

Fondos del Cooperativismo (*)

Jorge Oscar Sosa

I. El Estado y el cooperativismo

El tema del fomento del cooperativismo nos remite de inmediato a una cuestión previa, la de las relaciones entre el Estado y la cooperación. En sociedades como las nuestras, en que conviven concepciones sociales y económicas diferentes, cuando no antagónicas, parece inevitable tener que referirse a la posición del Estado frente a ese peculiar fenómeno que nos ocupa. ¿Debe adoptar el Estado una tesitura de neutralidad o equidistancia -lo que implica, por lo menos, respeto hacia la cooperación- o, más bien, es necesario o siquiera deseable que las autoridades gubernativas concedan a aquélla una consideración preferente?

Históricamente, la situación del cooperativismo frente al Estado ha evolucionado. Contempladas inicialmente con sospecha por el legislador, especialmente en sus intentos federativos; objeto de manifiesta antipatía por parte de los sectores económicos afectados por su existencia, y hasta de desconfianza por parte de aquellos mismos a quienes procuraban beneficiar, señala Piero Verrucoli en su trabajo "La Societá Cooperativa", las incipientes entidades de esta naturaleza debieron luchar ante todo por la conquista de su reconocimiento legal. Se inició así una larga búsqueda, jalonada de errores y vacilaciones, en pos de un régimen jurídico que consultase debidamente las peculiaridades de la cooperación y distinguiese a las cooperativas de otros tipos societarios a los cuales se oponían radicalmente por su espíritu, sus métodos y sus fines. Se trataba no sólo de fijar normas estatutarias encaminadas a establecer una exacta correspondencia entre la sociedad cooperativa y el fin para el cual había sido creada, sino también de obtener el reconocimiento de la legalidad del ente mismo, la atribución de personalidad jurídica y la sanción de normas legislativas aptas para diferenciar y regular la nueva figura.

En esa primera etapa, las cooperativas hallaron serios obstáculos que a menudo las condujeron al fracaso, facilitado además, en ocasiones, por la inexperiencia de sus miembros y por la fragilidad estructural del organismo societario. A pesar de todo ello, y porque lo sostenía la fuerza incontrastable de su ideal, el movimiento cooperativo se fortificó y expandió, hasta convertirse en un factor de suma importancia en el campo económico. Así surgieron poco a poco, primero con incertidumbre y dificultosamente, más tarde con intensidad y complejidad crecientes, legislaciones especiales que, partiendo del explícito reconocimiento de la nueva figura jurídica suscitada por las necesidades de las categorías sociales más débiles, procuraron especificar sus modalidades de creación y funcionamiento en un sentido acorde con tales requerimientos.

Pero en una segunda etapa histórica se planteó no ya la cuestión del reconocimiento de las cooperativas como entidades *sui generis* y de la correlativa sanción de una legislación adecuada -que había quedado resuelta más o menos felizmente-, sino la de la necesidad o la conveniencia de una actitud de simpatía por parte del Estado, que lo condu-

(*) Ponencia presentada al II Congreso Continental de Derecho Cooperativo, S. Juan de Pto. Rico, agosto 1976.

jese a proteger el cooperativismo de un modo especial e inclusive a promover su expansión por todos los medios idóneos. Ya no se trataba de una concesión, otorgada de buena gana o a regañadientes, sino de una decidida toma de posición, de una filosofía política.

En este terreno, el problema no ha sido y no es de fácil solución, ni caben generalizaciones excesivas. Vista desde esta perspectiva, la historia del cooperativismo no aparece nuestros ojos como una progresión lineal -es decir, avanzando sin interrupciones y sin sobresaltos desde un estado de desamparo total hacia un estado de reconocimiento pleno de su función socialmente valiosa y consiguiente protección del Estado- sino que, por el contrario, se presenta al observador como una curiosa sucesión, semejante a un movimiento pendular, de alternativas felices y desgraciadas. Sin embargo, y con prudentes reservas, es lícito afirmar que la trayectoria de este gran movimiento económico-social de nuestro tiempo revela un grado de conciencia pública cada vez mayor acerca de sus evidentes virtudes, conciencia que, al ganar el ámbito donde se elaboran las soluciones políticas, se refleja en la adopción de medidas francamente tendientes a apoyarlo. Y es así como ha ganado paulatinamente terreno, sobre todo en los países de América, la idea del fomento de la cooperación. Surgen aquí y allá leyes que, como la argentina N° 11.380 del año 1926, todavía vigente aunque envejecida, reposan sobre la admisión de que el Estado debe dispensar a las cooperativas cierto tipo de ayuda específica, por lo menos en el campo impositivo y en el de la financiación. Posteriormente la idea avanza y se extiende a otras formas de promoción, particularmente en el plano educativo, del cual nos vamos a ocupar más adelante.

Pero también es preciso examinar la posición del cooperativismo mismo ante la cuestión de sus relaciones con el Estado. La Alianza Cooperativa Internacional, por ser el gran foro mundial donde se debaten los problemas del cooperativismo, nos suministra un testimonio válido al respecto.

