1978a, 1978b, 1982a, 1982b, 1986)

Nota: (a) El gráfico representa únicamente a las cooperativas sometidas a las disposiciones de la ley de entidades financieras n. 21.526 de 1977. La información relativa a la evolución de las cooperativas no reguladas se reporta en el Gráfico 6.

Desafortunadamente, la concentración no fue el único efecto negativo que la reforma financiera tuvo sobre el cooperativismo de crédito. Las medidas implementadas por la dictadura a finales de la década de 1970 aspiraban a garantizar el libre funcionamiento del mercado de capitales, eliminando toda interferencia del estado en la captación de ahorros y asignación del crédito. En línea con este objetivo, las autoridades económicas decidieron abandonar el régimen de nacionalización de los depósitos que había sido establecido en 1973 (cf. nota 51) y liberar las tasas de interés y la circulación de capitales. También fueron abolidas las restricciones a la entrada en la industria bancaria y apertura de sucursales, se eliminó el régimen de garantía oficial sobre los depósitos bancarios, y se estableció un sistema de efectivos mínimos que remuneraba los encajes de los depósitos a plazo y cobraba un cargo sobre los depósitos a la vista (Nogués, 1986).

En 1975 el índice de precios al consumidor había trepado un 182,7 por ciento. Inicialmente las autoridades buscaron combatir la inflación con una política monetaria restrictiva, pero los magros resultados motivaron un cambio de diagnóstico. Hacia fines de 1978, el gobierno implementó un programa de estabilización dirigido a moderar las expectativas inflacionarias, que preveía una serie de devaluaciones y aumentos pautados de las tarifas de los servicios públicos y del crédito interno[55].

Combinadas, la reforma financiera y las medidas de estabilización tuvieron efectos devastadores sobre la economía y el cooperativismo[56]. La incertidumbre y los altos costos de la intermediación

[54] La Ley n. 21.526 también autorizó la constitución de cajas de crédito bajo la figura jurídica de la sociedad anónima (art. 9, inc. c). En diciembre de 1979, funcionaban tres entidades de este tipo (BCRA, 1980b: 51-53).

[55] Para un análisis detallado de los fundamentos teóricos de este plan, véase Rodríguez (1979).

[56] Para un análisis de los objetivos y resultados de las políticas implementadas en este periodo, véase Canitrot (1981).

financiera dispararon las tasas activas y pasivas en el mercado interno y arrastraron a las pequeñas y medianas empresas a una crisis económica sin precedentes. Las numerosas quiebras en el sector productivo dañaron la base económica de las cajas de crédito y acentuaron los problemas generados por las restricciones impuestas en 1977.

A su vez, el progresivo retraso cambiario derivado de las devaluaciones pautadas, sumado a las altas tasas internas y la libre movilidad de capitales, favoreció la llegada de fondos externos de corto plazo e incentivó el endeudamiento de las grandes empresas y del estado nacional en el exterior. En un primer momento, el aumento transitorio de la liquidez y la reducción de encajes dispuesta por la reforma financiera favorecieron la multiplicación del número de entidades y la expansión de las operaciones especulativas. Hacia 1980, sin embargo, la reversión de los flujos externos se tradujo en una profunda crisis del sistema financiero, que complicó ulteriormente el panorama del cooperativismo. Luego de varias fusiones y liquidaciones inducidas por la crisis, hacia mediados de la década de 1980 el número de cooperativas del sistema financiero se había reducido a 63 bancos y 34 cajas de crédito (Gráfico 4).

5.5 El retorno de una democracia impotente e indiferente a las necesidades del cooperativismo

El retorno de la democracia renovó las expectativas del cooperativismo de crédito. En el Congreso Argentino de la Cooperación, celebrado entre agosto y diciembre de 1983, los dirigentes del movimiento plantearon la necesidad de modificar la Ley n. 21.526 y delinearon los principios fundamentales que debían orientar la reforma. Desde la perspectiva del cooperativismo, la actividad financiera debía ser concebida como servicio de interés público, administrado por el estado en función de las prioridades fijadas por los planes de reactivación y desarrollo de la economía (Consejo Intercooperativo Argentino [CIA], 1983). En línea con este pensamiento, los diferentes actores del sistema financiero debían especializarse en un segmento particular del mercado y ser sometidos a regulaciones diferenciales, que tuviesen debida cuenta de las especificidades de su operatoria. De ese modo, la banca extranjera se concentraría en actividades de inversión y fomento del comercio exterior, mientras que las entidades cooperativas complementarían la acción del estado en el fomento de actividades productivas, especialmente en el ámbito de la economía social (CIA, 1983).

En su discurso inaugural, pronunciado el 10 de diciembre de 1983 ante la Asamblea Legislativa, el presidente Alfonsín (1983-1989) destacó la importancia del cooperativismo para el proceso de reconstrucción social e institucional del país e hizo presagiar el inicio de una etapa de recuperación:

> Frente a la emergencia nacional, creemos profundamente en la utilidad del movimiento cooperativo en relación con los tres criterios rectores fijados en la plataforma electoral para la acción de gobierno — Resolver la emergencia. — Consolidar el poder democrático. — Crear las bases para un periodo de estabilidad, justicia y desarrollo. […] La vasta extensión y el desarrollo cualitativo del movimiento cooperativo brindan estructuras con una importante experiencia participativa que, aunque perfeccionables, han demostrado su eficacia, incluso en momentos en que el movimiento fue hostilizado por los gobiernos militares y los sectores del privilegio (Alfonsín, 1983: 54).

La pesada herencia económica de la dictadura, sin embargo, conspiró contra las buenas intenciones del gobierno. La necesidad de regular la oferta monetaria para contener la inflación determinó la imposición de restricciones a la capacidad prestable de las instituciones financieras y afectó severamente la viabilidad económica de las entidades más débiles (Gorini, 1986). Al mismo tiempo,

el desmesurado endeudamiento externo obligó a las autoridades democráticas a recurrir al apoyo de los organismos financieros internacionales, lo que limitó sensiblemente la discrecionalidad en el manejo de la política económica. En un memorándum económico elaborado en 1985, el Banco Mundial recomendó elevar los requisitos mínimos de capitalización para favorecer las fusiones, adquisiciones y el cierre de los intermediarios financieros no viables (World Bank, 1985: xc). Los dirigentes del cooperativismo insistieron con su reclamo de tratamiento diferencial pero no lograron persuadir a la autoridad monetaria (Gorini, 1986)[57]. La ley de entidades financieras de 1977 continuó vigente y, en un contexto regulatorio indiferente a sus necesidades específicas, el sector prolongó su tendencia contractiva. Cuando en julio de 1989 el presidente Alfonsín transfirió el bastón de mando al peronista Carlos Menem (1989-1999), el número de bancos cooperativos se había reducido a 45 y el de cajas de crédito a 21 (BCRA, 1990b, 1998; INDEC, 1996).

Las reformas económicas de corte neoliberal implementadas a partir de 1990 afectaron la solidez económica de la base social del cooperativismo e intensificaron la competencia en el sector financiero, acelerando considerablemente el proceso de contracción del cooperativismo. Como había sucedido a fines de la década de 1970, la apertura de la economía expuso a las pequeñas y medianas empresas a la competencia de productos importados y generó numerosas quiebras en un sector clave para el funcionamiento de los bancos cooperativos. Paralelamente, en el terreno financiero, las autoridades adoptaron una serie de medidas que favorecieron la concentración y extranjerización de la banca. Con el objetivo de reforzar la solidez del sistema financiero y estimular el funcionamiento del libre mercado, el gobierno estableció requisitos de capitalización bancaria en línea con las disposiciones de Basilea[58] y limitó considerablemente el rol del Banco Central como prestamista de última instancia; también eliminó las garantías estatales sobre los depósitos y levantó las restricciones a la entrada de bancos extranjeros y a la apertura de nuevas sucursales[59].

