

Comentarios sobre el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito

Enrique Marshall
Miembro del Consejo
Banco Central de Chile
Octubre 2010

1. Introducción

Agradezco la invitación de la Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito para dirigirme a ustedes en esta ceremonia convocada para celebrar el día internacional de las cooperativas de ahorro y crédito.

Si bien concuro a título personal y mis comentarios serán expresados en esos términos, me parece importante recordar que el Banco Central tiene una relación institucional con este sector, que es poco conocida pero que está claramente consignada en su Ley Orgánica. En ésta se señala que el Instituto Emisor fijará las regulaciones a que se sujetarán las empresas bancarias, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito en la captación de fondos del público y en otras materias que indica.

Las cooperativas de ahorro y crédito han recorrido un largo camino en nuestro país. Valga mencionar que Fecrecoop se fundó hace 56 años, cuando gran parte de la población no tenía acceso a los servicios bancarios y financieros. En todo este tiempo, el sector ha avanzado mucho, pero no ha estado exento de avatares.

Este aniversario encuentra al sistema de las cooperativas de ahorro y crédito en una muy buena posición. Primero, porque su presencia tanto cuantitativa como cualitativa ha adquirido relevancia y

significación en el país. Segundo, porque sus actividades se han podido beneficiar de un ambiente de estabilidad financiera, muy propicio para su desarrollo. Y tercero, porque nuestra economía, más allá de los golpes ocasionados primero por la crisis global y luego por el terremoto y maremoto de febrero pasado, permanece sobre bases muy sólidas y en estos momentos da cuenta de una vigorosa recuperación. Permítanme elaborar brevemente sobre estos tres puntos.

2. Rol de las cooperativas de ahorro y crédito

El sector de las cooperativas de ahorro y crédito cumple un rol importante en la prestación de servicios financieros en nuestro país. Sus operaciones cubren a más de un millón de personas y sus préstamos alcanzan una suma del orden de 2.500 millones de dólares.

Es claro que estos guarismos pueden parecer pequeños, comparados con los del sistema bancario, pero habría que tener en cuenta que sus actividades están focalizadas en créditos orientados al segmento de personas u hogares. En los créditos de consumo, por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito alcanzan una participación del orden de 6%.

Al interior del sector coexisten entidades de muy distintos tamaños. Las hay grandes y pequeñas, pero ello debe ser visto más como una fortaleza que como una debilidad, porque refleja la capacidad para brindar respuesta bajo distintas condiciones y circunstancias.

Más allá de esta dimensión cuantitativa, existen varios aspectos más bien cualitativos sobre la presencia de las cooperativas de ahorro y crédito que deben ser destacados. Uno que me parece importante es su incursión en el microcrédito productivo, que tiene enormes implicancias económicas y sociales, pero que registra una oferta especializada más bien limitada. En nuestro país, algunos bancos

tienen programas orientados a las microempresas, pero la mayoría ha preferido canalizar su oferta a través de la banca de personas sin mayor especialización. Por tanto, la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en esta línea de actividad debe ser reconocida, valorada y estimulada.

También habría que mencionar su significativa presencia a lo largo de todo el país y, particularmente, en regiones. La proporción de oficinas o sucursales ubicadas fuera de la Región Metropolitana es bastante más alta, por ejemplo, que la de los bancos comerciales. Las oficinas de los bancos ubicadas fuera de la capital representan el 54% del total, mientras que entre las cooperativas de ahorro y crédito y me refiero en este caso a las supervisadas por la SBIF, este porcentaje se eleva al 76%.

Otro aspecto que debe ser destacado es el equilibrio en sus prestaciones. Las cooperativas de ahorro y crédito, a diferencia de otros proveedores de servicios financieros, no se limitan a otorgar créditos. Promueven al mismo tiempo los productos de ahorro. Demás está señalar que ese equilibrio favorece un desarrollo financiero sano.

Los clientes de una cooperativa de ahorro y crédito son su principal activo. De allí entonces su permanente esfuerzo por cuidar la calidad de los servicios prestados y por evitar prácticas comerciales poco transparentes.

