

# Las cajas populares en el Uruguay. Período 1938-1959

## RESUMEN

Las Cajas Populares<sup>1</sup> que operaron en Uruguay durante las primeras décadas del siglo XX constituyen una de las primeras experiencias de organizaciones impulsadas por la Doctrina Social de la Iglesia y de las empresas sociales en este país.

Este artículo corresponde a la segunda parte de una investigación sobre este tema, cuyos primeros resultados fueron publicados en *Cuadernos de RSO*, en junio de 2016. En él se aborda el período 1938 - 1959, un período de grandes cambios cualitativos y cuantitativos en estas instituciones bancarias, ya que el número de ellas se multiplicó aproximadamente por diez y además muchas se transformaron en bancos, sobre todo hacia fines del período. A ello se agrega que una parte de las nuevas cajas no fueron dependientes de la Unión Económica, institución que impulsó su creación durante el primer período. Desde el punto de vista del entorno, este segundo período coincide con una fuerte expansión de la economía uruguaya, que comienza a estancarse hacia fines de la década de 1950. Estos aspectos impactaron de forma significativa sobre ellas.

El artículo se basa en información obtenida mediante entrevistas a ex empleados de estas instituciones, en estadísticas sobre el mercado bancario y en información extraída del Diario Oficial. Dado que los datos sobre los que se basa el estudio son mayormente sobre el conjunto del sistema bancario, se generan algunas diferencias de enfoque con la investigación sobre el primer período, la que estuvo basada principalmente en datos internos de las instituciones.

Finalmente importa señalar que esta investigación, a pesar de focalizarse en un tipo específico de instituciones, contribuye a la comprensión de los factores externos e internos que inciden en la viabilidad de las empresas sociales.

**Palabras clave:** Cajas Populares, Microfinanzas, Uruguay.

## DATOS DE LOS AUTORES:

**Gustavo Concari**

**Título académico:** Doctor en Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico (Universidad de Deusto)

**Pertenencia institucional:** Departamento de Ciencias de la Administración. Universidad Católica del Uruguay

**Cargo:** Docente de Alta Dedicación

## CONTACTO:

gconcari@ucu.edu.uy

**Recibido:** 15/05/2017

**Aceptado:** 10/06/2017

<sup>1</sup> Las Cajas Populares fueron instituciones bancarias que manejaban montos pequeños de dinero, creadas en la primera mitad del siglo XX por iniciativa de la Unión Económica, una organización de la Iglesia Católica Uruguaya

## ABSTRACT

The Popular Banks that operated in Uruguay during the first decades of the twentieth century are one of the first experiences of organizations promoted by the Church's Social Doctrine and of social enterprises in this country. This article represents the second part of an investigation on this subject, whose first results were published in "Cuadernos de RSO", in June 2016. It has to do with the period 1938 - 1959, years of great qualitative and quantitative changes in these institutions as the number of them increased approximately ten times and in addition many transformed into banks, especially towards the end of the period. Also, a part of the new popular banks did not depend of the Economic Union, institution that pushed their creation during the first period. Concerning the environment at that moment, this second period coincides with a strong expansion in the Uruguayan economy, which began to stagnate towards the end of the 1950s. These aspects had a significant impact on the popular banks. The article is based on information obtained through interviews with former employees of these institutions, statistics on the banking market and information extracted from the Official Newspaper ("Diario Oficial"). There are some differences of approach between this period and the first one, since the data on which this study is based are mostly on the banking system as a whole, while the first part was based mainly on internal data from the institutions. Finally, it should be noted that this research, despite focusing on a specific type of institutions, contributes to the understanding of external and internal factors that affect the viability of social enterprises.

**Key words:** Microfinance, Popular Bancs, Uruguay



## INTRODUCCIÓN

El fenómeno de las Cajas Populares es importante pues es un ejemplo de microfinanzas; es decir, un sistema bancario de montos bajos enfocado a trabajadores, peones rurales y pequeños industriales. Estas organizaciones nacieron al influjo de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y buscaron hacer llegar los servicios bancarios a las personas excluidas de sus beneficios, por lo que en los hechos se trata de experiencias alineadas a lo que hoy llamamos economía social.

Como toda reflexión histórica, su interés radica en que permite arrojar luz sobre el presente y reducir las dudas al respecto del futuro. Esto pues las enseñanzas de experiencias pasadas pueden ayudar al buen funcionamiento de las organizaciones actuales. Ilustrando el punto, en el caso de estas organizaciones, el alejamiento de su fin social, que en los hechos fue la transformación en bancos de muchas de ellas, pudo haber sido la razón que a la larga las condujera a desaparecer.

De la mano con este punto, se generan reflexiones al respecto del entorno de estas organizaciones y su influencia sobre ellas, dado que ninguna de ellas superó el largo tiempo de declive económico que se prolongó durante los 60 y parte de los 70 del siglo pasado.