El plan diseñado para combatir la inflación (en 1989 el índice de precios al consumidor había registrado un aumento cercano al cinco mil por ciento) estableció la convertibilidad del peso al dólar estadounidense[60]. Con la oferta monetaria vinculada al nivel de las reservas de divisas, las medidas que desregulaban el funcionamiento del sector bancario intensificaron la competencia por la captación de fondos escasos. En ese contexto numerosos bancos capitalistas comenzaron a abrir sucursales en pequeñas localidades del interior, invadiendo un nicho de mercado que hasta entonces había sido ocupado mayoritariamente por el cooperativismo (García, 1996).

Hacia fines de 1994, las repercusiones domésticas de la crisis financiera mexicana (popularmente conocida como “efecto tequila”) acentuaron los problemas para el crédito cooperativo. Entre diciembre de 1994 y marzo de 1995 las reservas del Banco Central y los depósitos del sistema financiero cayeron un 29 por ciento y un 14 por ciento, respectivamente (World Bank, 1995: 9). En ausencia de un régimen de garantía estatal, muchos ahorristas buscaron refugio en los bancos de mayor dimensión. Esas transferencias generaron un drenaje adicional de recursos y en apenas cinco meses la banca cooperativa perdió más de un tercio de sus depósitos (World Bank, 1995: 10).

---

[57] Probablemente, la influencia del cooperativismo de crédito en el proceso político se vio afectada por la crisis de la pequeña y mediana empresa argentina y por el cierre forzado de la CGE durante los años de la dictadura. Acerca del rol de la CGE en la política argentina, véase Acuña (1998).

[58] Comunicación BCRA A 1858, del 18/07/1991.

[59] Véase Ley n. 24.144 del 23/9/1992, publicada en Boletín Oficial del 22/10/1992; y decreto n. 146 del 31/01/1994, publicado en Boletín Oficial del 21/2/1994.

[60] Ley n. 23.928 del 27/03/1991, publicada en Boletín Oficial del 28/03/1991.

Como estrategia de supervivencia, varios bancos cooperativos optaron por aumentar su escala mediante la absorción o fusión con entidades de su misma naturaleza. Entre diciembre de 1994 y diciembre de 1999, seis se bancos se fusionaron para constituir una nueva entidad, en tanto que otros once fueron absorbidos por siete instituciones de mayor dimensión (BCRA, 1995-1999)[61].

Al mismo tiempo, el gobierno creó condiciones e incentivos para transformación de las cooperativas en empresas capitalistas. En abril de 1995, la Ley n. 24.485 reformó parcialmente la ley de entidades financieras de 1977, permitiendo que las cooperativas reguladas por el Banco Central pudiesen transferir su fondo de comercio a una sociedad anónima (art. 2)[62]. Mediante la misma norma, las autoridades ampliaron el rol de prestamista de última instancia del Banco Central, pero condicionaron la asistencia financiera a la constitución de garantías que incluyesen el "capital social de control" de las entidades solicitantes (art. 3). Por su carácter democrático, las cooperativas no podían ofrecer las garantías exigidas y, paradójicamente, quedaron excluidas del nuevo sistema de redescuentos.

El carácter discriminatorio de esta última medida suscitó la reacción de los representantes del cooperativismo. En 1997, el diputado Floreal Gorini, vinculado al IMFC, presentó un proyecto de ley que contemplaba la posibilidad de sustituir la prenda del capital social de control por la conformidad asamblearia irrevocable para la intervención de la entidad por parte del Banco Central. La propuesta fue aprobada a principios de 2002[63], pero la exagerada duración del proceso legislativo le impidió cumplir el objetivo para el cual había sido concebida. Como muestra el Gráfico 5, entre 1990 y 2005 desaparecieron 17 cajas de crédito y 43 bancos cooperativos, la mayor parte de estos últimos producto de su transformación (individual, por fusión, o por absorción) en sociedad anónima comercial (BCRA, 1995-1999)[64]. Luego de cuatro décadas de persecución política y restricciones normativas, en los albores del siglo XXI la participación del cooperativismo en el sector financiero argentino había quedado reducida a un banco y dos cajas de crédito[65].

---

[61] La mayor concentración se produjo entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995, cuando el número de bancos cooperativos se redujo de 39 a 11.

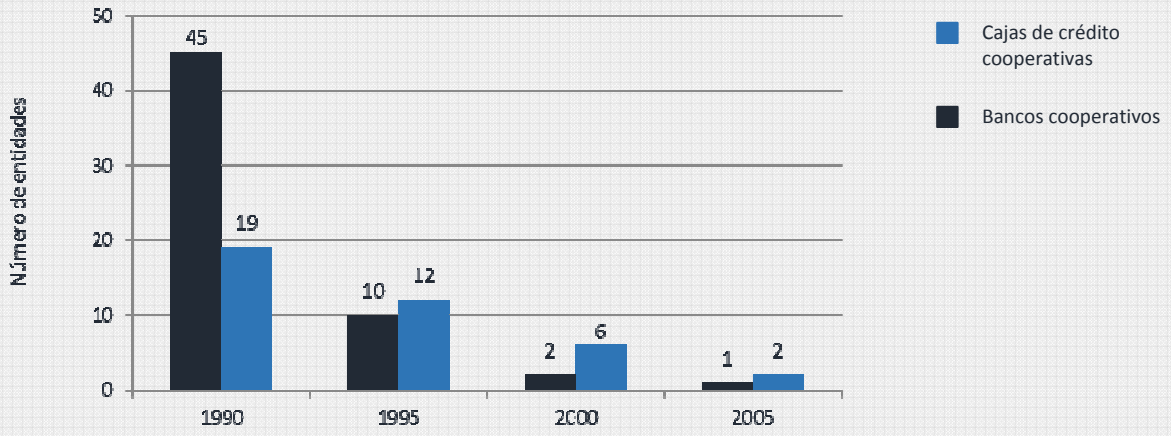
[62] Ley n. 24.485 del 05/04/1995, publicada en Boletín Oficial del 18/04/1995.

[63] Ley n. 25.562 del 23/01/2002, publicada en Boletín Oficial del 08/02/2002.

[64] Tres bancos cooperativos fueron liquidados en el marco de denuncias por corrupción e irregularidades en la administración. Se trata de las entidades Banco Integrado Departamental Cooperativo Limitado (BID), Banco Mayo Cooperativo Limitado, y Banco Almafuerte Cooperativo Limitado. Sobre la cuestión, véase Quintela (2005).

[65] Durante los últimos años el sector se ha concentrado ulteriormente. En 2013 una de las cajas de crédito fue absorbida por la cooperativa bancaria subsistente. Las únicas cooperativas que integran actualmente el sistema financiero son el Banco Credicoop Cooperativo Ltdo. y la Caja de Crédito Cooperativa Cuenca Ltda. El primero, que nació en 1979 de la fusión de 44 cajas de crédito cooperativo asociadas al IMFC, ha expandido sus operaciones a lo largo del tiempo y ha conseguido posicionarse como uno de los principales bancos argentinos. Al mes de septiembre de 2015, Credicoop era la séptima entidad financiera en términos de activos y contaba con una cartera de depósitos y préstamos equivalente al 4,2% y 3,0% de los depósitos y préstamos totales del sistema financiero (BCRA, 2015). Por su parte, la Caja Cuenca es una entidad pequeña, que ocupa una posición marginal en el mercado; en septiembre de 2015, su cartera de depósitos y préstamos representaba, respectivamente, apenas un 0,003% y 0,02% de los depósitos y préstamos totales del sistema financiero (BCRA, 2015).

Gráfico 5. Transformación de la estructura del cooperativismo de crédito entre 1990 y 2005 (a)



Fuentes: Elaboración propia en base a datos BCRA (2000, 2005) e INDEC (1996).

Nota: (a) El gráfico representa únicamente a las cooperativas sometidas a las disposiciones de la ley de entidades financieras n. 21.526 de 1977. La información relativa a la evolución de las cooperativas no reguladas se reporta en el Gráfico 6.