La bancarización en el país ha avanzado en forma considerable en los últimos años. Nuevos segmentos de la población han accedido a los servicios financieros. Sin embargo, como ocurre en casi todos los países, la banca no ha ocupado todos los espacios, entre otras razones, por restricciones o limitaciones que se derivan de sus modelos de negocio, sus políticas comerciales o los canales de distribución utilizados. Estos espacios han sido ocupados por proveedores no bancarios, entre los que se incluyen las cooperativas

de ahorro y crédito. Sin ello, la cobertura de los servicios financieros sería mucho menor que la observada.

Este es un fenómeno que se observa en numerosos países, incluso en aquellos donde la bancarización ha llegado lejos. En países, como Estados Unidos y Alemania, por ejemplo, donde los sistemas bancarios muestran un gran desarrollo, las actividades financieras motivadas por el cooperativismo tienen al mismo tiempo una presencia muy relevante.

En esta misma línea, habría que señalar que las cooperativas de ahorro y crédito, por lo menos en nuestro país, prestan servicios preferentemente a sectores sociales medios y bajos, que enfrentan normalmente mayores restricciones de acceso al sistema bancario.

3. Entorno financiero

Decía al comenzar que el sector se ha beneficiado de un entorno financiero estable. Para ser justos, ello ha favorecido no sólo a las cooperativas de ahorro y crédito sino que al sistema financiero en su acepción más amplia y, en último término al conjunto del país.

La estabilidad financiera es un objetivo de política pública de primer orden. Si ello se había desdibujado en algunos países, por el entusiasmo generado por largos años de estabilidad macroeconómica y una excesiva confianza en la disciplina de los mercados, la reciente crisis financiera se ha encargado de reafirmarlo con fuerza.

Los objetivos de una acción pública en pro de la estabilidad pueden resultar difíciles de precisar, pero existe bastante coincidencia en que el esfuerzo debe estar orientado principalmente a fortalecer la capacidad de reacción del sistema financiero en su conjunto y a minimizar los efectos de eventuales cuadros de crisis sobre la actividad económica y el empleo.

La estabilidad financiera depende no de uno sino de múltiples factores. Por ello para preservarla se debe contar con un marco comprensivo de instituciones, políticas y prácticas financieras, incluidos mecanismos de coordinación y comunicación entre las autoridades.

En Chile, la preocupación por la estabilidad ha estado muy presente en el curso de las últimas dos o tres décadas. El país ha desplegado esfuerzos apreciables por preservar y fortalecer su institucionalidad económica y financiera. Ello permitió que los efectos propiamente financieros de la reciente crisis internacional resultaran acotados.

La política fiscal ha mantenido un claro sello de responsabilidad y, en los últimos años, ha adoptado además la forma de una regla de política basada en el concepto de balance estructural, con lo cual la política se ha tornado transparente, predecible y sustentable. Por su parte, la política monetaria se ha conducido con autonomía y criterios técnicos, bajo un régimen que explicita una meta de inflación del 3% anual con un horizonte de política en torno a dos años. Todo ello ha efectuado una positiva contribución a la estabilidad financiera.

La regulación y la supervisión también han sido pilares fundamentales. La regulación fue completamente rediseñada después de la crisis de los años ochenta, adquiriendo una clara orientación prudencial que se mantiene hasta nuestros días. Coherente con ello, la supervisión se ha modernizado, lo que implica dejar atrás un enfoque más bien formal y reemplazarlo por uno que presta creciente atención a la gobernanza y a la gestión de las instituciones fiscalizadas, con el propósito de inducir cambios o rectificaciones cuando se identifican debilidades o vulnerabilidades.

Si bien es un factor de otro orden, el desarrollo del mercado de capitales, impulsado por el sistema privado de pensiones, ha hecho también un positivo aporte a la estabilidad, al poner a disposición del mercado fuentes de financiamiento de mediano y largo plazo,

anteriormente inexistente. Esto quedó de manifiesto a fines del 2008, cuando los mercados financieros se tensionaron y las empresas chilenas pudieron sustituir financiamiento externo por emisiones en el mercado doméstico bajo términos y condiciones convenientes.