El presente trabajo estudia la evolución de las Cajas Populares en Uruguay entre los años 1938 y 1959. Es la continuación del trabajo sobre el mismo tema que abarca el período 1907 a 1938 (ya publicado en Cuadernos de RSO). En este segundo período de estudio se da un triple fenómeno, muy interesante de analizar: a) por un lado, una fuerte expansión en el número de cajas (54); b) por otro lado, el surgimiento con fuerza de cajas no "confesionales" (20 de ellas no esta-

ban vinculadas a la Unión Económica<sup>2</sup>) y c) por último, la conversión en bancos de gran parte de estas cajas hacia el final del período.

Cabe señalar que, sobre todo, al término de este período algunas cajas comenzaron a ser adquiridas por otros bancos (*Caja Popular de Santa Lucía* por ejemplo) o directamente cerraron, señal de que este modelo de institución estaba “crujiendo” o que, habiendo sido concebidas para otro período histórico, debían adaptarse para subsistir.

Desde el punto de vista metodológico la investigación se basó en las siguientes fuentes: a) el Diario Oficial de Uruguay, b) las Bases Bancarias del Instituto de Economía, c) entrevistas a ex empleados de las cajas y d) personas pertenecientes al ámbito del cooperativismo. Como es lógico, las fuentes cuantitativas son a y b, las cualitativas c y d. Los comentarios e ideas propias son en general fruto de la fusión del conjunto.



## EL ENTORNO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO AL MOMENTO DE LA CREACIÓN DE LAS CAJAS POPULARES

En el período estudiado, el hecho notorio en lo político fue la vuelta a la normalidad tras el período terrista<sup>3</sup>. En lo económico, es un intervalo de tiempo casi ininterrumpido de crecimiento que cambia de signo recién hacia el final de los años 50. De acuerdo con algunos autores, es en este momento que surge la idea de que “como el Uruguay no hay” (Nahum et al 1988: 97).

Como elemento importante en lo económico, a partir de la década de 1930 comienza a ser visible la política de industrialización, en general conocida como de sustitución de importaciones. Se pueden señalar un par de razones para ello. Por un lado, la crisis de 1929 había dificultado el comercio y la generación de divisas, por lo que convenía producir los bienes que se pudiera en el país. Luego, al comenzar la Segunda Guerra Mundial, fue difícil acceder a bienes de capital y otros productos pues los países beligerantes los necesitaban para sí mismos. Más allá de las razones, importa señalar que la búsqueda de la industrialización fue un elemento clave para la economía uruguaya en el período de tiempo en cuestión. Ello significará que el estado uruguayo fomentará la banca nacional, que será a su vez motor de la industria. Los datos observados parecen avalar esta afirmación (54 cajas fundadas en el período, como ya fuera dicho).

El crecimiento económico es en gran medida consecuencia de la venta de productos a las naciones aliadas en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y también de la expansión del mercado interno. Luego, a comienzo de la década de los 50, la situación se repite pero en función de la guerra de Corea (1950-1953). Este esquema de expansión económica cambia hacia el fin del período considerado, pues en 1957 el PBI decrece, situación que se repetirá en los dos años siguientes. De hecho, ésta es en parte la explicación de la reforma monetaria y cambiaria que se produciría en 1959.

2 Por ejemplo, el proyecto de estatutos de dicha organización de Junio de 1943 dice en su artículo 1: “La Unión Económica del Uruguay es una asociación que reúne a todas las instituciones social-económico cristianas del Uruguay...”. Más adelante agrega: “...cuyos estatutos fueron aprobados por decreto del Poder Ejecutivo del 17 de noviembre de 1913”.

3 En el año 1933, el entonces presidente, Dr. Gabriel Terra, dio un autogolpe de estado.



## RASGOS GENERALES DEL “SISTEMA” DE CAJAS EN ESTE PERÍODO

Para este segundo período, la “idea de negocio” de las cajas estaba impuesta, ya había seis cajas funcionando desde hacía 20 o más años (más aún, una de ellas ya se había convertido en banco, el “*Banco de San José*”, ver apéndice 1). Esto significaba en los hechos que la parte difícil del camino estuviera recorrida (a modo de ejemplo: en pymes, los tres primeros años de vida son los cruciales). A eso se sumaba que desde el punto de vista legal era relativamente sencillo abrir una caja, pues el capital requerido era de \$30.000 (año 1938)<sup>4</sup>.

En este segundo período, no solo la Unión Económica impulsaba la formación de cajas, algunas de ellas fueron independientes de esta organización desde su nacimiento, por ejemplo la *Caja de Crédito y Ahorro de la Industria Lechera S.A.* (CACILSA, en Florida) o la *Caja de Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia* (departamento de Colonia). Esto significó que el “motor” de creación de cajas no fuera sólo la UE. Por ello la cantidad de estas instituciones se multiplicó por 10, pasando de ser solo seis en 1938 a más de 60 instituciones<sup>5</sup>. Aproximadamente dos tercios de ellas (40) estarán asociadas a la UE y las restantes, unas 20, eran independientes<sup>6</sup> (ver el detalle en el apéndice 1).