6. Tendencias y novedades durante la última década, 2003-2016

6.1 Expansión y control de las cooperativas no reguladas

Como se discutió en el apartado 5.2, la ley de entidades financieras de 1969 determinó la existencia de una categoría residual de cooperativas no reguladas, que continuó operando con fondos propios fuera la órbita de control de la autoridad monetaria. Un análisis conjunto de las estadísticas publicadas por el Banco Central y la Secretaría de Estado de Acción Cooperativa (SEAC) sugiere que hacia mediados de la década de 1970 funcionaban unas 250 cooperativas de este tipo. Como se observa en el Gráfico 6, su número declinó gradualmente hasta 1990. A partir de entonces se produjo una inversión de tendencia, con un incremento particularmente significativo durante el último lustro del siglo pasado.

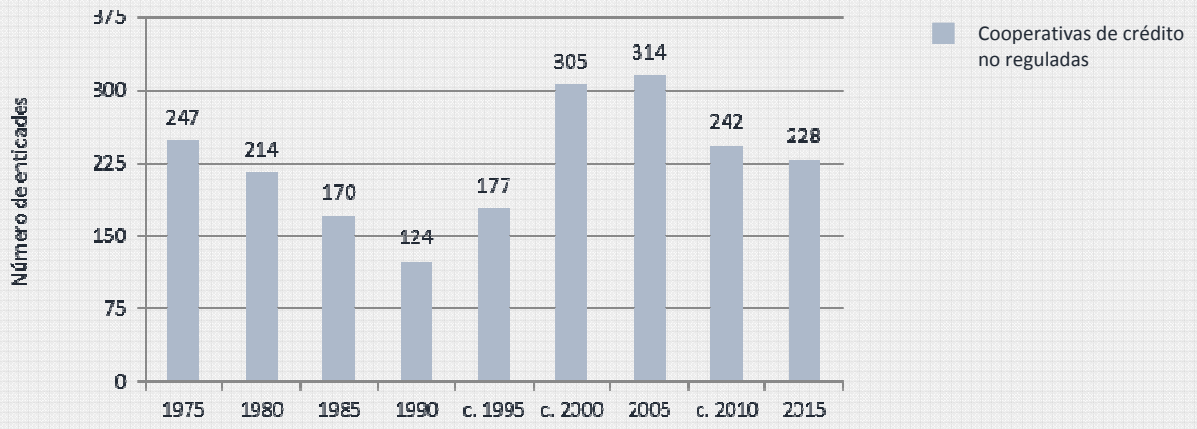
En buena medida, la reciente expansión de las cooperativas no reguladas ha sido motivada por una ampliación de sus facultades operativas. Atendiendo un pedido formulado por la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC), a partir 1996 estas entidades han sido autorizadas a realizar transacciones con terceros no asociados[66]. La disposición, dictada por el órgano estatal competente en materia cooperativa, exige una resolución asamblearia adoptada por mayoría de dos tercios de los socios presentes e indica que tales operaciones no deben exceder el 25 por ciento del volumen de los servicios prestados a los asociados, aunque contempla la posibilidad de excepciones para la admisión de un porcentaje superior.

Por otra parte, el impulso expansivo asociado a la posibilidad de captar fondos del público se ha visto exacerbado por el aumento de la dimensión de su mercado de referencia (i.e. mercado de crédito no regulado o informal, en el que también operan asociaciones mutuales, entidades gremiales y sociedades anónimas). Durante los años noventa, el deterioro general de las condiciones socioeconómicas y las transformaciones estructurales ocurridas en el sistema financiero

[66] Resolución Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) n. 1477 del 01/11/1996, publicada en Boletín Oficial del 07/11/1996. Su vigencia fue ratificada por la Resolución INAES n. 1810 del 14/08/2007, publicada en Boletín Oficial del 17/08/2007.

(concentración, extranjerización, endurecimiento de las medidas prudenciales dictadas por la autoridad monetaria), elevaron las barreras de ingreso al crédito bancario. Excluida de la posibilidad de acceder a los préstamos del sistema financiero, una porción importante de la demanda de crédito se trasladó al mercado informal y estimuló el desarrollo de las cooperativas no reguladas (Sarghini, 2001).

Gráfico 6. Evolución de las cooperativas de crédito no reguladas entre 1975 y 2015. (a) (b)



Fuentes: Elaboración propia en base a BCRA (1976a, 1981, 1986, 1990a, 1994, 2000, 2005, 2015); Cámara de Diputados de la Nación (1995); INAES (2016); INDEC (1996); Levin y Verbeke (1997); Secretaría de Estado de Acción Cooperativa (1987).

Notas: (a) Las cifras son aproximadas, ya que surgen de substraer a las entidades registradas en la autoridad competente en materia de cooperativismo, el número de bancos y cajas de crédito cooperativas supervisadas por el Banco Central. (b) Los datos relativos a 1995, 2000 y 2010 corresponden, respectivamente, a 1994, 2002 y 2011.

A partir de 2003, la creciente intervención del estado en la economía se tradujo en una reducción del empleo asalariado no registrado; también se multiplicaron los programas de asistencia a sectores sociales vulnerables y se produjo un desmesurado incremento en el número de personas empleadas en el sector público (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2011; World Bank, 2014). Estos cambios favorecieron la incorporación al mercado de crédito informal de un estrato de la población que hasta entonces había sido excluido del acceso a cualquier fuente de financiamiento[67]. Aunque no existen cifras precisas, algunas estimaciones sugieren que para fines de 2006 el mercado informal otorgaba préstamos por un monto equivalente al 42 por ciento del total de los créditos otorgados en el país (Bazzan, 2006). De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), por entonces funcionaban más de 300 cooperativas no reguladas, cifra que resulta más de dos veces y media superior a la registrada a comienzos de la década de 1990 (Gráfico 6).

[67] La incorporación de estos sectores sociales se vio además facilitada por una medida implementada en el año 2000 (parcialmente modificada en 2012) denominada "régimen de deducción de haberes". Las entidades de crédito que adhieren a esta iniciativa pueden otorgar préstamos al personal dependiente del estado y percibir su reembolso directamente de la cuenta bancaria en la que prestatario recibe su salario. Al respecto, véanse los Decretos del P.E.N. n. 691 del 11/08/2000, publicado en Boletín Oficial del 15/08/2000, y n. 14 del 05/01/2012, publicado en Boletín Oficial del 09/01/2012.

Paradójicamente, esta extraordinaria expansión no puede ser interpretada como un dato positivo para el cooperativismo. Aprovechando las severas deficiencias en los mecanismos de control estatal, muchos inescrupulosos y oportunistas han constituido cooperativas espurias, orientadas a la realización de beneficios económicos a través de operaciones que a menudo exceden los límites de la legalidad. Varias cooperativas no reguladas han sido denunciadas e investigadas por delitos que incluyen el lavado de dinero, la evasión fiscal y la comercialización de divisas en el mercado de cambios paralelo (Cufré, 2008; "Cerco a las cuevas…", 2015; Feldman, 2013).

Una práctica habitual de las cooperativas no reguladas es la de intervenir como intermediarios entre la oferta del mercado financiero y la demanda del mercado informal. Inspiradas por la obtención de lucros, muchas entidades toman créditos de la banca comercial y transfieren el dinero a los sectores de bajos recursos que operan en el mercado no regulado. Si bien el artículo 115 de la Ley n. 20.337 de 1973 establece límites precisos a los costos de la financiación concedida por este tipo de entidades, la falta de fiscalización estatal ha permitido la difusión de prácticas usurarias (Cámpora, 2013).