Este marco general de instituciones, políticas y prácticas se mostró sólido y robusto para enfrentar la crisis global. A diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, como la de los ochenta y la asiática, los efectos propiamente financieros resultaron acotados y las tensiones se superaron con prontitud y sin mayores sobresaltos.

En el período de mayor intensidad, el Banco Central, respondiendo a su mandato de preservar la estabilidad, adoptó acciones decididas, entre ellas, la acumulación preventiva de reservas internacionales en 2008 y luego la provisión de financiamiento en pesos y dólares a partir en septiembre/octubre de ese mismo año. Estas acciones permitieron disipar las tensiones financieras internas y asegurar el normal funcionamiento del sistema financiero.

El sector de las cooperativas de ahorro y crédito no ha estado al margen de este proceso de fortalecimiento institucional. En el curso de la última década, varias iniciativas han sido llevadas a cabo en orden a perfeccionar su marco de regulación y supervisión. En 2003, después de una larga tramitación en el Congreso, se promulgó la nueva Ley General de Cooperativas. Como resultado de ello, la SBIF extendió su acción fiscalizadora de dos a cinco entidades. Por su parte el Banco Central, en uso de sus facultades, introdujo los ajustes normativos que correspondían. Todo ello se hizo en concordancia con lo que ocurría en otros ámbitos de la actividad financiera.

4. Escenario macroeconómico actual y perspectivas

Si bien los efectos financieros de la crisis fueron acotados, sus repercusiones sobre la actividad y el empleo resultaron finalmente significativos. Ello ocurrió en prácticamente todo el mundo, independientemente de la posición de mayor o menor solidez en la que se encontraba cada economía. Chile no fue la excepción. La crisis se transmitió a través de la caída en los precios de las exportaciones y por el deterioro generalizado de las expectativas y la confianza de los agentes económicos, los que se gatillaron a fines de 2008.

Como resultado de todo ello, la economía interna se contrajo durante varios trimestres. El componente de la demanda más afectado resultó la inversión, mientras que los rubros o sectores de actividad que recibieron el mayor impacto fueron la construcción y la industria.

A partir del segundo semestre de 2009, la actividad interna comenzó a recuperarse con vigor y, en esas circunstancias, se vio azotada por el terremoto de febrero pasado. Este tuvo efectos significativos, pero la economía, con relativa rapidez, recobró el dinamismo que traía. Las últimas cifras mensuales dan cuenta de una expansión anualizada de la actividad del orden de 7 u 8%. Congruente con ello, el empleo ha mostrado un crecimiento apreciable, mientras el desempleo ha tendido a disminuir.

Esta significativa recuperación, con tasas de crecimiento que superan al promedio mundial, ha estado apoyada por las políticas macroeconómicas y, en particular, por la política monetaria expansiva implementada por el Banco Central. También ha respondido a los esfuerzos de reparación de los daños producidos por el terremoto, lo que se expresa en el comportamiento dinámico de la inversión.

Pero, más allá de ello, esta recuperación ha sido posible gracias a los sólidos fundamentos de nuestra economía. Esta no presenta los problemas que se observan actualmente en las economías desarrolladas: deterioro en las cuentas fiscales, alto endeudamiento público y privado, y fragilidad de los sistemas financieros.

Las perspectivas hacia delante son promisorias. Según las proyecciones del Banco Central, el crecimiento se ubicaría entre 5 y 5,5% este año y estaría en el rango del 5,5 al 6,5% el próximo. Las últimas cifras conocidas, coherentes con estas proyecciones, reafirman este crecimiento robusto de la economía.

La inflación, después de observar registros bajos durante varios trimestres, ha vuelto al rango de tolerancia y todo indica que permanecerá en torno a 3% en los próximos meses. Sin embargo, en lo más reciente, su evolución ha estado algo por debajo de lo esperado con anterioridad.