Un elemento nuevo en este período con respecto al previo, es que en gran medida el crecimiento notable del número de cajas de la UE estuvo asociada a un sacerdote salesiano, el padre Meriggi (Pose, 1986: 369), quién impulsó la fundación de más de tres decenas de estas instituciones, en su afán de desarrollar los Sindicatos Cristianos Agrícolas, que fueron en los hechos cooperativas agropecuarias.

El otro elemento distintivo de este período es que muchas de las organizaciones que comenzaron como cajas se convirtieron en bancos, si bien mantuvieron algunos de los rasgos de las primeras, como por ejemplo seguir siendo mayormente regionales. La institución que llegó más lejos en esto quizás haya sido el *Banco de San José*, que tuvo sucursal en Montevideo.

También se mantuvieron otros rasgos característicos del primer período, como por ejemplo: 1) orientación hacia un público de escasos recursos (claro enfoque social), algo que se nombra específicamente en los estatutos de muchas de ellas, sobre todo en las afiliadas a la UE que expresan, por ejemplo, que “*desean mejorar las condiciones materiales de los hombres de labor*” (*Caja de Rocha*, estatutos, capítulo I); 2) también en aquellas afiliadas a la UE, en su directorio podía participar, con voz pero sin voto, un representante de la citada organización (muchas veces un párroco del lugar); 3) distribuían utilidades entre sus fundadores y 4) limitaban la cantidad de votos de los accionistas<sup>7</sup>, algo característico de su condición de organizaciones cooperativas, rasgo presente más allá de que pertenecieran o no a la UE.

Cabe realizar un breve comentario al respecto del aspecto cooperativo de estas instituciones. Si bien ellas reflejaban estos rasgos en sus estatutos, las organizaciones tenían carácter legal

4 El PBI per cápita calculado para el momento es de aproximadamente \$U 400 (pesos corrientes). Se cita el año 1938 pues en ese año se promulga la ley de bancos que regula la actividad de las Cajas, entre otras cosas.

5 El número debe ser explicado, pues estas 60 incluyen algunas cajas que nacen como tales pero se convierten en bancos. En definitiva, este número es la cantidad de instituciones creadas.

6 No figura en los estatutos estudiados que tampoco pertenecieran a algún otro tipo de asociación.

7 También es cierto que no se cumple la relación “un socio, un voto”, la cantidad de votos está acotada a entre tres y seis como límite máximo, no importa la cantidad de acciones que se posean.

de sociedades anónimas (no existían leyes sobre cooperativismo bancario en el Uruguay de la época). En general, se coincide que esto favoreció la evolución de cajas a bancos, lo cual traería consecuencias importantes para el conjunto.

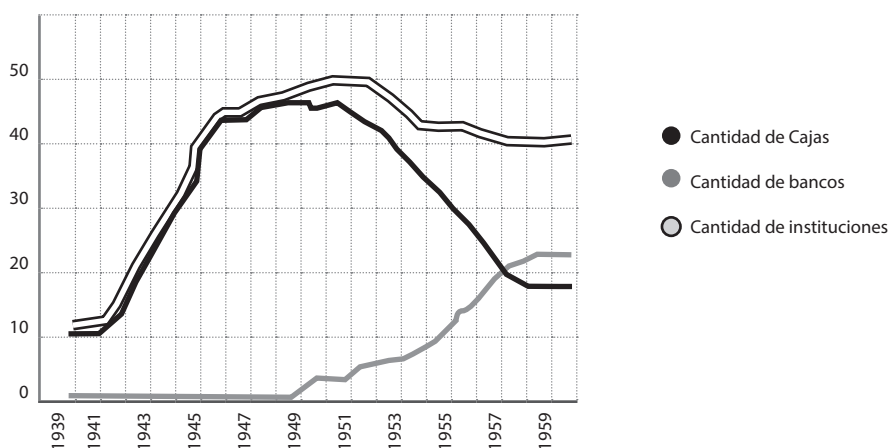
## DESCRIPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES Y SUS SERVICIOS

### ASPECTOS CUANTITATIVOS: CANTIDAD DE INSTITUCIONES, CARTERA DE CRÉDITOS Y DE AHORRO

Como ya se dijera, las instituciones fundadas fueron más de 50 en éste período, con lo cual el acumulado de instituciones que inician actividades llega a 60. Ahora bien, no todas coexisten como cajas en el período, pues algunas ya se han transformado en bancos. Por ejemplo, es lo que ocurre con el *Banco de San José*. Se puede ver en el gráfico 1 cómo evoluciona la cantidad de ambos tipos de instituciones: Bancos del Interior<sup>8</sup> y Cajas Populares. El número máximo de instituciones trabajando en simultáneo fue 48 y esto ocurrió en 1950 (tres Bancos y 45 cajas).

Otro dato interesante es que en 1957 la cantidad de bancos del Interior pasó a ser superior que la cantidad de cajas. Esto obedeció a que muchas cajas fueron adquiridas por bancos u otras instituciones, mientras que otras se fusionaron.