En los últimos años, la crítica situación del segmento ha llevado a las autoridades nacionales a tomar cartas en el asunto. Con el objetivo de combatir la usura, hacia fines de 2011 un decreto presidencial estableció límites máximos para el costo de algunos créditos otorgados por las cooperativas no reguladas[68]. Pocos días más tarde, una resolución de la Unidad de Información Financiera (UIF) – un organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que se ocupa de la prevención del lavado de activos y otras operaciones ligadas a la financiación del terrorismo – elevó las exigencias de información y transparencia a las que están sometidas estas entidades[69]. Al mes de diciembre de 2015, 42 cooperativas no reguladas se encontraban suspendidas por haber incumplido con tales requisitos[70].

La autoridad competente en materia cooperativa (INAES) y el Banco Central (BCRA) también han reforzado sensiblemente sus actividades de control y fiscalización sobre el segmento. En septiembre de 2015, una resolución del INAES determinó que serían suspendidas en forma automática todas aquellas cooperativas no reguladas que no presentasen en tiempo y forma su documentación contable anual[71]. La autoridad monetaria, por su parte, ha establecido parámetros para la fijación de la tasa de interés y los costos de otros servicios financieros, colocando a las cooperativas no reguladas dentro de una categoría especial denominada "proveedores no financieros de crédito"[72]. Las cooperativas no reguladas que emiten tarjetas de crédito y/o compra o que cuentan con una cartera de préstamos superior a un valor de referencia fijado por el Banco Central han quedado

---

[68] En particular, el decreto en cuestión fijó topes al costo financiero de los préstamos otorgados a través del denominado "régimen de deducción de haberes" (cf. nota 67). Al respecto véase el Decreto de Necesidad y Urgencia n. 246 del 21/12/2011, publicado en Boletín Oficial del 22/12/2011 y ratificado por la Cámara de Diputados de la Nación el a través de una resolución s/n del 21/03/2012.

[69] Resolución UIF n. 11 del 19/01/2012, publicada en Boletín Oficial del 20/01/2012. Al respecto, véanse también las Resoluciones INAES n. 5586 y n. 5588 del 06/09/2012, publicadas en Boletín Oficial del 13/09/2012.

[70] El listado completo de las entidades suspendidas puede consultarse en el sitio web del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES): http://www.inaes.gob.ar/

[71] Resolución INAES n. 2574 del 25/09/2015, publicada en Boletín Oficial del 28/09/2015.

[72] Al respecto, véanse: Comunicación BCRA A5593 del 10/06/2014, publicada en Boletín Oficial del 18/07/2014; Comunicación BCRA A5603 del 02/07/2014, publicada en Boletín Oficial del 06/08/2014; Comunicación BCRA A5688 del 08/01/2015, publicada en Boletín Oficial del 12/02/2015; Comunicación BCRA 5743 del 17/04/2015, publicada en Boletín Oficial del 13/05/2015.

además obligadas a inscribirse en registros mantenidos por la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias[73].

6.2 Intento de revitalización de las cajas de crédito

Ante la desarticulación de la banca cooperativa y la proliferación de entidades de crédito en el mercado no regulado, desde finales de la década de 1990 algunos legisladores progresistas comenzaron a trabajar en pos de la revitalización del sistema de cajas de crédito. En 1998, el diputado nacional Emilio Martínez Garbino presentó una propuesta para la creación de una red de "cajas locales cooperativas" orientadas a satisfacer las necesidades financieras de los sectores económicos excluidos del circuito del crédito bancario. Dos años más tarde, el diputado nacional Héctor Polino presentó otro proyecto que proponía restituir a las cajas de crédito cooperativas la facultad de operar con cuentas a la vista y letras de cambio (Gleizer, 2006). Las iniciativas, sin embargo, colisionaban con la concepción concentradora y extranjerizante que orientaba la política financiera argentina y ni siquiera llegaron a recibir tratamiento parlamentario (Gleizer, 2006).

Luego del colapso de la economía argentina, ocurrido en diciembre de 2001, una mutación radical en la composición política e ideológica del gobierno nacional derivó en el abandono de las reformas de cuño neoliberal y abrió nuevas oportunidades para el cooperativismo. A principios de 2002, el diputado Polino sometió nuevamente su propuesta a consideración del Parlamento. El proyecto recibió un tratamiento favorable en la Cámara Baja y después de algunas modificaciones menores fue convertido en ley por el Senado en octubre del año siguiente[74].

La Ley n. 25.782 de 2003 (conocida como "ley Polino") restituyó las facultades operativas que las cajas de crédito habían perdido luego de la reforma financiera de 1977. Después de más de 25 años, estas entidades fueron nuevamente autorizadas a recibir depósitos a la vista, a debitar letras de cambio giradas contra esos depósitos, y a captar depósitos a plazos hasta un tope máximo determinado por el Banco Central (art. 2). Para asegurar su carácter solidario y local, la norma dispuso que las cajas debían operar en casa única y en forma exclusiva con asociados radicados en el territorio (art. 2); también estableció obligatoriedad de la forma cooperativa y la imposibilidad de transformación de dicha figura jurídica (art. 3).

Aunque desde un punto de vista simbólico la ley Polino marcó un quiebre fundamental en la actitud del estado hacia el cooperativismo de crédito, desde un punto de vista práctico no consiguió los objetivos que se había trazado. Las primeras disposiciones reglamentarias, emanadas en agosto de 2004 a través de la comunicación A4183 del Banco Central[75], limitaron excesivamente la capacidad operativa de las cajas y comprometieron las posibilidades de revitalización del sector. Luego de algunas reuniones con el IMFC y otras entidades representativas del movimiento, en septiembre de 2005 la autoridad monetaria introdujo modificaciones en la regulación mediante la comunicación A4421[76].

---

[73] Se trata de los registros de "empresas no financieras emisoras de tarjetas de crédito y/o compra" y "de otros proveedores no financieros de crédito". Facultativamente, en el segundo registro también pueden inscribirse las cooperativas no reguladas que soliciten créditos en instituciones del sistema financiero. Ambos registros pueden consultarse en el sitio web de la autoridad monetaria: http://www.bcra.gov.ar/

[74] Ley n. 25.782 de 01/10/2003, publicada en Boletín Oficial del 31/10/2003.

[75] Comunicación BCRA A4183, del 06/08/2004, publicada en Boletín Oficial del 15/10/2004.

[76] Comunicación BCRA A4421, del 23/09/2005, publicada en Boletín Oficial del 11/10/2005. Para una discusión

En la opinión de los representantes del cooperativismo, las disposiciones de 2005 resolvían una parte de los problemas planteados, pero no ofrecían un entorno regulatorio propicio para la fundación de nuevas cajas cooperativas (Gleizer, 2006). A esa altura de las negociaciones, los técnicos del Banco Central advirtieron que la viabilidad económica del modelo de la caja de crédito cooperativa exigía la modificación de algunos preceptos contenidos en la ley de 2003. Con participación del órgano competente en materia cooperativa, la autoridad monetaria elaboró una nueva propuesta legislativa, que fue sometida a consideración del Parlamento y convertida en ley en noviembre de 2006[77].

Entre sus disposiciones más importantes, esta segunda ley de cajas de crédito eliminó los topes cuantitativos para los depósitos a plazo, introdujo la posibilidad de habilitar hasta un máximo de cinco filiales ubicadas en zonas vecinas a la casa central, y autorizó la realización de una parte de las operaciones con terceros no asociados y personas radicadas fuera del territorio de referencia (art. 1 y 2). Con el objetivo de promover la reactivación de un circuito financiero con características parecidas al que había operado durante las décadas de 1960 y 1970, la norma admitió la participación de las letras de cambio cooperativas en las cámaras electrónicas de compensación (art. 1); también dispuso que las cajas de crédito deberían asociarse, en un plazo máximo de cinco años, en una cooperativa de grado superior, la cual tendría a su cargo la tarea de proveer servicios financieros, asistencia técnica y representación ante organismos reguladores y de control (art. 2).