Sabido es que en los tiempos iniciales de la ACI hubo ásperas controversias -que en algún caso desembocaron en la escisión lisa y llana- acerca del papel del Estado frente a las cooperativas. Con el correr de los años las divergencias desaparecieron y se aceptó pacíficamente una concepción que, a grandes rasgos, podría expresarse así: la ayuda del Estado no es en modo alguno desdeñable; más aun, es deseable, con la sola pero ineludible condición de que ella no implique el menoscabo de la autonomía de las cooperativas en particular y del Movimiento en su conjunto.

El trabajo presentado por el eminente cooperador belga Louis de Brouckère en el Congreso de Zurich de 1946 - el primero de la posguerra- refleja con exactitud y lucidez la visión a que nos referimos. El profesor de Brouckère señaló, entre otras cosas, que el Movimiento podía y debía aportar a los gobiernos las ventajas de su experiencia como organización económica voluntaria y democrática. Era el deber del Movimiento, en este sentido, utilizar sus instrumentos educacionales y de propaganda para demostrar esto indiscutiblemente a los gobiernos y al público, también para pedir que las autoridades de cada país establecieran consejos y comisiones con vistas a aconsejarlas sobre los problemas cooperativos. Correlativamente, la cooperación tenía derecho a una existencia segura y garantizada por un estatuto legal apropiado. Además, el Estado debía rechazar la tentación de inmiscuirse en la estructura cooperativa y respetar la libertad de acción del Movimiento. Por último, éste tenía, como recompensa por sus servicios a la comunidad, el derecho de gozar de otros servicios, sobre todo la financiación de nuevas empresas. De este trabajo surgió una resolución, adoptada por unanimidad, que preconizaba: 1) el establecimiento de un estatuto legal de la cooperación, que incluyese la protección jurídica

del nombre "cooperativa"; 2) la formación de un centro nacional donde estuviesen representados los diversos tipos de cooperativas; 3) la representación de las cooperativas en los organismos de orientación y dirección de la política económica y social del Estado; 4) la obtención de ayuda, por parte de las autoridades estatales, para introducir la enseñanza de la cooperación en todos los grados del sistema educacional (William P. Watkins, "La Alianza Cooperativa Internacional 1895-1970", ed. Intercoop, buenos aires, 1973).

Según nuestra personal interpretación, la idea de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo que subyace en el trabajo del profesor de Brouckère no es otra que la reciprocidad. El cooperativismo reclama al estado una actitud positiva que le asegure: 1) un régimen legal apropiado; 2) la garantía de que no prosperarán los eventuales intentos de poderosos intereses antagónico para obtener una legislación anticooperativa; 3) la garantía de que la independencia del Movimiento será respetada. Recíprocamente, el cooperativismo está en condiciones de ofrecer al estado: 1) un valioso instrumento de organización y elevación del nivel de vida de los sectores más necesitado, lo que permitirá a las autoridades gubernativas deshacerse en parte de la pesada carga que la protección de dichos sectores conlleva; 2) una contribución muy importante al esfuerzo de insertar en la conciencia social ciertos valores tales como solidaridad, cohesión social, sentido de la democracia, aceptación de la responsabilidad personal como condición *sine qua non* de todo progreso espiritual y material.

Como se ve, rechazamos toda concepción de las relaciones entre el Estado y la cooperación que directa o indirectamente, explícita o encubiertamente, asigne al Estado un papel paternalista y al cooperativismo, correlativamente, el de un menesteroso que todo lo espera de la beneficencia. Uno y otro están en condiciones de dar; uno y otro tienen el derecho de exigir.

II. El Estado y el fomento de la educación cooperativa

Estas consideraciones preliminares nos han parecido indispensables para abordar con ideas claras el problema de la educación cooperativa, visto desde la perspectiva de la acción de fomento que el Estado puede y debe desplegar en ese dominio.

No nos proponemos aquí trazar una reseña histórica del nacimiento y el desarrollo de la educación cooperativa, desde su práctica por los Probos Pioneros de Rochdale hasta su consagración como principio por la alianza Cooperativa Internacional. Pero creemos útil puntualizar que tradicionalmente se ha puesto el énfasis sobre el deber que en tal sentido corresponde al Movimiento cooperativo mismo, lo que sin duda está fuera de discusión. En cambio, no se ha expuesto una fundamentación seria y coherente acerca del deber que concierne al Estado en lo que respecta al fomento de la educación cooperativa. Muy especialmente en las naciones latinoamericanas, donde el problema de la educación -educación a secas- está íntimamente vinculado con el del desarrollo.

El Seminario Latinoamericano sobre Educación y Capacitación cooperativas, realizado en buenos Aires en marzo del corriente año, ha arrojado bastante luz sobre esta cuestión. Si bien es verdad que por la propia naturaleza de ese evento no podían surgir del mismo resoluciones propiamente dichas, muchos de los trabajos presentados contienen ingredientes valiosos para construir un esquema válido para los países de América, sobre el cual pueda fundarse una acción concertada del cooperativismo y el Estado. Nos parece que en la medida en que las ideas allí elaboradas requieran para su concreción práctica un tratamiento específicamente jurídico, el II Congreso Continental de Derecho Cooperativo no debe permanecer indiferente ante esta cuestión.