**Gráfico 1.** Evolución de la cantidad de Cajas, bancos del Interior y total de instituciones en el período.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de IECON (2017).

Veamos ahora las carteras de las instituciones. Respecto de las colocaciones, como se puede ver en la tabla 1, el número oscila alrededor del 10% del total del sistema (los cálculos están hechos con los datos del período 1946-1959, que son los disponibles). Los valores que se

<sup>8</sup> Dado que la ciudad de Montevideo, capital de Uruguay, concentra una parte importante de la población y de la actividad económica del país, se ha creado el término Interior para referirse al resto del país.

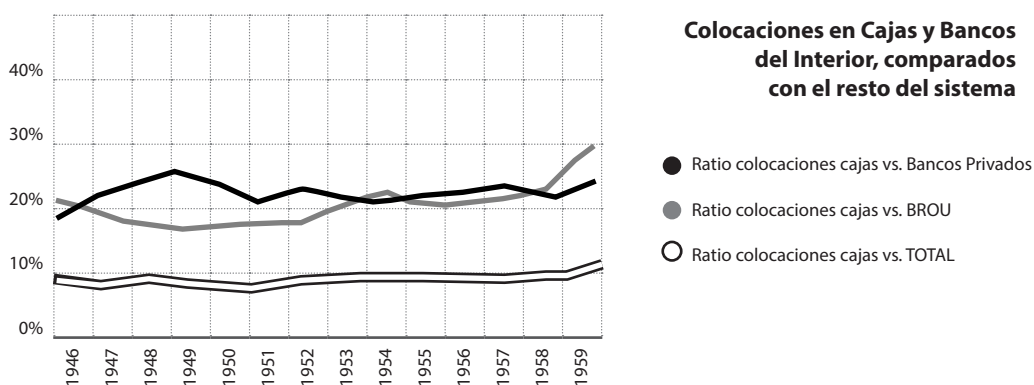
observan en esta tabla son típicos de las organizaciones microfinancieras. En primer lugar, por ser actividades bancarias de pequeños montos, raramente son una cantidad significativa del mercado (por ejemplo sería ilógico encontrar que estas actividades movilizaran el 50% del total de los depósitos de un mercado). En segundo lugar, otro rasgo característico es la baja morosidad, que como se puede ver en la tabla 1, llega en el peor de los casos al 1,3% (tabla 1, años 1958 y 1959). Contrariamente a lo supuesto, las personas de escasos recursos son en general buenos pagadores, lo cual es en general otro rasgo distintivo de las microfinanzas (Cull, Demirguc Kunt y Morduch 2008).

**Tabla 1.** Comparación entre las colocaciones en las cajas y bancos del Interior de Uruguay vs el total del sistema, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y los bancos privados (en pesos corrientes).

Año	Total	Cuentas a cobrar y deudores en gestión y mora	Mora	Ratio colocaciones cajas vs bancos privados	Ratio colocaciones cajas vs BROU	Ratio colocaciones cajas vs total del sistema bancario
1946	43341000	142000	0,003	0,19	0,21	0,08
1947	56603000	165000	0,003	0,21	0,19	0,09
1948	69283000	188000	0,003	0,23	0,18	0,09
1949	79017000	431000	0,005	0,25	0,17	0,09
1950	87913000	306000	0,003	0,24	0,17	0,08
1951	103915000	351000	0,003	0,22	0,18	0,08
1952	110093000	333000	0,003	0,22	0,18	0,08
1953	127575000	296000	0,002	0,22	0,20	0,09
1954	156343000	374000	0,002	0,21	0,22	0,09
1955	176076000	471000	0,003	0,22	0,20	0,09
1956	216018000	913000	0,004	0,23	0,21	0,09
1957	254523000	2475000	0,010	0,23	0,22	0,09
1958	314380000	3977000	0,013	0,21	0,24	0,10
1959	450381000	5646000	0,013	0,24	0,30	0,11

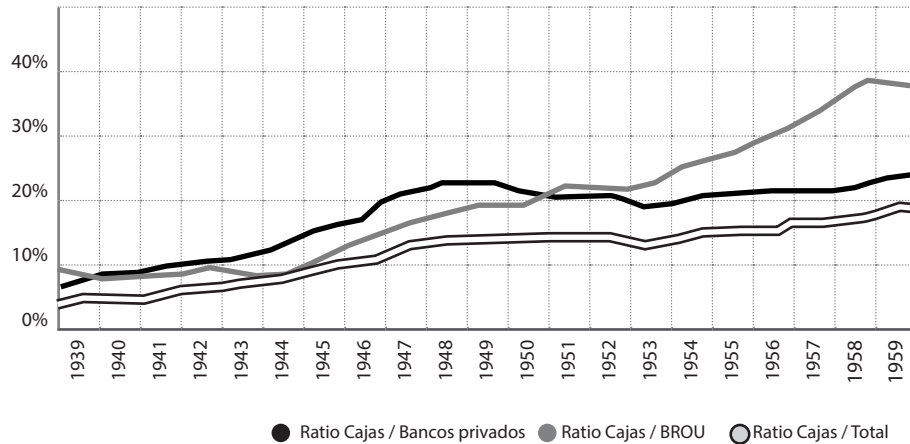
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IECON (2017).

