
EL MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS AHORROS Y LA CONSTITUCIÓN DE INSTITUCIONES COOPERATIVAS SOSTENIBLES

El presente posicionamiento de Développement international Desjardins (DID) ha sido preparado en relación con sus posicionamientos titulados "Las características de una red federada de instituciones financieras cooperativas" y "Supervisión: una responsabilidad para compartir"¹.

CONTEXTO

Ya sea en materia de apoyo a las autoridades estatales de supervisión y control, como de apoyo a las redes cooperativas financieras u otros asociados financieros de DID, el marco jurídico tiene por objeto lograr, mediante el establecimiento de reglas, la protección de los ahorros depositados por los socios o clientes en las instituciones financieras y permitir, al mismo tiempo, que esas instituciones se desarrollen, lleguen a ser sostenibles y estén en condiciones de satisfacer plenamente las necesidades de su comunidad.

Las instituciones financieras atendidas en las intervenciones de DID practican las microfinanzas o las finanzas de proximidad; es decir, que realizan actividades de intermediación financiera con personas que no son clientes del sector bancario y financiero clásico porque, en general, tienen necesidades que pueden ser satisfechas mediante operaciones por montos pequeños o bien mediante operaciones que el sector bancario y financiero clásico no efectúa. Esas instituciones se caracterizan principalmente por ser de propiedad colectiva y tener alcance comunitario.

Los posicionamientos de DID relativos al marco jurídico se redactan en forma de aseveraciones. Esta formulación tiene la ventaja de presentar, en forma concisa, la posición de DID, que luego se detalla en algunas oraciones que aclaran el sentido de la aseveración.

Los diversos posicionamientos de DID han sido elaborados teniendo en cuenta, principalmente, el modelo cooperativista, pero pueden adaptarse para tomar en consideración la realidad de instituciones de propiedad colectiva y alcance comunitario cuya naturaleza no sea cooperativa.

Acerca del alcance del marco jurídico aplicable

"DID considera que todas las instituciones que practican las microfinanzas o las finanzas de proximidad deberían operar con arreglo a un marco jurídico habilitante."

¹ El presente posicionamiento se inscribe en un conjunto integrado por otros dos documentos que son de difusión restringida: un proyecto de Ley de cooperativas de ahorro y crédito y un proyecto de reglamentación que se encuentra en la fase de preparación.

En general, se estima que no se debería reglamentar lo que no se puede supervisar; en efecto, hasta el marco mejor concebido puede resultar inútil o contraproducente si no existe una supervisión efectiva. Habida cuenta de las carencias generales que afligen habitualmente a las autoridades en términos de capacidad de supervisión, podría ser más conveniente que se concentraran en un número menor de instituciones, en lugar de abarcar a todos los operadores de las microfinanzas. Además, cabría preguntarse si es oportuno que el marco legal comprenda también a las instituciones financieras que solamente otorgan créditos.

Sin embargo, DID considera que es preferible que el marco jurídico aplicable se refiera a todas las instituciones financieras que se dedican a las microfinanzas o las finanzas de proximidad, en particular para:

- Evitar crear un vacío jurídico: se crearía un vacío de esta naturaleza si hubiera instituciones no comprendidas en el régimen, o cuando el régimen jurídico aplicable a esas instituciones fuera impreciso o incluso inexistente. La creación de este vacío podría contribuir también a desacreditar el marco aplicable y operar como si coexistieran dos regímenes jurídicos paralelos. No es conveniente que, en un mismo medio, la gente trabaje con reglas demasiado diferentes.
- Permitir que las autoridades obtengan, de todas las instituciones, un máximo de información sobre el sector de las microfinanzas o las finanzas de proximidad: el marco aplicable podría obligar a todas las instituciones a presentar a las autoridades informaciones precisas y un informe anual.
- Asegurar a las autoridades que habrá un mejor control del sector de las microfinanzas o las finanzas de proximidad.

Además, el hecho de incluir también a las instituciones financieras que solamente conceden créditos tiene por objetivo principal proteger los intereses de esas instituciones y sus acreedores, contribuyendo así a la estabilidad del sistema bancario y financiero. Asimismo, un marco que comprenda a esas instituciones puede conducir también a prevenir el endeudamiento excesivo (a condición de que haya intercambio de informaciones en relación con el estado de endeudamiento de los prestatarios), y aumentar la competencia entre todas las instituciones que practican las microfinanzas o las finanzas de proximidad, contribuyendo así a reducir los costos de crédito e incrementar la satisfacción de la clientela.

Finalmente, DID ha constatado que, entre las autoridades estatales, existe actualmente la tendencia a ajustar las exigencias del marco jurídico en función de criterios que incluyen el riesgo que representan las instituciones de microfinanzas. Esas exigencias pueden variar, en particular, en función del tamaño, el volumen de actividades y la naturaleza de las actividades de esas instituciones.