En 2007, el Banco Central reglamentó el funcionamiento de la ley a través de la comunicación A4712[78] y el órgano competente en materia cooperativa aprobó un estatuto modelo para la constitución de las cajas de crédito[79]. Desde entonces, en diferentes puntos del país se han presentado proyectos para la fundación de nuevas entidades, algunas de las cuales se han agrupado en “juntas promotoras de cajas de crédito cooperativas” (FACE, 2012). Las iniciativas han contado con el respaldo del crédito cooperativo italiano, que en el marco del proyecto Centro Internacional de Asistencia al Crédito Cooperativo (CIACC) ha promovido acciones de apoyo técnico, promoción y capacitación (BCC Credito Cooperativo, 2015).

Por el momento estos esfuerzos han sido en vano, ya que ninguno de los proyectos ha recibido la aprobación del Banco Central. La autoridad monetaria ha introducido numerosas modificaciones en la comunicación A4712[80], pero los cambios regulatorios no han conseguido destrabar la situación y han prolongado la incertidumbre acerca de las perspectivas para la reconstrucción del sector.

---

acerca de los cambios introducidos por esta disposición, véase Gleizer (2006).

[77] Ley n. 26.173 del 22/11/2006, publicada en Boletín Oficial del 12/12/2006.

[78] Comunicación BCRA A4712 del 24/09/2007, publicada en Boletín Oficial del 18/10/2007.

[79] Resolución INAES n. 3.050 del 06/12/2007, publicada en Boletín Oficial del 13/12/2007.

[80] El texto de la regulación, ordenado al 07/10/2015, puede consultarse en el sitio web del Banco Central de la República Argentina: http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Texord/t-cajasc.pdf

7. Observaciones conclusivas

Como emerge de la discusión desarrollada a lo largo de este artículo, la estructura y la importancia económica del crédito cooperativo ha fluctuado al compás de las modificaciones introducidas en las normas y regulaciones que rigen su funcionamiento. A su vez, la naturaleza de esas normas y regulaciones se ha visto fuertemente condicionada por los vaivenes de la agitada vida política e institucional del país.

Las primeras cooperativas de crédito surgieron en el contexto de un cuadro legal laxo y permisivo, alineado en el paradigma liberal que inspiró el proceso de formación del estado argentino durante la segunda mitad del siglo XIX. A mediados de la década de 1920, la influencia de legisladores progresistas en el Parlamento determinó la introducción de una ley orgánica y bien articulada, que durante décadas favoreció la consolidación y el desarrollo gradual de numerosas experiencias de crédito solidario.

Hacia fines de la década de 1950, la política económica y financiera extranjerizante del gobierno de turno comprometió las posibilidades de acceso al crédito para la pequeña y mediana empresa nacional, y proporcionó el estímulo necesario para una rápida y vasta expansión del cooperativismo de crédito. Por su importancia económica, las operaciones de las cooperativas comenzaron a afectar los intereses de la banca privada y a crear tensiones sobre el ordenamiento legal vigente. Se inició a partir de entonces una disputa política en torno a la redefinición del marco normativo y regulatorio, que con el estallido del golpe militar de 1966 se resolvió a favor de las pretensiones de la banca comercial.

Entre 1966 y 2002, la sucesión de dictaduras hostiles y de gobiernos democráticos impotentes o indiferentes ante las demandas del cooperativismo, determinaron la consolidación de un entorno legal, regulatorio y económico adverso a las necesidades del movimiento. Hostigado o desamparado, el cooperativismo de crédito argentino inició una espiral contractiva de proporciones notables. Un sector que a mediados de la década de 1960 contaba con siete bancos y cerca de mil cooperativas integradas en dos circuitos paralelos y conectados (IMFC y FACC), para inicios de los años 2000 había quedado reducido a un punado de entidades financieras aisladas y a una miríada de cooperativas no reguladas, inspiradas por motivos no siempre alineados con los principios de la solidaridad y de la ayuda recíproca.

Durante los últimos años se han introducido importantes novedades normativas, tendientes tanto a favorecer la revitalización del sistema de cajas de crédito, como a establecer mayores controles sobre la operación de las cooperativas no reguladas. Hasta el momento, los resultados de primeras medidas han sido decepcionantes. Tal vez producto de la existencia de deficiencias técnicas en el nuevo marco jurídico y regulatorio, o quizás como consecuencia de los profundos cambios que ha sufrido la estructura económica y social argentina a lo largo de las últimas cinco décadas, los cambios legislativos no han conseguido promover la creación de nuevas cajas de crédito cooperativas. Por su parte, las disposiciones orientadas a regular la actividad de las cooperativas que operan en el mercado informal han venido a responder a una necesidad largamente postergada; se trata sin dudas de una iniciativa elogiable, aunque todavía resulta demasiado pronto para hacer una evaluación de su impacto efectivo.

Bibliografia

Acuña, C. H. (1998). Political Struggle and Business Peak Associations: Theoretical Reflections on the Argentine Case. *In:* F. Durand & Eduardo Silva (Eds.), *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*, pp. 51-72. Miami: North-South Center Press.

Adelman, J. (1990). Agricultural Credit in the Province of Buenos Aires, Argentina, 1890-1914, *Journal of Latin American Studies*, 22(1-2): 69-87.

Agote, P. (1881-1888). *Informe del Presidente del Crédito Público Nacional sobre la deuda pública nacional, bancos, acuñación de moneda, y presupuestos y leyes de impuestos de la Nación y de las Provincias* (Vol. 1-5). Buenos Aires: Guillermo Kraft.

Alcibar, J. R. (1964). *La concentración bancaria: su evolución en Argentina.* Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Alfonsín, R. R. (1983). *Mensaje presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 1983.* Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Auza, N. T. (1987). *Aciertos y fracasos del catolicismo argentino* (Vol.2). Buenos Aires: Docencia.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1948). *Sistema bancario argentino: y medidas complementarias de la nacionalización del Banco Central de la República Argentina.* Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina[BCRA] (1959). *Boletín estadístico. Año II, N. 1. Enero de 1959*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1961). *Memoria anual aprobada por el Honorable Directorio en la sesión del 17 de marzo de 1961. Vigesimosexto ejercicio, 1960*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1964). *Boletín estadístico. Año VII, N. 1. Enero de 1964*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1965). *Boletín estadístico. Año VIII, N. 1. Enero de 1965*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1967a). *Boletín estadístico. Año X, N. 1. Enero de 1967*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1967b). *Memoria anual aprobada por el Honorable Directorio en la sesión del 30 de junio de 1966. Trigésimo segundo ejercicio, 1966*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1969). *Memoria anual aprobada por el Honorable Directorio en la sesión del 11 de junio de 1969. Trigésimo cuarto ejercicio, 1968*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1970). *Memoria anual aprobada por el Honorable Directorio en la sesión del 26 de agosto de 1970. Trigésimo quinto ejercicio, 1969*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1973a). *Memoria anual aprobada por el Honorable Directorio en la sesión del 28 de marzo de 1973. Ejercicio 1972.* Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1973b). *Boletín estadístico. Año XVI, N. 1. Enero de 1973*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1976a). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 23 de junio de 1976. Cuadragésimo primer ejercicio, 1975.* Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1976b). *Boletín estadístico. Año XIX, N. 2-3. Febrero-Marzo de 1976*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1977). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 13 de julio de 1977. Cuadragésimo segundo ejercicio, 1976*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1978a). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 12 de julio de 1978. Cuadragésimo tercer ejercicio, 1977*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1978b). *Boletín estadístico. Año XXI, N. 2-3. Febrero-Marzo de 1978*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1979). *Modificaciones producidas en la estructura del sistema financiero entre el 31 de mayo de 1977 y el 2 de junio de 1979*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1980a). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 11 de septiembre de 1980. Cuadragésimo quinto ejercicio, 1979*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1980b). *Boletín estadístico. Año XXIII, N. 1 Enero de 1980*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1981). *Boletín estadístico. Año XXIV, N. 1 Enero de 1981*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1982a). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 15 de abril de 1982. Cuadragésimo séptimo ejercicio, 1981*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1982b). *Boletín estadístico. Año XXV, N. 1-2. Enero-Febrero 1982*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1986). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 9 de enero de 1987. Quincuagésimo primer ejercicio, 1985*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1990a). *Memoria anual aprobada por el Directorio en la sesión del 27 de diciembre de 1989. Quincuagésimo cuarto ejercicio, 1988*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1990b). *Boletín estadístico. Año XXXIII, N. 1-6. Enero-junio de 1990*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1994). Memorias anuales 1989-1993. *Aprobadas por el Directorio en la sesión del 21 de septiembre de 1994 (Res. n. 741)*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1995-1999). *Informe anual sobre las operaciones del BCRA al Honorable Congreso de la Nación*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (1998). *Memorias anuales 1989-1993. Aprobadas por el directorio en la sesión del 21 de septiembre de 1994*. Buenos Aires: BCRA.