**Gráfico 2.** Datos de la tabla 1 graficados



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IECON (2017).

**Gráfico 3.** Comparación entre los depósitos en las cajas populares y bancos del interior vs. el resto del sistema



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de IECON (2017).

Algo similar a lo referido a los créditos ocurre con los depósitos. Se puede ver en el gráfico 3 la relación entre los depósitos en cajas y bancos del Interior en comparación con los bancos privados, con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y respecto del total del sistema. Es visible que los montos depositados alcanzan el 20% del sistema. En la práctica, también se nota la importancia de las Cajas Populares, pues en los bancos extranjeros se les cita en sus balances, (dentro del activo exigible figuran los “Bancos y Cajas Populares”).

## APUNTES SOBRE SU TIPOLOGÍA DE CLIENTES Y SERVICIOS

De acuerdo a lo que expresan los estatutos de estas instituciones a los que se tuvo acceso (ver apéndice 2), las cajas apuntaban a pequeños productores rurales, pequeños comerciantes, trabajadores y empleadas domésticas. En definitiva, personas de bajos recursos cuyas posibilidades de acceso a servicios bancarios eran limitadas. Esta clientela, de hecho, es una de las explicaciones de la baja morosidad ya que en las microfinanzas modernas no son de extrañar índices de pago del 98 % (Cull, Demirguc Kunt y Morduch 2008). Esto se puede ver en la columna 3 de la Tabla 1.

Esto es muy visible en los estatutos de las organizaciones pertenecientes a la Unión Económica, que en general indican que el objeto de la sociedad es “mejorar la condición moral y material de los trabajadores” (*Caja de La Paz*, capítulo 1). Esta cita se repite en las demás cajas de la UE. En las cajas no pertenecientes a ésta última, las expresiones son un poco menos explícitas; por ejemplo, la *Caja Popular de Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia* (1947) expresa, en el apartado “operaciones”, que una de sus razones de ser es “construir casas para facilitar su adquisición a la clase trabajadora”.

Otro elemento que muestra su inclinación a atender una clientela de escasos recursos es el hecho de no exigir garantías por los préstamos o al menos no otorgarlos exclusivamente en base a esto, como sí lo haría un banco. Esto también se puede ver en los estatutos, donde

por ejemplo se destaca en el capítulo Operaciones de la Sociedad: “conceder préstamos a los accionistas...siempre que a juicio del directorio lo merezcan, por sus condiciones personales y sin perjuicio de la garantía respectiva” (Caja Popular de Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia, 1947). O como expresan los estatutos de la *Caja Popular de Libertad*: “La sociedad podrá conceder los siguientes préstamos...a los que aparte de la garantía real o personal de la operación, por su reconocida honestidad y laboriosidad inspiren confianza en el cumplimiento de sus compromisos” (Caja Popular de Libertad, 1942).

Este es un rasgo distintivo de las organizaciones microfinancieras, que no exigen garantías materiales por sus préstamos, aunque claro está no le prestan el dinero a cualquier persona. Esto trae varios beneficios: el ya citado de la baja morosidad (pues los clientes de escasos recursos saben que son pocas las posibilidades de conseguir crédito si no es en este tipo de instituciones) y también la reducción de los costos, pues el farragoso expediente de un cliente se cambia por el visto bueno de una o más personas cercanas a la institución.

Por último, un dato interesante que surge de las entrevistas con ex empleados es que estas instituciones estaban profundamente vinculadas con el desarrollo local. En efecto, canalizaban el ahorro de la zona de influencia hacia las actividades de la región, con lo que potenciaban la actividad económica local.



## CONVERSIÓN DE LAS CAJAS POPULARES EN BANCOS DEL INTERIOR

Las Cajas Populares se fueron convirtiendo de a poco en bancos. Esto fue notorio hacia el fin del período de estudio, aunque paradójicamente el primer cambio de este tipo se dio al comienzo del período, en 1939, cuando la *Caja Popular de San José* (una de las primeras en ser creadas), fue la primera en transformarse en banco.

Lentamente al principio y más aceleradamente luego (ver gráfico 1), estas instituciones comenzaron a transformarse en los llamados “Bancos del Interior”. Por ejemplo: la *Caja Popular de Paysandú* se convierte en el Banco del Litoral, la *Caja Popular de La Paz* se convierte en el Banco de La Paz y así sucesivamente hasta que prácticamente ya no existirán Cajas Populares (ver el gráfico 1).