En este contexto, el Banco Central ha procedido, con gradualidad, a normalizar la política monetaria, para asegurar que la inflación esté en torno a 3% en el horizonte de proyección. En su reunión del día de ayer, el Instituto Emisor subió la TPM en 25 puntos base, dejándola en 2,75%. El proceso de normalización continuará, pero su ritmo dependerá de la evolución de las condiciones macroeconómicas internas y externas.

Sin embargo, persisten riesgos significativos que deben ser monitoreados, sobre todo por sus implicancias para la política monetaria. En el ámbito externo, las noticias más recientes han ido configurando un panorama marcado por un crecimiento más débil en las economías desarrolladas y un mayor dinamismo en las economías emergentes.

En este contexto, han surgido expectativas de que los bancos centrales de los países desarrollados implementarán nuevas medidas no convencionales para brindar estímulo a sus respectivas economías. Esto ha llevado a que las tasas de interés de largo plazo de las principales economías se consoliden en niveles muy bajos y simultáneamente ha generado tensiones en los mercados cambiarios a nivel global, provocando una depreciación generalizada del dólar.

En el ámbito interno, existe el riesgo de que la actividad mantenga una velocidad mayor que la prevista. Otro factor que despierta preocupación es la tendencia apreciativa del peso. De persistir, ello tendría implicancias tanto para la actividad como para la inflación, que deben ser evaluadas con extrema atención.

En todo caso, el Banco Central ha reiterado que seguirá usando sus políticas con flexibilidad para que la inflación proyectada se ubique en 3% en el horizonte de política. Esta es su mejor contribución para apoyar el crecimiento sostenido de la economía.

5. Comentarios finales

Como decía en un comienzo, el sector de las cooperativas de ahorro y crédito ha adquirido relevancia y significación. En estos momentos encuentra, además, un entorno financiero y económico propicio para su desarrollo y consolidación. Esto podría ser aprovechado para ocupar nuevos espacios y alcanzar niveles de participación más altos, comparables con los observados en otros países de la región.

La reciente crisis financiera deja lecciones que deben ser aprendidas por todos. Las economías emergentes, si bien no estuvieron en el origen de los problemas, deben aprovechar esta oportunidad para revisar sus propias realidades y avanzar en el perfeccionamiento de sus sistemas financieros.

Chile cuenta con arreglos institucionales en materia de estabilidad financiera que en términos generales han funcionado bien en el curso de las últimas décadas. Prueba de ello es la fortaleza que puede exhibir hoy el conjunto del sistema financiero. Pero existen tareas pendientes y desafíos. Se requiere contar con una instancia de coordinación y comunicación del más alto nivel, cuyo foco sea la estabilidad financiera. También se debe fortalecer institucionalmente a las entidades encargadas de la supervisión, en un contexto en el cual las actividades financieras han adquirido creciente complejidad. Por último, sería conveniente que el Banco Central contara con una participación más activa en la definición de la regulación prudencial

Si bien muchos problemas detectados en esta crisis, como el elevado nivel de apalancamiento o la excesiva dependencia del financiamiento proveniente de los mercados mayoristas, son un tanto ajenos a las cooperativas de ahorro y crédito, de todos modos éstas deben hacer una lectura cuidadosa de lo acontecido e identificar materias o aspectos donde existen oportunidades de mejoría o perfeccionamiento.

En esa perspectiva, quizá el desafío más importante es asumir los cambios que se han observado en la actividad financiera y que continuarán en el futuro, sin apartarse de los principios del cooperativismo ni de la forma tradicional de relacionarse con sus socios y desplegar sus actividades.

A ello agregaría la permanente necesidad de fortalecer la gobernanza y la gestión interna de las instituciones, prestando especial atención a los sistemas de información y al manejo de los riesgos. Finalmente una tarea para las autoridades. Estas deben seguir avanzando en el perfeccionamiento de la regulación y supervisión del sector.

Muchas gracias por su atención.