Banco Central de la República Argentina (2000). *Informe al Congreso de la Nación. Segundo semestre 2000*. Disponible en: http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Publicaciones/e2000_2s_Cap4_8.pdf

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (2005). *Informe al Congreso de la Nación 2005*. Disponible en: http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Publicaciones/inf2005.pdf

Banco Central de la República Argentina [BCRA] (2015). *Sistema Financiero, Consulta por Grupo de Entidades* [Archivo de datos]. Consultado en http://www.bcra.gov.ar/Sistema_financiero/sisfin020200.asp?opcion=1

Banco de la Nación Argentina (1943-1956). Memoria y balance [Correspondientes a los ejercicios 1942 a 1955]. Buenos Aires: (s.n.)

Banco Popular Argentino (1887). Estatutos. Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Encuadernación de Jacobo Peuser.

Bazzan, G. (2006, 24 de diciembre). Boom en el consumo: 4 de cada 10 créditos se dan fuera de los bancos. *Clarín*. Consultado en http://edant.clarin.com/diario/2006/12/24/elpais/p-01501.htm

BCC Credito Cooperativo (2015). *Il Progetto CIACC in Argentina*. Consultado en http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=38946

Borea, D. (1917). La mutualidad y el cooperativismo en la República Argentina. En Comisión Nacional del Censo (Ed.). *Tercer Censo Nacional levantado el 1 de junio de 1914* (Vol. 10: 85-239). Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía.

Bravo, M. (1927). Informe de la Comisión de Códigos del Honorable Senado de la Nación, por el senador. En Congreso Nacional (Ed.), Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1926 (Vol. 5: 203-242). Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.

Brauner, S. (2007). La Federación Argentina de Cooperativas de Crédito y sus prácticas políticas, *Revista del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, 1(1): 584-597.

Cámara de Diputados de la Nación (1995). *Trámite parlamentario*. *Periodo 1995, n. 60*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Cámpora, L. (2013). "Dinero ya": investigan las estafas de algunas empresas que dan créditos. *Infojus Noticias, Agencia Nacional de Noticias Jurídicas*. Consultado en http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/dinero-ya-investigan-las-estafas-de-algunas-empresas-que-dan-creditos-1831.html

Canitrot, A. (1981). Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*, 21(82): 131-189.

Canova, A. B. (1920). Reflexiones sobre la Sociedad Cooperativa Limitada "Empleados de Banco", *Crisol*, I(4): 11-19.

Cavallone Brebbia, A. (1947). *Cooperativismo: sociedades cooperativas en la República Argentina*. Buenos Aires: Semca.

Cerco a las cuevas en la city porteña (2015, 13 de junio). *Página 12*. Consultado en http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-274837-2015-06-13.html

Congreso de la Nación (1952). *Diario de sesiones, Año 1952* (Vol. 3). Buenos Aires: Imprenta del Porvenir.

Congreso Nacional (1916). *Diario de sesiones, Año 1915* (Vol. 3). Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Gaceta de Buenos Aires.

Consejo Intercooperativo Argentino [CIA] (1983). *Congreso Argentino de la Cooperación 1983*. Buenos Aires: Intercoop.

Cortés Conde, R. (2009). *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

Cufré, D. (2008, 5 de diciembre). Mutuales y cooperativas, en la mira. *Página 12*, http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-116136-2008-12-05.html

Dirección Nacional de Cooperativas [DNC] (1960-1969). *Síntesis estadística de las sociedades cooperativas*. Buenos Aires: DNC.

Escalante, W., Zeballos, E. S., Basualdo, B. & Colombres, E. (1889). Informe de la Comisión Reformadora a la Honorable Cámara de Diputados. En República Argentina (Ed.), *Código de Comercio de la República Argentina, Sancionado por el Honorable Congreso Nacional el 5 de octubre de 1889* (pp. VII-LXXXI). Buenos Aires: Imprenta La Universidad.

Federación Argentina de Cooperativas Electricidad y otros Servicios Públicos [FACE] (2012). El cooperativismo de crédito en Argentina: historia, evolución y aporte al desarrollo local. Artículo presentado en el *Congreso Argentino de Cooperativas 2012*, Rosario, Santa Fe, Argentina. Consultado en http://www.faccredito.coop/wp-content/uploads/2014/05/Cooperativas-de-Credito-en-Argentina.-Juntas-Promotoras-de-Cajas-de-Cr%C3%A9dito-en-formacion.pdf

Federación de Bancos Cooperativos de la República Argentina [Febancoop]: (1978, 15 de julio). *Veritas*, 48(507): 375.

Feldman, G. (coord.). (2013). *Créditos para el consumo: análisis del fenómeno socioeconómico y su impacto en los sectores populares*. Buenos Aires: Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos.

García, A. T. (1996). Los bancos cooperativos hoy: desafíos y oportunidades. *Revista de Idelcoop,* 23(99): 239-245.

García Vázquez, E. (1976). Las reformas del sistema financiero: el proyecto de ley de entidades financieras, *Propuesta y Control*, 1(4): 351-355.

Gilbert, I. (1994). *El oro de Moscú: historia secreta de la diplomacia, el comercio y la inteligencia soviética argentina.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Gleizer, A. (1981). La experiencia del movimiento cooperativo de crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social, *Perspectiva económica*, 11(33): 183-198.

Gleizer, A. (2006). Reforma parcial de la ley de entidades financieras, *Revista Idelcoop*, 33(172): 344-366.

Gorini, F. (1968). *Las capas medias y la estructura financiera*. Buenos Aires: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Gorini, F. (1986). La banca cooperativa: situación y perspectiva, *Revista Idelcoop*, 13(48): 1-10.

Grela, P. (1965). *Cooperativismo y monopolio*. Buenos Aires: Platina.

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos [IMFC] (1988). *La historia de todos: 30 años de lucha inclaudicable*. Buenos Aires: IMFC.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES] (2016). *Estadísticas del sector cooperativo. Listados para bajar*. Disponibles en http://www.inaes.gob.ar/?page_id=734# [consultados por el autor en enero de 2006, mayo de 2011 y diciembre de 2015).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (1981). *Anuario estadístico de la República Argentina 1979-1980.* Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (1996). *Anuario estadístico de la República Argentina 1995*. Buenos Aires: INDEC.

Kersffeld, D. (2013). El activismo judío en el comunismo de entreguerras. Cinco casos latinoamericanos, *Nueva Sociedad,* 247: 152-164.

Krieger Vasena, A. (1969). Ley de entidades financieras n. 18.061. Exposición de motivos, estructura del proyecto, *Boletín Oficial de la República Argentina*, año LXXVII, n. 21.607, pp. 2-6.

Lacroix, J. (1978). *Les coopératives et l'Etat*. Copenhagen: International Cooperative Alliance.

Laks, J. (1966). *¿Qué pasa con las cooperativas?* Buenos Aires: Editorial Instituto.