Como dicen algunos autores, el modelo de cajas “no se consolidó” (Silveira y Marti, 2008: 10), y la transformación en bancos puede ser parte de la explicación. En efecto, en lugar de profundizar en el esquema cooperativo inicial, optaron por transformarse en bancos de corte comercial. Una explicación podría ser que el propio crecimiento del negocio lo exigió. Estos pequeños bancos ya no eran tan pequeños hacia los años 1950. Como se puede ver en la tabla 2, pasaron de ser el 5% del capital de la banca privada, a ser el 23 % de ella. A ello se agrega que la condición de cajas les limitaba la capacidad de realizar negocios (Ley bancaria nro. 9758, de 1938). Así, por ejemplo, no podían trabajar en Montevideo ni tampoco tener sucursales (salvo casos específicos y previa solicitud al Poder Ejecutivo). A esto se agregaban las condiciones de la economía, que estuvo en franco crecimiento hasta 1956 y que demandaba una banca pujante.

En definitiva, las condiciones externas e internas de las Cajas Populares apuntaban al crecimiento, que en gran medida éstas evaluaron que debía darse por fuera del sistema



tal como había funcionado hasta el momento. A esto se agrega que la condición legal de sociedades anónimas les facilitaba evolucionar hacia la condición de bancos, pues en definitiva no era necesario más que un cambio de estatutos.

Aquí el modelo uruguayo de Cajas Populares se aparta de los sistemas similares de otros países, que en general están organizados en federaciones y que logran de esa manera tener una gran escala aunque la dimensión de cada caja sea pequeña. En particular, esa es la situación de la banca cooperativa alemana que es tradicionalmente la que se toma como modelo. En este sistema las pequeñas cooperativas tenían bancos centrales (no estatales) y organizaciones auditoras por sobre ellas (Guinnane 1995).

**Tabla 2.** Comparación entre Capital (K) y Fondo de Reserva (FR) de las cajas y bancos del Interior, respecto de la misma variable para el conjunto del sistema (en pesos corrientes).

Año	Total	Bancos nacionales (K y FR)	Bancos del Interior y Cajas Populares (K y FR)	Bancos extranjeros (K y FR)	Ratio capital y FR cajas vs bancos
1939	40845288	30107727	2283571	8453990	0,06
1940	38434682	27262021	2566754	8605907	0,07
1941	39913000	28281000	3008000	8624000	0,08
1942	48227000	35869000	3708000	8650000	0,08
1943	50582000	37437000	4466000	8679000	0,09
1944	54567000	40415000	5466000	8686000	0,10
1945	60341000	43077000	6642000	10622000	0,11
1946	75334000	55518000	9113000	10703000	0,12
1947	86204000	63747000	11650000	10807000	0,14
1948	94329000	68876000	14271000	11182000	0,15
1949	100394000	72190000	16460000	11744000	0,16
1950	108770000	76920000	18304000	13546000	0,17
1951	132424000	93686000	22791000	15947000	0,17
1952	149539000	105799000	25166000	18574000	0,17
1953	163755000	116107000	28174000	19474000	0,17
1954	181240000	128205000	33343000	19692000	0,18
1955	204878000	141555000	40227000	23096000	0,20
1956	225273000	151870000	48955000	24448000	0,22
1957	248631000	168866000	55384000	24381000	0,22
1958	286404000	190160000	65721000	30523000	0,23
1959	348269000	233810000	81351000	33108000	0,23

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de IECON (2017).



## ALGUNOS COMENTARIOS

Existen muchas apreciaciones importantes para realizar al respecto de este sistema de Cajas Populares y Bancos del Interior de Uruguay, que a priori se ve como un conjunto homogéneo, pero que no lo es tanto. A continuación se realiza un breve punteo de hechos destacables y también llamativos sobre estas organizaciones:

- a. Hubo cajas de este tipo en todos los departamentos del país, pero eran de muy diferentes características, como por ejemplo en tamaño y en edad. Algunas de ellas tenían el capital mínimo exigible (30.000 pesos de la época) y otras excedían largamente ese monto. También en cuanto al mercado al que accedían, ya que mientras algunas ciudades eran de pocos miles de habitantes (Santa Lucía por ejemplo) otras eran capitales departamentales con decenas de miles (Paysandú).
- b. Si bien tenían distinta matriz, entre ellas actuaban bastante coordinadamente. Hay documentos que muestran que efectuaban periódicamente encuentros en el Interior del país a los que asistían todas las organizaciones<sup>9</sup>, fuesen o no afiliadas a la UE. Esto significa que no existía rivalidad por este tema.
- c. El conocimiento bancario de estas instituciones pudo no haber sido el mejor. Esto, que en un contexto de expansión económica no era problemático, sí pasó a serlo en un contexto de contracción y de inflación. En otras instituciones de similares características, esto se solucionaba mediante organizaciones de segundo nivel o supra Cajas. En este caso esa era la tarea de la UE. Algunos ex empleados de cajas entrevistados señalan este hecho y también la quizás excesiva localía de las personas que trabajaban en estas organizaciones, que jugó en contra de ellas.
- d. Estas instituciones tenían buenos vínculos con los bancos del momento. Por ejemplo, las pertenecientes a la UE eran cercanas al Banco Caja Obrera, muchas trabajaban con el BROU y tenían cuentas corrientes en él (Guichón, La Paz) y en los bancos extranjeros figuran en sus balances (por ejemplo, en el Banco Francés e Italiano para América del Sur de 1951 y en el Banco de Londres y América del Sud de 1955).
- e. Es un hecho difícil de comprender el por qué no se creó una federación de cajas o por qué no se fusionaron en una institución de gran tamaño cuando estaban dadas todas las condiciones para ello. Como fuese dicho ya, la fuerte localía (en cierta forma excesiva) y la dificultad para decidir cuestiones prácticas (por ejemplo: ¿dónde se localizaría la sede central de la federación?, ¿quién sería el gerente de la organización nueva?) jugaron en contra de esta solución, técnica y económicamente positiva.
- f. Parece extraño que en un contexto de contracción económica las Cajas Populares siguieran convirtiéndose en bancos. A priori, si bien esto les permitió realizar más negocios, también les aumentaba los costos de funcionamiento. Algunas explicaciones de este fenómeno pasan por la especulación financiera<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Asamblea de Cajas Populares y Bancos, 14 y 15 de noviembre de 1959, San Carlos Maldonado. Versión Taquigráfica.