DID considera que esa tendencia es interesante y subraya que las exigencias aplicables a las instituciones pequeñas, o a las instituciones que solamente otorgan créditos, podrían ser menos estrictas puesto que el riesgo que representan es inferior. Cuanto más grande sea el tamaño o el volumen de negocios de una institución, y cuanto más diversificadas sean sus actividades, más estrictas podrían ser las exigencias aplicables a esa institución ya que representa un riesgo más patente. Por ello, además de las exigencias aplicables a las instituciones más pequeñas, una institución de esta naturaleza debería regirse por un marco prudencial que la obligara, en particular, a respetar ciertos indicadores, limitar sus actividades en otros ámbitos diferentes al ahorro y el crédito, reducir los riesgos que toma, etc..

Las instituciones cuyo tamaño, volumen de negocios o diversificación de las actividades lo justificaran, podrían regirse por un marco comparable al aplicable a las instituciones del sistema bancario y financiero clásico.

Acerca de una ley específica para las cooperativas de ahorro y crédito

“DID considera que las cooperativas de ahorro y crédito deberían, tanto por su naturaleza como por sus actividades, ser objeto de una ley específica.”

Una cooperativa es una persona jurídica que agrupa a personas que se reúnen voluntariamente para satisfacer sus aspiraciones y necesidades económicas, sociales y culturales comunes mediante una empresa cuya propiedad es colectiva y en la que el poder se ejerce democráticamente.

Por su propia naturaleza, una cooperativa es diferente a un banco u otro establecimiento financiero. Una cooperativa es una organización democrática que pertenece a sus socios; éstos participan activamente en el establecimiento de las políticas y la toma de decisiones de esa institución. Los socios de una cooperativa son, a la vez, propietarios y usuarios; cada uno tiene el mismo derecho de voto, sin importar el número de partes sociales que posea. Dado que, por su naturaleza, es esencialmente diferente a un banco u otro establecimiento financiero no cooperativo, sería preferible que una cooperativa no se rigiera por la misma ley orgánica que se aplica a los bancos o a esos otros establecimientos financieros.

Además, habida cuenta de sus actividades, una cooperativa de servicios financieros también es distinta a las cooperativas de otros sectores económicos. Mientras que una cooperativa de servicios financieros tiene por finalidad principal recibir ahorros de sus socios para hacerlos producir y darles créditos, el objetivo de otros tipos de cooperativas puede ser, por ejemplo:

- satisfacer las necesidades de abastecimiento o comercialización de sus socios, procurándoles bienes o servicios relacionados con su actividad productiva,
- brindar a sus socios bienes o servicios de calidad al menor costo posible,
- facilitar el acceso de los socios a la propiedad o el uso de una vivienda,
- dar empleo a sus socios, así como buenas condiciones laborales.

La cooperativa de servicios financieros es la única cooperativa que ejerce sus actividades en el ámbito de la intermediación financiera. Para asegurar el buen funcionamiento del sistema bancario y financiero y proteger a los socios ahorristas, una cooperativa de servicios financieros debe estar sujeta a reglas que no se aplican a los demás tipos de cooperativas. En consecuencia, una cooperativa de servicios financieros debería, por ejemplo:

- obtener una autorización de la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero antes de comenzar sus actividades,
- cumplir la reglamentación, instrucciones y ordenanzas de la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero,
- estar sujeta a la supervisión y el control de la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero,
- mantener una liquidez y una capitalización adecuadas para poder cumplir sus obligaciones sin perjudicar los ahorros que le han sido confiados,
- limitar los riesgos de colocación en una misma persona, así como en sus dirigentes y empleados.

Habida cuenta de que las cooperativas de servicios financieros son diferentes a las cooperativas de otros sectores económicos por su actividad de intermediación financiera, no deberían regirse por la ley aplicable a todas las cooperativas. Por ende, deberían ser objeto de una ley propia que tome en cuenta su naturaleza cooperativa y su actividad de intermediación financiera.

Es importante que una ley de ese tipo no restrinja las actividades de la cooperativa, sino que le conceda todo lo que necesita para alcanzar realmente sus objetivos y la sostenibilidad. Por ello, en relación con los créditos que otorga, no se le debería imponer un límite a los créditos no garantizados, así como tampoco se le debería imponer la obligación de hacer reservas por el solo hecho de que un crédito no tenga garantía. Ese tipo de disposiciones convertiría a las microfinanzas en impracticables. Por el contrario, sería preciso prever medios que tengan en cuenta las garantías grupales, los antecedentes de reembolso del prestatario e incluso el nivel de morosidad de la cartera de crédito de una cooperativa de servicios financieros.

Acerca de la autoridad responsable

“DID considera que las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de segundo nivel deberían depender, en cuanto a su funcionamiento, de la supervisión y el control de la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero.”

Corresponde a cada Estado determinar si las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de segundo nivel deben depender de una sola autoridad o de varias autoridades distintas. Por ejemplo, un Estado puede elegir que las cooperativas de ahorro y crédito dependan, en cuanto a su vida institucional, del Ministerio competente en materia de cooperativas y, en cuanto a su operativa como intermediarias financieras, de la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero.