Levin, A. & Verbeke, G. (1997). *El cooperativismo argentino en cifras: tendencias en su evolución, 1927-1997* (Centro de Estudios de Sociología del Trabajo DT N. 6). Consultado en: http://www.econ.uba.ar/cesot/docs/documento%206.pdf

Maidenberg, H. J. (1966, 4 de julio). Argentina Holds 18 in Credit Union; 12 More, 5 with Jewish Names, are Arrested. *The New York Times*, p. 9.

Mirelman, V. A. (1988). *En búsqueda de una identidad: los inmigrantes judíos en Buenos Aires, 1890-1930.* Buenos Aires: Milá.

Mirelman, V. A. (1990). *Jewish Buenos Aires, 1890-1930: In Search of an Identity*. Detroit: Wayne State University Press.

Mizrahi, M. L. (1976). *Cooperativas de crédito: naturaleza, desarrollo, régimen legal, propuesta de cambio.* Buenos Aires: Depalma.

Müller, A. (2002). *Desmantelamiento del estado de bienestar en la Argentina* (CEPED Cuaderno N. 6). Buenos Aires: Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo. Consultado en http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/cuad%206/cuaderno6.pdf

Niklison, J. E. (1920). *Acción social católica obrera. Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, 46: 1-286. Buenos Aires: Imprenta Kosmos.

Nogués, J. (1986). The Nature of Argentina's Policy Reforms during 1976-81, *World Bank Staff Working Papers*, N. SWP 765. Washington, DC: The World Bank. Consultado en http://documents.worldbank.org/curated/en/1986/01/1554700/nature-argentinas-policy-reforms-during-1976-1981

Nuevos créditos para el consumo: ahora lo permiten las computadoras (1967, 24 de julio), *Revista Análisis*, 332: 14.

O' Donnell, G. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966–1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Olivera, J. (1970). *Diccionario de economía y cooperativismo*. Buenos Aires: C. O. G. T. A. L.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2011). *La formalización del empleo en Argentina*. Notas OIT Trabajo Decente en Argentina. Buenos Aires: OIT.

Plotinsky, D. E. (2007). El Congreso Argentino de Cooperativas (Rosario, 1958) y la expansión del cooperativismo de crédito, *Revista del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, 1(1): 559-583.

Plotinsky, D. E. (2008). B.C.R.A. y cooperativismo de crédito. Una relación conflictiva (1958-1966). Artículo presentado en las *XXI Jornadas de Historia Económica de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Caseros, Buenos Aires, Argentina. Consultado en http://www.archicoop.com.ar/documentos/bcra_y_cooperativismo_de_credito.pdf

Plotinsky, D. E. (2015). B.C.R.A. y cooperativismo de crédito: una relación conflictiva. *Revista de Idelcoop*, 217: 165-190.

Quesada, S. (1894). *El Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Martín Biedma.

Quintela, R. L. (2005). *Crisis bancarias y corrupción*. Buenos Aires: Dunken.

Repetto, N. (1932). *Lecciones sobre cooperación: profesadas en el Colegio Libre de Estudios Superiores durante el invierno de 1931*. Buenos Aires: La Vanguardia.

Repetto, N. (1944). *Cómo nace y se desarrolla una cooperativa*. Buenos Aires: A. Giménez.

República Argentina (1888-1938). *Registro Nacional de la República Argentina (Vols. correspondientes al periodo 1887 a 1911)*. Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

República Argentina (1889). *Código de Comercio de la República Argentina, Sancionado por el Honorable Congreso Nacional el 5 de octubre de 1889*. Buenos Aires: Imprenta La Universidad.

Rodríguez, C. (1979). El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre, *CEMA Documento de trabajo*, n. 5. Buenos Aires: Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina. Consultado en https://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/5.pdf

Santillán, C. A. (1968). *Las cooperativas de crédito hacia un nuevo régimen económico-legal*. Buenos Aires: Intelecto.

Sarghini, J. (coord.) (2001). *El dilema de la economía informal: evidencias y políticas*. Cuadernos de Economía n. 59. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1987). La política económica de Martínez de Hoz. Buenos Aires: Hyspanoamérica.

Schujman, L. (1979). *Credit Cooperation and its Contribution to Development: The Argentine Experience on Solidarity Credit*. Santa Fe: Idelcoop.

Secretaría de Estado de Acción Cooperativa [SEAC] (1987). *Cooperativas en la República Argentina, años 1985 y 1986*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.

Serralunga Langhi, G. (1920a). Las cajas rurales tipo Raiffeisen y los arrendamientos directos y colectivos como remedio al malestar agrario y base de la nueva colonización argentina. En Congreso Nacional (ed.), *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (Vol. 1) (pp. 475-480). Buenos Aires: Establecimiento Gráfico de A. Martino.

Shatzky, J. (1952). *Comunidades judías en Latinoamérica*. Buenos Aires: American Jewish Committee.

Spognardi, A. (2016). *Orígenes del cooperativismo de crédito argentino, 1887-1926.* Manuscrito sometido para publicación (copia en poder del autor).

Véliz, R. R. (1959). *La sociedad cooperativa: Legislación argentina y comparada.* Buenos Aires: Editorial Nueva América.

Vicchi, O. D. (1969). Temas de economía y otros ensayos: balance de pagos, moneda, inflación. Buenos Aires: Depalma.

World Bank (1985). *Argentina: Economic Memorandum* (Vol. 1). Washington, DC: The World Bank.

World Bank (1995). Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Bank Reform Loan in an Amount Equivalent to US$500 Million to the Argentine Republic, TWB Report, N. P-6612-AR. Washington, DC: The World Bank.

World Bank (2014). *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington, DC: The World Bank.

Zadoff, E. (2005). Crédito económico y liderazgo comunitario: las cooperativas de crédito judías y la vida comunitaria judía argentina en el siglo XX. En J. Goldstien, F. Goldberg & E. Zadoff, E. (Eds.), *Judaica Latinoamericana: Estudios Historico-Sociales* (Vol. V) (pp. 129-144). Jerusalem: Editorial Universitaria Magnes.

Zavala Rodríguez, C. J. (1971). *Código de comercio y leyes complementarias* (Vol. 1). Buenos Aires: Depalma.

Zeballos, E. S. (1909). *Le crédit et le régime hypothécaire de la République Argentine et dans le Nouveau-Monde: Étude économique et de législation comparée*. Bruxelles: Imprimerie F. Van Buggenhoudt.

Apéndice

Síntesis de las principales disposiciones en materia de crédito cooperativo, 1889-2015

Año	Norma	Principales disposiciones	Principales efectos
1889	Código de Comercio (a). art. 392, 393, 394	Otorga amplias libertades estatutarias para la constitución de cooperativas. Establece la regla de un voto por asociado, pero guarda silencio acerca de la posibilidad de que las cooperativas realicen operaciones lucrativas.	Promueve desarrollo de múltiples y heterogéneas iniciativas de cooperativismo genuino, pero también facilita el uso instrumental (para fines no solidarios) de la cooperativa.
1926	Ley n. 11.388 del 20/12/1926 (B.O. 27/12/1926)	Consagra los principios del cooperativismo genuino en el ordenamiento jurídico argentino. Crea un registro de entidades y establece una autoridad de aplicación de la ley. En relación a las cooperativas de crédito, fija límites precisos a los costos de la financiación otorgada y establece que los excedentes deben ser distribuidos en proporción al capital aportado.	Contribuye a la depuración del sector, favoreciendo la administración del crédito con criterios solidarios y alentando la transformación de las cooperativas espurias en sociedades anónimas lucrativas.
1926	Ley n. 11.380 del 5/10/1926 (B.O. 20/10/26)	Delinea medidas de fomento para el sector cooperativo.	Favorece el establecimiento como cooperativas de varias entidades de crédito solidario que operaban informalmente o bajo otras figuras societarias, especialmente en el ámbito de la colectividad judía.
1935	Leyes n. 12.155, y n. 12.156 del 28/3/1935 (B.O. 5/4/1935)	Determinan la creación del BCRA y la regulación del sistema financiero. La segunda norma (Ley n. 12.156) no menciona explícitamente a las cooperativas, pero establece que todas las entidades que realicen actividades bancarias quedan sometidas al control de la autoridad monetaria.	Se genera incertidumbre acerca de la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por las cooperativas de crédito. En particular, no resulta claro si las sumas entregadas por los asociados de la cooperativa constituyen o no un depósito bancario.
1938	Decreto P.E.N n. 15.130 del 21/10/1938 (no fue publicado en B.O.)	Establece que no serán considerados como depósitos bancarios los fondos que las cooperativas reciban de sus asociados, “salvo que por la índole e importancia de dichos fondos en relación con el capital de la entidad, o por la composición del activo y pasivo social, la entidad revista las características propias de un banco”. Faculta al BCRA para realizar inspecciones individuales tendientes a determinar la naturaleza (bancaria o no) de cada cooperativa de crédito.	El cooperativismo de crédito se divide en dos tipos de entidades: (i) cooperativas no bancarias, sujetas al régimen de la Ley 11.388 y demás disposiciones de la autoridad competente en materia cooperativa; (ii) bancos cooperativos, sujetos también a las normas dictadas por el BCRA.