<sup>10</sup> En esa época funcionaba algo que se llamaba "redescuento de documentos", instrumento pensado como herramienta para financiar las actividades productivas. Lamentablemente el mismo fue deformado y se mal utilizó.

## CONCLUSIONES

En este segundo período estudiado en las Cajas Populares de Uruguay se produce un doble movimiento de crecimiento. Por un lado, crece el número de instituciones y por otro, se desarrollan internamente como organizaciones y toman, en función de ello, el camino de la conversión en bancos.

Esto, que a priori no es sino un buen síntoma, pues indica que la organización busca desarrollarse, fue problemático en la década posterior cuando la economía ya no se expandió. Así, la cantidad de bancos pasó a ser excesiva y ahí sí las organizaciones no tuvieron otra opción más que asociarse. Parece claro que la forma de crecimiento elegida fue de “cada uno por su cuenta”, lo cual es llamativo pues tenían todas ellas muchos elementos en común.

Ahora bien, hay preguntas que quedan abiertas. La principal de ellas, es: ¿por qué la Unión Económica no incidió sobre sus organizaciones asociadas para que no se transformaran en bancos? Y, además de eso, ¿por qué no se profundizó en la creación de una federación de cajas, proyecto que aparentemente se llegó a redactar? (UE 1963)<sup>11</sup>.

Por último, desde el punto de vista de la contribución a la comprensión de la sostenibilidad de las empresas sociales o de la Economía Social, este artículo aporta dos elementos importantes. En lo externo, que la sostenibilidad de las organizaciones es en gran medida fruto del contexto: estas cajas florecieron en las décadas de crecimiento económico. En lo interno, que los cambios deben hacerse manteniendo las condiciones que generaron el éxito; de no hacerlo, se pueden estar dejando de lado habilidades, conocimientos y recursos medulares de la organización que afectarán negativamente su desarrollo posterior. ■

---

<sup>11</sup> Se encontraron citas a este proyecto de federación de cajas en correspondencia de la UE de 1963, sin embargo no figuraba en el archivo el proyecto en sí ni porque el mismo nunca cristalizó. En la carta en la que se hace referencia, la misma dice que “existe un proyecto de federación” (UE, 19/9/1963).

## APÉNDICE 1. LISTADO DE CAJAS POPULARES SEGÚN AFILIACIÓN A LA UNIÓN ECONÓMICA

CAJAS (*)	Pertenenencia a la Unión Económica	
	SI	NO
Popular de Durazno	1	0
Popular de Pando	1	0
Bco de San José	1	0
Popular de Sta. Lucía	1	0
Popular de Trinidad	1	0
de Crédito Industrial y Comercial de San José	0	1
Popular de Paysandú	1	0
de Crédito de Carmelo	0	1
Popular de Florida	1	0
Popular de Tacuarembó	1	0
Popular de Rivera	0	1
Popular de Rocha	1	0
Popular de Fray Bentos	1	0
Popular de Salto	1	0
Popular de Artigas	1	0
Popular de Dolores	1	0
Popular de Crédito y Ahorro de Las Piedras	1	0
Popular de Las Piedras	0	1
Popular de La Paz	1	0
Popular de Libertad	1	0
Popular de Rodríguez (San José)	1	0
Caja de Ahorro y Crédito de la Industria Lechera (Cacilsa)	0	1
Popular de Casupá	1	0
Popular de Colonia	1	0
Popular de Conchillas	1	0
Popular de Mercedes	1	0
Popular de Paso de los Toros	1	0
Popular de Tala	1	0
Popular de Juan Lacaze	1	0
Popular de los Cerrillos	1	0
Popular de Minas	1	0
Popular de Melo	1	0
Popular de Nueva Palmira	0	1
Popular de Treinta y Tres	1	0
Popular de San Jacinto	0	1
Popular de Sauce	1	0
Popular de Cardal	1	0
Popular de Santa Rosa	1	0
Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia	0	1