Llegado el caso, es importante limitar el número de autoridades, asegurarse de que las responsabilidades de cada una estén claramente delimitadas y evitar que haya superposición o zonas grises en las que cada autoridad se pregunte cuáles son sus responsabilidades y facultades y no se atreva a intervenir a causa de la incertidumbre. Una delimitación de esta naturaleza podría evitar también que las autoridades competentes emitan opiniones, directivas o instrucciones contradictorias. DID considera que las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de segundo nivel no deberían depender en ningún caso de más de dos autoridades diferentes y que, idealmente, deberían depender solamente de una autoridad, es decir, aquella responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero.

En todos los casos, las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de segundo nivel deberían depender, en cuanto a su funcionamiento como intermediarios financieros, de la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero. Las razones del apoyo a este posicionamiento son numerosas, por ejemplo:

- En su función de intermediación financiera, las cooperativas de ahorro y crédito y las federaciones deben someterse a reglas elaboradas por la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero; esas reglas tienen por objeto asegurar la protección de los ahorros que les han sido confiados y, al mismo tiempo, permitir su desarrollo en forma segura. Por ello, las cooperativas de ahorro y crédito y las federaciones no podrían captar ahorros ni dar créditos sin la habilitación emitida por la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero. Asimismo, deberían estar sometidas a las reglas prudenciales elaboradas por esa autoridad y también deberían estar sometidas a la supervisión y control de ésta.
- La supervisión y el control de las cooperativas de ahorro y crédito y las federaciones requieren conocimientos técnicos, en particular en materia de contabilidad, análisis financiero, evaluación de garantías, gestión de los riesgos, encaje, etc., que no necesariamente tienen las otras autoridades estatales.

Finalmente, la autoridad responsable del buen funcionamiento del sistema bancario y financiero debería estar en condiciones de ejercer sus facultades sin tener que requerir la autorización o el consentimiento de otra autoridad. Debería poder intervenir directamente, no sólo en caso de problema de un organismo de segundo nivel, una cooperativa de ahorro y crédito o una red, sino también actuar cuando estime que no se ha resuelto una situación de conflicto de intereses, o incluso en forma preventiva. Es importante que cumpla adecuadamente su misión, es decir: velar por el buen funcionamiento del sistema bancario y financiero y proteger los intereses de los depositantes, sin tener que solicitar el concurso de ninguna otra autoridad para ello.

Acerca del ejercicio de la facultad de supervisión y control

“DID considera que la facultad de supervisión y control de toda institución financiera compete a las autoridades estatales de cada país, pero que no necesariamente son éstas las que deban ejercerla. Pueden delegar el ejercicio de esta facultad a otros organismos, pero deben mantener la responsabilidad y la autoridad finales y controlar el ejercicio de esa facultad.”

Compete y es responsabilidad de las autoridades asegurarse de que toda institución de microfinanzas o de finanzas de proximidad opere de manera sana y prudente; además, es fundamental que las autoridades no renuncien a esa responsabilidad. No obstante, el hecho de no renunciar a esa responsabilidad no significa que no puedan delegar el ejercicio de la facultad de supervisión y control. De hecho, en los países en desarrollo, con economías emergentes o en transición, las autoridades no necesariamente tienen los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para supervisar directamente, por sí mismas, todas las instituciones que integran el sistema bancario y financiero que está bajo su responsabilidad. Por ello, para ellas puede ser más práctico supervisar indirectamente algunas de esas instituciones mediante un organismo que ya se ocupe de la supervisión interna, por ejemplo, un organismo de segundo nivel.

Llegado el caso, el marco jurídico aplicable debería permitir que las autoridades delegaran ese mandato y debería también definir las condiciones de delegación y ejercicio del mandato. Así, por ejemplo, el marco jurídico podría precisar las calificaciones que debe tener el organismo mandatario y obligar a las autoridades a dar a ese mandatario todas las instrucciones necesarias para la ejecución de su mandato, en particular en relación con la frecuencia de los controles, los instrumentos que se han de utilizar durante los controles, el contenido y la presentación de las informaciones que se deben transmitir a las autoridades, e incluso la frecuencia de esas comunicaciones, etc.

El marco jurídico debería también:

- obligar al organismo mandatario a respetar esas instrucciones,
- conferirle las facultades necesarias para que cumpla adecuadamente su mandato,
- obligar a las instituciones sujetas a la supervisión y al control del organismo mandatario a someterse al ejercicio de esa facultad,
- prever sanciones, en caso de que esas instituciones incumplieran su obligación de someterse a la facultad de supervisión y control del organismo mandatario, así como en caso de que ese organismo no respetara las instrucciones emitidas por las autoridades, o no cumpliera adecuadamente su mandato.