1941	Decreto P.E.N. n. 82.251 del 14/1/1941, (B.O. 3/2/1941)	Promueve la creación de "Cajas Regionales Cooperativas de Préstamos y Ahorros" como entidades anexas a las cooperativas agrícolas existentes. Su objetivo es extender el crédito agrario concedido por el Banco de la Nación Argentina hacia localidades alejadas que no cuentan con instituciones financieras.	Se crean apenas un par de decenas de cajas regionales, que actúan como meros agentes de la banca estatal. El programa pierde gradualmente importancia y hacia mediados de la década de 1950 es discontinuado.
1957	Decreto ley n. 13.127 del 22/10/1957, (B.O. 29/10/1957)	Reemplaza a la Ley n. 12.156 de 1935. En su artículo 2 establece la obligatoriedad de la figura "sociedad anónima" para la constitución de nuevas entidades bancarias.	La disposición del art. 2 suscita los reclamos del cooperativismo y es anulada al año siguiente a través de la Ley n. 14.505 del 28/09/1958, (B.O. 10/10/1958).
1966	Decreto P.E.N n. 16.898 del 8/7/1966, (B.O. 11/7/1966) y Resolución BCRA n. 286 del 11/7/1966, (B.O 12/7/1966)	Establecen la jurisdicción del BCRA sobre las cooperativas de crédito; prohíbe el endoso de las órdenes de pago; determina el cese de las operaciones de las cámaras compensadoras cooperativas; obliga a las cooperativas a inscribirse en un "registro de entidades financieras no bancarias".	La imposibilidad de endosar y compensar las órdenes de pago afecta la operación de las cooperativas con cuentas a la vista, erosionando el pilar que había sostenido la expansión del sector entre 1958 y 1966. Cerca de mil cooperativas se inscriben en el registro creado por el BCRA.
1969	Decreto ley n. 18.061, del 15/1/1969, (B.O. 22/1/1969).	Reemplaza a la Ley n. 13.127 de 1957. Crea un tipo especial de institución financiera denominada "caja de crédito". Tales entidades pueden constituirse bajo la forma cooperativa y operar con cuentas a la vista, pero quedan imposibilitadas de emitir instrumentos financieros asimilables al cheque.	El cooperativismo de crédito se divide en tres tipos de entidades: (i) bancos cooperativos, (ii) cajas de crédito cooperativas, (iii) cooperativas de crédito (o cooperativas no reguladas). Estas últimas operan exclusivamente con asociados, otorgan préstamos con fondos propios y no están sujetas al control de la autoridad monetaria. Para 1972, algo menos de la mitad de las cooperativas que en 1966 se habían inscripto al registro del BCRA son habilitadas para funcionar como "cajas de crédito". El resto desaparece o continúa sus operaciones como "cooperativas no reguladas". Un puñado de cooperativas se transforma en bancos cooperativos.
1972	Ley n. 20.041 del 27/12/1972, (B.O. 29/12/1972).	Restituye a las cajas de crédito la posibilidad de emitir documentos con características asimilables al cheque (letras de cambio endosables y transferibles).	Se abren expectativas para la revitalización del circuito financiero cooperativo que había operado con éxito hasta mediados de 1966.
1973	Ley n. 20.337 del 2/5/1973, (B.O. 15/5/1973).	Reemplaza a la Ley 11.388 de 1926. Ratifica la distinción entre (i) bancos, (ii) cajas de crédito, y (iii) cooperativas de crédito (cooperativas no reguladas). Las cooperativas del tipo (i) y (ii) quedan sometidas a las disposiciones de la ley de entidades	

		financieras n. 18.061 de 1969 y a las regulaciones dictadas por el BCRA. En relación a las "cooperativas no reguladas", la norma mantiene las disposiciones de la legislación anterior, aunque introduce la posibilidad de distribuir excedentes en proporción a los servicios utilizados.	
1977	Ley 21.526 del 14/2/1977, (B.O. 21/2/1977).	Reemplaza a la Ley n. 18.051 de 1969. Prohíbe las operaciones con cuentas a la vista en las cajas de crédito y permite la transformación de las cajas en bancos, manteniendo la forma jurídica cooperativa.	Para continuar sus operaciones en cuentas a la vista, la mayor parte de las cajas opta por transformarse en banco cooperativo. Algunas lo hacen en forma individual y otras mediante fusión con entidades similares. En total, desaparecen alrededor de 300 cajas y surgen cerca de 80 bancos.
1995	Ley n. 24.485 del 5/4/1995, (B.O. 18/4/1995).	Permite que las cooperativas reguladas por el BCRA transfieran su fondo de comercio a una sociedad anónima (art. 2). También amplia el rol de prestamista de última instancia del BCRA, condicionando la asistencia financiera a la constitución de garantías que incluyan el "capital social de control" de las entidades solicitantes (art. 3).	Dado que las cooperativas no poseen un "capital social de control", las disposiciones de los artículos 2 y 3 crean incentivos para la transformación de varios bancos cooperativos en sociedades anónimas lucrativas.
1996	Resolución INACyM n. 1477 del 1/11/1996, (B.O. 7/11/1996).	Bajo una serie de condiciones, autoriza a las "cooperativas no reguladas" a realizar operaciones con terceros no asociados.	Fomenta la expansión del cooperativismo en el mercado de crédito informal (i.e. no sometido a la Ley n. 21.526 y demás disposiciones de la autoridad monetaria). La expansión de este segmento es acompañada por un creciente uso instrumental de la figura cooperativa.
2003	Ley n. 25.782 del 1/10/2003, (B.O. 31/10/2003).	Establece la obligatoriedad de la figura cooperativa para la constitución de cajas de crédito. Restituye, bajo una serie de condiciones más o menos restrictivas, la posibilidad de operar con cuentas a la vista.	Las reglamentaciones emitidas por el BCRA suscitan quejas en el movimiento cooperativo y promueven la modificación de la normativa.
2006	Ley n. 26.173 del 22/11/2006, (B.O. 12/12/2006).	Sustituye a la Ley n. 25.782, ampliando las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas.	Surgen varios proyectos para la instalación de cajas cooperativas, aunque ninguno consigue ser materializado.
2011-2015	D.N.U. n. 246 del 21/12/2011, (B.O. 22/12/2011), y resoluciones varias del BCRA, INAES y UIF (cf. notas 68, 69, 71 y 72)	Aumentan los controles sobre las operaciones de las entidades de crédito que operan en el mercado informal, incluyendo a las cooperativas no reguladas.	Más de 40 cooperativas no reguladas son suspendidas por incumplimiento de las obligaciones informativas establecidas en 2012 por la Unidad de Información Financiera (UIF).