Popular de Pan de Azúcar	0	1
La Corporación Financiera Valdense	1	0
Popular de Soca	0	1
Popular de Lascano	1	0
Popular de Crédito, Ahorro y Administración de Pando	0	1
Popular de Palmitas	1	0
Popular de José Pedro Varela	1	0
Popular de Rosario	0	1
La inmobiliaria Sanducera	0	1
Popular de José Enrique Rodó	1	0
Popular de Sarandí del Yí	0	1
Popular de Maldonado	1	0
Popular de José Batlle y Ordóñez	1	0
Popular de Guichón	1	0
Popular de San Carlos	1	0
Popular de Young	1	0
Popular de Aiguá	0	1
Crédito y Ahorro de Paysandú	0	1
Agropecuaria de Cerro Largo	0	1
Colonia Miguelete	0	1
Sarandí Grande	1	0
<b>Totales</b>	<b>42</b>	<b>18</b>

(\*) Las primeras seis instituciones funcionaban antes de 1939.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IECON (2017).

## APÉNDICE 2. TABLA CON LA FECHA EN LA QUE SE ESTABLECIERON LOS ESTATUTOS DE LAS CAJAS POPULARES ANALIZADAS

Caja	Fecha de publicación de los estatutos (Diario Oficial, salvo Caja de La Paz)
Caja Popular de Florida	20 de enero de 1939
Caja Popular de Rocha	28 de enero de 1941
Caja Popular de La Paz	14 de noviembre de 1941 (creación)
Caja Popular de Las Piedras	4 de marzo de 1942
Caja Popular de Libertad	21 de febrero de 1942
Caja Popular de Rodríguez	12 de marzo de 1942
Caja Popular de Mercedes	12 de febrero de 1943
Caja Popular de Young	30 de octubre de 1946
Caja Popular de Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia	8 de enero de 1947
Caja Popular de José Pedro Varela	25 de julio de 1947
Caja Popular de Sarandí Grande	19 de marzo de 1954

Fuente: Elaboración propia con datos base relevados del Diario Oficial.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Caja Popular de Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia** (1947). "*Estatutos de la Caja Popular de Crédito y Ahorro de Nueva Helvecia*", 8 de enero de 1947. Diario Oficial, página web [www.impo.com.uy/diariooficial](http://www.impo.com.uy/diariooficial).
- **Caja Popular de La Paz** (1941). "*Estatutos de la Caja Popular de La Paz, Institución de Crédito y Ahorro*", creada el 14 de noviembre de 1941.
- **Caja Popular de Libertad** (1942). "*Estatutos de la Caja Popular de Libertad*", 21 de febrero de 1942. Diario Oficial, página web [www.impo.com.uy/diariooficial](http://www.impo.com.uy/diariooficial).
- **Caja Popular de Rocha** (1941). "*Estatutos de la Sociedad Anónima Caja Popular de Rocha*", 28 de enero de 1941. Diario Oficial, página web [www.impo.com.uy/diariooficial](http://www.impo.com.uy/diariooficial).
- **Cull, R.; Demirguc Kunt, A. y Morduch, J.** (2008): "*Microfinance meets the market*", mayo de 2008, Financial Access Initiative.
- **Guinnane, T.** (2005): "*Diversification, Liquidity and Supervision for small financial institutions, nineteenth century german credit cooperatives*" Yale University, octubre de 1995.
- **Nahum, B.; Cocchi, A.; Frega, A. y Trochón, Y.** (1988): "*Crisis Política y Recuperación Económica, 1930 -1958*". Historia Uruguay, tomo 7, Ediciones de la Banda Oriental.
- **Pose, F.** (1986): "*Corazón y Evangelio para los humildes del campo: semblanza, testimonio y mensaje del padre Horacio Merigg*". Montevideo, Escuelas Profesionales Talleres Don Bosco, 1986.
- **Silveira, M. y Marti, J.P.** (2008): "*El sector Cooperativo de Ahorro y Crédito del Uruguay y la experiencia de COFAC*", cooperativas e integración regional en el Mercosur.
- **Unión Económica del Uruguay** (1963): carta del consejo directivo de la Unión Económica al Arzobispo de Montevideo, 19 de setiembre de 1963. Archivo de la Arquidiócesis de Montevideo, carpeta Serie O.0.37/1: Correspondencia a la Unión Económica del Uruguay. Cajas populares y Sindicatos agrícolas - 1907-1970.

### OTRAS FUENTES:

- **Diario oficial**, página web [www.impo.com.uy/diariooficial](http://www.impo.com.uy/diariooficial). Visitado entre noviembre de 2016 y junio de 2017.
- **IECON** (2017). Instituto de Economía – Udelar, sitio web <http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-finanzas-publicas/contenido/32/es>. Base de datos del sector bancario. Visitado en julio de 2017.
- **Ley 9756** (1938): "*Régimen bancario*", Ley Nacional del 10 de enero de 1938.