Finalmente, el marco jurídico debería obligar a las autoridades a verificar, en forma regular, que el mandato encomendado se cumpla correctamente. Para las autoridades, la atribución de un mandato de supervisión no debe ser un medio para desembarazarse de una tarea que les compete.

El organismo al que se confiere el mandato no debe quedar librado a sí mismo, debe poder tener acceso a recursos y medios que le permitan ejecutar adecuadamente su mandato; además, las autoridades deben asegurarse de que el mandato encomendado sea ejercido correctamente, y que las instituciones sujetas a la supervisión satisfagan siempre las condiciones necesarias para que, en particular, los ahorros depositados en ellas no corran peligro.

No obstante, cabe recordar que un mandato de este tipo requiere la existencia de condiciones críticas para su realización. Por ejemplo, el organismo de segundo nivel debe haber ejercido con autoridad su función de supervisión interna, las personas encargadas de la supervisión deben mostrar un grado satisfactorio de independencia con respecto a las instituciones supervisadas, etc..² Esas condiciones sólo pueden existir en una red bien integrada.³

Acerca de los principios de la acción cooperativos

“DID considera que, en virtud de su naturaleza, las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de segundo nivel deberían suscribir los principios y valores de acción cooperativos consagrados por la Alianza Cooperativa Internacional.”

En tanto que integrante del Movimiento Desjardins, que es un movimiento cooperativista que adhiere a los principios de acción cooperativos consagrados por la Alianza Cooperativa Internacional en su asamblea general de 1995, DID considera que esos principios deberían ser reconocidos como fuente de inspiración de todo marco jurídico destinado a regir a las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de segundo nivel.

Para una cooperativa, los principios de acción cooperativos son directrices que le permiten poner en práctica sus valores, que a su vez sientan las bases de su ética empresarial. Esa ética se funda, en particular, en la honestidad, la transparencia y la responsabilidad social. Está basada en valores y principios como la rendición de cuentas y la responsabilidad personal y mutua, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad.

Los principios de acción son los siguientes:

- la adhesión es voluntaria y abierta a todos,
- los socios ejercen el poder democráticamente,
- los socios participan en forma equitativa en el capital de la cooperativa,
- una cooperativa es una organización autónoma e independiente,
- una cooperativa proporciona la educación y la formación necesarias para que sus socios, dirigentes y empleados puedan contribuir a su desarrollo e informa sobre la naturaleza y las ventajas de la cooperación,
- una cooperativa coopera con las otras cooperativas,
- una cooperativa contribuye al desarrollo sostenible de su comunidad.

² Ver al respecto el posicionamiento de DID titulado “Supervisión: una responsabilidad para compartir”.

³ Ver al respecto el posicionamiento de DID titulado “Las características de una red federada de instituciones financieras cooperativas”.

Acerca del número de votos de cada socio

“DID considera que, en las cooperativas de base, cada socio debería tener un derecho de voto igual al de los demás socios. No obstante, cada organismo de segundo nivel debería determinar por sí mismo el modo de distribución de los derechos de voto de sus integrantes.”

En las cooperativas de base, cada socio sólo se representa a sí mismo y actúa solamente en su nombre. Por lo tanto, cada socio debería tener un derecho de voto igual al de los demás socios. El mejor medio para materializar este principio es asignar a cada uno de los socios de una cooperativa de base un solo derecho de voto. No obstante, habida cuenta de que las cooperativas de ahorro y crédito pueden agruparse en redes y que esas redes pueden tener por lo menos dos niveles, DID considera que es preciso tener en cuenta esa realidad y adaptar en consecuencia la regla de acción relativa al número de derechos de voto.

Por ello, en las cooperativas de base, los socios deberían tener derechos de voto iguales entre sí en virtud de la regla: un socio, un voto. Ahora bien, en las cooperativas de segundo nivel, o sea las federaciones, así como en las de tercer nivel, o sea en las confederaciones, cada una de ellas debería encargarse de prever un modo de distribución de los derechos de voto que tenga en consideración la representatividad de los socios.

En efecto, en las asambleas generales de las federaciones, por ejemplo, cada una de las cooperativas de base agrupa un número de socios diferente del que agrupan las otras cooperativas de base. Por ende, cada una de las federaciones y, según el caso, cada una de las confederaciones, deberían determinar por sí misma, mediante un reglamento, un modo de distribución de los derechos de voto que tome en cuenta esta distinción. Como ese modo de distribución se determinará en un reglamento adoptado por la asamblea general, necesariamente deberá ser sometido al examen de los integrantes de la federación o la confederación, que deberán pronunciarse al respecto y elegir la solución que consideren es la mejor.

Acerca de la reserva general

“DID considera que la reserva general de una cooperativa de ahorro y crédito o la de un organismo de segundo nivel constituye un patrimonio colectivo que, por su naturaleza, es inalienable y nunca debería repartirse entre los socios”.

DID estima que la reserva general de una cooperativa, una federación o una confederación no debería poder repartirse entre los socios, ni siquiera en caso de liquidación o disolución. Dado que la reserva general está constituida por los excedentes depositados en ella año tras año, no sería apropiado que, en el momento de la liquidación o disolución de la cooperativa, federación o confederación, los socios actuales se repartieran los resultados de los esfuerzos realizados a lo largo de los años y sean las únicas personas que puedan beneficiarse de ello. Si no fuese así, DID opina que el saldo de esta reserva podría convertirse en un incentivo para liquidar o solicitar la disolución de la cooperativa, la federación o la confederación y provocar de este modo la repartición de la reserva.

Puesto que la reserva no puede repartirse entre los socios, si subsistiera un saldo luego de la liquidación o disolución, convendría entonces que este saldo se asignara, en el caso de una cooperativa de ahorro y crédito al igual que para una federación, al organismo de nivel superior al que pertenece la cooperativa o, según el caso, la federación.

Si la cooperativa o federación no pertenece a ningún organismo de nivel superior, o si se trata de una confederación, este saldo debería entonces asignarse a una persona jurídica con fines comunitarios, designada por el gobierno.

Acerca de la calificación de socio

“DID estima que todos los usuarios de una cooperativa de ahorro y crédito deberían ser socios de la misma”.

Una cooperativa es una empresa de propiedad colectiva en donde el poder se ejerce democráticamente. En razón de ello, sólo excepcionalmente deberían admitirse usuarios que realizaran negocios con la cooperativa como consumidores de servicios, sin tener voz sobre su destino. El poder no debería concentrarse en manos de algunas personas solamente. Los usuarios de una cooperativa deberían tener derecho de voto y ser capaces de pronunciarse sobre el futuro de su cooperativa. Dado que sólo los socios de una cooperativa pueden tener derecho de voto y ser capaces de pronunciarse sobre su futuro, todos los usuarios de la cooperativa deberían ser socios de ella.

De lo contrario, podría ocurrir que, por ejemplo, una minoría de socios se repartieran al final del ejercicio los excedentes producto de las transacciones efectuadas por una mayoría de usuarios. Esta situación recuerda el funcionamiento de una sociedad con capital accionario.

Acerca del carácter soberano de la asamblea general

“DID considera que las facultades de los órganos de decisión de una cooperativa de ahorro y crédito o un organismo de segundo nivel no derivan de una decisión de la asamblea general, sino que emanan de las disposiciones del marco jurídico aplicable”.

DID reconoce el carácter soberano de la asamblea general de una cooperativa de ahorro y crédito, una federación o una confederación. Sin embargo, para que los roles y las responsabilidades de los distintos órganos de decisión de una cooperativa de ahorro y crédito o un organismo de nivel superior sean complementarios, DID estima que las funciones de cada uno de esos órganos y la asamblea general deberían estar claramente establecidas en el marco jurídico aplicable.

En caso contrario, si los poderes de los órganos de decisión de una cooperativa de ahorro y crédito o un organismo de nivel superior fuesen confiados por decisión de la asamblea general, DID considera que tal situación podría eventualmente perjudicar a:

- la cooperativa o el organismo de nivel superior, particularmente porque ninguna decisión del consejo de administración podría considerarse como definitiva, pues la asamblea podría revocarla en todo momento,
- la red, particularmente debido a que no habría ninguna uniformidad en las funciones de los diferentes órganos de decisión de cada una de las instituciones miembros de la red.

Los roles y las responsabilidades de los diferentes órganos de decisión de una cooperativa de ahorro y crédito o un organismo de nivel superior deberían complementarse unos a otros, de manera tal de permitir un desarrollo armonioso de la institución en cuestión y garantizarle constancia y estabilidad en su evolución, limitando, al mismo tiempo, el riesgo de toma de control.

Acerca del comité de crédito

“DID considera que la gestión del crédito debe profesionalizarse e inscribirse en un marco disciplinado y riguroso. DID cuestiona la pertinencia y el valor agregado de un comité de crédito, en tanto órgano de decisión diferenciado de una cooperativa de ahorro y crédito”.

Un comité de crédito, en tanto órgano de decisión diferenciado de una cooperativa de ahorro y crédito, debe su existencia y funciones a la ley que rige la cooperativa. Su existencia y la definición de sus competencias derivan de una opción y no del orden natural de las cosas.

En efecto, el consejo de administración de una cooperativa de ahorro y crédito es el órgano responsable de la gestión de los negocios. El otorgamiento, el seguimiento y la cobranza de los créditos constituyen actividades mediante las que una cooperativa de ahorro y crédito se rentabiliza y asegura su sostenibilidad. Estas actividades dependen de la gestión de la cooperativa.

Dado que dependen de la gestión de la cooperativa, estas actividades forman parte naturalmente de la responsabilidad de su consejo de administración. Por ello, compete al consejo aprobar, aplicar y, si fuese necesario, revisar la política de otorgamiento y gestión del crédito. En consecuencia, le compete determinar las responsabilidades y funciones de todos los actores de la cooperativa en materia de crédito.

En los hechos, los empleados de la cooperativa son los encargados de elaborar, a partir de criterios económicos, los documentos para otorgar, seguir de cerca y cobrar los créditos. Los empleados deben poseer las calificaciones y los conocimientos requeridos en materia de otorgamiento, seguimiento y cobranza de créditos. A los efectos de que el otorgamiento del crédito sea más eficiente, el consejo de administración podría considerar una delegación de sus facultades a los empleados, de forma tal de aumentar la calidad del servicio y la satisfacción de los socios, en particular al reducir los plazos.

No obstante, en caso de que los empleados tomaran las decisiones, convendría adoptar las medidas apropiadas para asegurarse de que efectivamente sean adoptadas en el momento oportuno. Más allá de un mínimo que debería definirse, podría preverse que las decisiones relativas al crédito fuesen consideradas por un comité del consejo de administración, o incluso por el organismo de nivel superior al que la cooperativa está afiliada.

Además, no hay que perder de vista tampoco que las calificaciones y los conocimientos de los empleados pueden complementarse, en determinados casos, con el punto de vista de los socios electos de la cooperativa sobre elementos intangibles, como la moral del solicitante.

El consejo de administración de la cooperativa de ahorro y crédito debe entonces esforzarse por encontrar un equilibrio que le permita rentabilizar y asegurar la sostenibilidad de la cooperativa y, al mismo tiempo, aumentar la calidad del servicio y la satisfacción de los socios de la cooperativa.

Acerca de la afiliación

“DID favorece la afiliación obligatoria de una cooperativa de ahorro y crédito a un organismo de nivel superior”.

El marco jurídico aplicable debería alentar firmemente la afiliación de todas las cooperativas de ahorro y crédito a un organismo de segundo nivel.

De lo contrario, podría haber en el mercado una constelación de cooperativas de ahorro y crédito pequeñas que no podrían contar con la colaboración de una red y deberían responder solas a los riesgos a los que las expondrían sus actividades. Una situación de este tipo podría complicar especialmente la tarea de supervisarlas y controlarlas.

Por lo tanto, deberían aplicarse incentivos para promover la afiliación, pues el agrupamiento constituye una mejor garantía de sostenibilidad para las cooperativas de ahorro y crédito. De este modo, la determinación de las exigencias aplicables a estas cooperativas podría tener en cuenta el hecho de que estuvieran o no afiliadas. Como las cooperativas no afiliadas están solas para responder a los riesgos a los que sus actividades las exponen, el riesgo que representan es más elevado, por lo que las exigencias que les son aplicables deberían ser, por consiguiente, más altas.

Acerca del número de niveles y su complementariedad

“DID considera que no es conveniente promover un número demasiado alto de niveles de organizaciones en una misma red”.

“En una estructura con varios niveles, DID también considera que debería haber una separación de clientelas entre los diversos niveles, de manera tal que las tareas, los roles y las funciones de cada uno de estos niveles sean complementarios a los de los demás niveles, en pos de la viabilidad financiera”.

DID considera que el marco jurídico aplicable no debería permitir la existencia de un número demasiado alto de niveles de organizaciones en una misma red. Cuanto más limitado es el número de niveles:

- más las tareas, los roles y las funciones de cada uno son complementarios, lo que evita el riesgo de que los niveles compitan entre sí,
- más fácil es, en virtud del principio de subsidiariedad, comprenderse y confiar en el nivel que mejor puede cumplir determinadas tareas, roles y funciones,
- más fácil es coordinar y armonizar la toma de decisiones y las actividades comunes,
- un número mayor de clientes en la base de la red conserva su influencia en la toma de decisiones relativas a las obligaciones de la red,
- mejor pueden mantenerse los costos de funcionamiento a un nivel asequible,
- más rápida es la reacción al cambio y más liviana la estructura total.⁴

DID considera que una red debería contar con un máximo de tres niveles de organizaciones e, idealmente, con menos de tres.

⁴ Ver el posicionamiento de DID titulado “Las características de una red federada de instituciones financieras cooperativas”.

El marco jurídico podría entonces referirse:

- a las cooperativas de base,
- a las instituciones de segundo nivel, o sea las federaciones,
- a las instituciones de tercer nivel, o sea las confederaciones.

En una estructura de dos niveles, las cooperativas de base atenderían a la clientela de las bases, recibirían sus ahorros y les otorgarían créditos, mientras que las federaciones tendrían el mandato de atender a la clientela constituida por las cooperativas que la integran, recibir sus ahorros, concederles préstamos y prestarles servicios de asistencia técnica y capacitación, y actuarían como organismos de supervisión interna.

En una estructura de tres niveles, las cooperativas de base atenderían a la clientela de las bases, las federaciones atenderían a las cooperativas de ahorro y crédito, recibirán sus ahorros, les concederán préstamos y les prestarían servicios de asistencia técnica y capacitación. Las confederaciones prestarían servicios de asistencia técnica y capacitación a las federaciones, y actuarían frente a las federaciones que la componen y las cooperativas de ahorro y crédito miembros de estas federaciones como organismos de supervisión interna.

En todos los casos, la función de supervisión interna debería estar a cargo del nivel más alto de la red, ya sea las federaciones en una estructura de dos niveles o las confederaciones en una estructura de tres niveles. Esta forma de proceder permitiría lograr que la función de supervisión interna se ejerza de forma uniforme en la propia red y también permitiría desarrollar una pericia exclusiva y centralizada.

Las confederaciones que no recibieran ahorros, se sostendrían esencialmente con los honorarios por los servicios prestados y los aportes reunidos de sus socios, las federaciones, lo que contribuye a asegurar un control más estricto de sus costos.

DID subraya la importancia de precisar claramente el vínculo común que define a la clientela de una cooperativa de ahorro y crédito y de lograr que este vínculo permita, por una parte, que la cooperativa ofrezca servicios financieros de proximidad y, por otra parte, que toda la clientela sea capaz de beneficiarse con los servicios ofrecidos por la cooperativa. Este vínculo habitualmente se define en términos de pertenencia a un grupo o términos geográficos. Las autoridades deberían buscar una definición que permita, en lo posible, que toda la población pueda tener acceso a servicios de finanzas de proximidad, y lograr al mismo tiempo evitar toda competencia indebida entre las cooperativas.

Para lograr que las tareas, los roles y las funciones de los niveles sean complementarios unos con otros, de forma tal que ningún nivel compita con otro, DID considera que el marco jurídico debería prever que sólo las cooperativas de base puedan ser miembros de una federación, así como prever que sólo las federaciones puedan ser miembros de las confederaciones. La separación de las clientelas objetivo es garantía de complementariedad, al igual que la subsidiaridad de las tareas, los roles y las funciones de los niveles.

Acerca de la integración⁵

DID favorece una gran integración dentro de la propia red⁶.

Cuanto más integrada es la red, más:

- sus componentes comparten los recursos,
- las operaciones se estandarizan,
- sus componentes son contractualmente solidarios,
- se aplican estrategias y reglas para fortalecer la gobernanza⁶.

En general, las ventajas que se buscan en el marco de la integración en red son particularmente las siguientes:

- acceso a servicios de apoyo comunes, especialmente servicios de asistencia técnica,
- compartir y agrupar recursos para todos los componentes a fin de permitirles, en particular, ampliar su acceso a una fuente de mano de obra mejor, recursos especializados y conocimientos de punta,
- economías de escala que permiten a los socios obtener los bienes y servicios que necesitan al mejor costo posible,
- reducción de los riesgos (diversificación) a los que los componentes se encuentran expuestos debido a sus actividades, principalmente por medio de directivas o normas aprobadas por el organismo de nivel superior y la supervisión ejercida por éste,
- dominio de tecnologías del futuro, en particular la informatización de los componentes de la red, para permitirles tener acceso inmediato a información fiable, etc.

DID considera que, cuanto más integrada esté la red, mejores pueden ser los servicios que goza la clientela. En efecto, el acceso a mayores recursos, así como a recursos especializados, particularmente conocimientos técnicos de punta, permite a los componentes de la red ofrecer servicios de mejor calidad a su clientela.

DID también opina que, cuanto más integrada esté la red, mejor se protegen los intereses de la clientela atendida. En efecto, una red integrada es una red que incorporó especialmente mecanismos de protección que le permiten gestionar eficazmente las crisis que puedan afectar a sus componentes y lograr que todos los componentes, y no su clientela, hagan frente a las consecuencias.

La integración de una red no significa, sin embargo, que haya que oponerse al proceso democrático consagrado en el medio cooperativo. Es importante recordar que las facultades de un organismo de nivel superior provienen de su base y sus integrantes. Corresponde entonces al organismo de nivel superior convencer a sus integrantes de su utilidad y los fundamentos de su razón de ser. Se trata de un proceso continuo, que exige al organismo de nivel superior rendir cuentas a sus integrantes sobre el ejercicio de los poderes que éstos le han confiado. De este modo, cuantos más integrantes del organismo de nivel superior estén convencidos de la utilidad y la razón de ser de este organismo, mejor podrá ser la integración.

⁵ Ver el posicionamiento de DID titulado “Las características de una red federada de instituciones financieras cooperativas”.

⁶ Ver el posicionamiento de DID titulado “Las características de una red federada de instituciones financieras cooperativas”.

Acerca de la pertenencia a más de una red

“DID recomienda que una cooperativa de base, al igual que el organismo de nivel superior, forme parte de una sola red cooperativa financiera”.

En efecto, cada red tiene una filosofía propia, cada red también puede emitir a sus afiliados directivas que no tengan el mismo efecto en una red que en otra, incluso que sean contradictorias, y finalmente, dado que la afiliación a más de una red puede significar el pago de otro aporte, el marco jurídico debería prever que una cooperativa o una federación afiliada a una red no pueda pertenecer más que a una sola red. Podrá, de ser necesario, solicitarle a la red a la que pertenece que le ofrezca los servicios que desee, y ser libre de renunciar a ella para afiliarse a otra red si no obtiene lo que reclama.

Además, la integración en red supone particularmente compartir recursos, normalizar sistemas operativos, políticas, normas y productos y promover una imagen institucional unificada. De este modo, cuanto más integrada esté la red, más grande será la normalización de los sistemas, las políticas, las normas y los productos, más grande será también la identificación con la red de cada uno de los componentes y más difícil será para sus componentes formar parte de más de una red.

Acerca de la emisión de partes

“DID considera que sólo las partes íntegramente pagadas en efectivo deberían emitirse, salvo si se trata de partes emitidas a modo de distribución de beneficios o partes emitidas en el marco de un acuerdo de fusión”.

Únicamente deberían emitirse las partes íntegramente pagadas en efectivo. Una cooperativa u organismo de nivel superior no debería poder emitir partes a cambio de una contrapartida constituida por algo que no sea efectivo, pues tal emisión podría presentar inconvenientes, por ejemplo, habría que evaluar la contrapartida, definir las reglas de evaluación, prever un derecho de apelación en caso de insatisfacción, etc., lo que probablemente representará un proceso de difícil aplicación.

Además, dado que el capital social de las cooperativas de base y sus organismos de segundo nivel son elementos de protección de los intereses de sus ahorristas y prestatarios, es importante evitar que las cooperativas al igual que sus organismos de segundo nivel reciban bienes improductivos como contrapartida de las partes que emiten.

A los efectos de evitar estos inconvenientes, así como todos los retrasos que pueden derivar de éstos, la liberación de partes sociales no debería realizarse más que en contrapartida de efectivo, salvo si se trata de partes emitidas para distribuir beneficios o partes emitidas en el marco de un acuerdo de fusión.

En caso de las emisiones para distribuir beneficios, incluso si no existe pago en efectivo por parte del socio a favor de quien emite las partes, se realiza la emisión de partes en reemplazo de la distribución de beneficios en efectivo. El lugar de recibir beneficios en efectivo, los socios los reciben en forma de partes. La emisión no supone ningún pago por parte de la cooperativa o el organismo de nivel superior y presenta la ventaja de mejorar la capitalización.

En el marco de una fusión, sucede que está prevista la emisión de partes de la cooperativa o, según el caso, el organismo de nivel superior que resulte de la fusión. Esta disposición tiene la finalidad de tener en cuenta el hecho de que el valor de las partes de las instituciones financieras no es uniforme y que, por consiguiente, es preciso prever la conversión de estas partes en partes de la institución creada por la fusión.

Acerca de un órgano financiero

“DID considera que una red de cooperativas financieras podría dotarse de un órgano financiero que pueda solicitar su autorización para operar como banco o establecimiento financiero y cuya propiedad no sea exclusivamente de la red”.

Un órgano financiero permitiría que cualquier red se beneficiase con una interfaz con el sistema bancario y le abriría posibilidades que, de otro modo, no podría aprovechar. Además, la creación de un órgano financiero permitirá al mundo cooperativo mantener relaciones con el mundo bancario, de forma tal de acercarlos.

Así, un órgano financiero podría en particular desempeñar el papel de agente de compensación en beneficio de los componentes de su red y asegurar su refinanciación, movilizar financiaciones externas, emitir títulos-valores y obtener préstamos, conforme a las condiciones previstas por las leyes vigentes.

Un órgano de este tipo debería estar autorizado, se regiría por las disposiciones aplicables a los establecimientos bancarios o financieros y podría aprovechar, en beneficio de la red y sus componentes, las mismas posibilidades en términos de actividades que otros bancos o establecimientos financieros.

Acerca de la igualdad de género

“DID considera que un marco jurídico debe tener en cuenta las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres”.

Es importante tener en cuenta las necesidades de todas las personas que componen la clientela de las instituciones de microfinanzas. El marco jurídico debe lograr favorecer el acceso a los servicios financieros, sin discriminación. Las mujeres, así como los hombres, constituyen la clientela de las instituciones de microfinanzas. Es importante reconocerlas como agentes económicos y agentes de desarrollo en pie de igualdad con los hombres y, por consiguiente, ayudarlas a sortear los obstáculos que les puedan impedir recibir lo que esperan de los servicios financieros.

CONCLUSIÓN

Es importante que una legislación sobre las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de nivel superior tenga como preocupación principal favorecer su desarrollo y permitirles cumplir plenamente su papel de intermediarios financieros. Por ello, una legislación al respecto debería esforzarse por otorgarles las facultades y los medios, y proporcionarles todo el apoyo necesario para lograr alcanzar sus objetivos, mediante la implementación de mecanismos que les ayuden a desarrollar y mantener hábitos de buena gestión y buena gobernabilidad.