En este orden de ideas, juzgamos particularmente interesante el enfoque del problema que se explicita en un trabajo presentado por el Instituto chileno de Educación cooperativa (ICECOOP). En él se señala: 1) que si bien la educación ha constituido de hecho, a través del desarrollo histórico del cooperativismo, una preocupación constante y una actividad permanente, es a partir de los años 60 que ha pasado a ocupar un lugar preponderante en las tareas de quienes dirigen proyectos de desarrollo o planifican el crecimiento de la economía; prioridad que se manifiesta también, dentro del movimiento, en aquellos que buscan lograr un proceso rápido y sostenido de crecimiento de las organizaciones cooperativas; 2) que el concepto de educación ha variado, pues ya no se la considera como tradicionalmente se hacía, como un instrumento de reproducción del orden social, es decir, un proceso que asegura la continuidad de la vida social, poniendo el acento en la conservación del orden, sino como una potencialidad generadora de situaciones nuevas, o sea como un factor de cambio social; 3) que habiéndose admisible, por otra parte, que el desarrollo no es solamente crecimiento económico, se ha comprendido, por ende, la relevancia del factor educativo para el logro de un desarrollo social, en cuyo proceso desempeña un papel dinamizador. Y en este sentido, se hace mérito de las investigaciones que han probado la importancia de la inversión en educación, dadas sus conexiones con el aumento de la producción y la productividad y con la transformación de las normas y valores que rigen las relaciones sociales.

Si se reflexiona acerca del sentido último de la cooperación, que no es otro que el de proponer un nuevo modelo de las relaciones económicas y sociales, lo cual, entre otras consecuencias, comporta un nuevo estilo de vida social, un nuevo repertorio de conductas y un diferente sistema de distribución de la riqueza, y si se admite, por otra parte, que el Estado tiene especial interés en el logro de esos objetivos propuestos en la medida que también hace suyos los valores propuestos, se llegará a la conclusión de que el Estado y cooperación deben trabajar de consumo en el fomento de la educación cooperativa.

Esto, ciertamente, ha sido ya comprendido en gran parte, es así como la mayoría de las legislaciones americanas contienen normas que de alguna manera trasuntan esa preocupación. Lo que nos proponemos aquí es, pues, completar y desarrollar el esquema conceptual implícito en esas formulaciones jurídicas, sugiriendo un conjunto de pautas que puedan servir de inspiración para la reforma de las leyes vigentes o para la sanción de nuevas leyes, lo que no será ocioso si se observa la movilidad que caracteriza al Derecho Cooperativo americano.

Ante todo, no debería faltar en ningún estatuto legal sobre las cooperativas una norma que impusiese la obligación de destinar algún porcentaje de los excedentes repartibles al fomento de la educación y la capacitación cooperativas, como lo hace por ejemplo, la ley argentina de la materia (Decreto ley 20.337/73, art. 42, 2º párrafo, inc. 3º). Esa previsión legal debería ser complementada con otras que contemplasen: 1) el modo de inversión de ese fondo: directamente por la cooperativa, o por intermedio de una federación a la cual pertenezca aquélla, o entregándolo a una institución especializada con personería jurídica, como prevé la ley argentina (art. 46); a lo cual añadimos, por nuestra parte: o entregándolo al Estado, para que éste, en el supuesto de contar con organismos especialmente dedicados a la educación y capacitación cooperativas, se encargue de darle ese destino, o bien a la Organización de las Cooperativas de América para igual fin; 2) el control estatal de la efectividad de la inversión, que tenderá a establecer si ésta ha sido efectuada dentro de un plazo determinado (un año, por ejemplo, como prescribe la ley argentina en su art. 46) y si el destino dado a los fondos corresponde realmente a la finalidad de educación y capacitación cooperativas. Este último aspecto debería ser adecuadamente

reglamentado; no ignoramos el riesgo que implica una especificación de destinos posibles, pero lo creemos menor que el que supone la ausencia total de reglamentación.

En segundo lugar, toda legislación americana debería prever que en caso de disolución y liquidación de una cooperativa se destinase el remanente a la educación y capacitación cooperativas, o por lo menos, genéricamente, a la promoción del cooperativismo (ley argentina, arts. 95 y 101).

Por otra parte, el Estado debe propender a que la educación y el adiestramiento cooperativos comiencen desde las primeras etapas de la vida del individuo -la educación debe ser permanente, según el consenso actual-, insertando la enseñanza y la práctica de la cooperación en los distintos niveles, a partir del primario, del sistema educacional. Esto incluye, desde luego, el estímulo al cooperativismo escolar, pero no se agota en esa forma de promoción. Y para alcanzar tal objetivo, las autoridades competentes deben trabajar en estrecho contacto con el Movimiento cooperativo, requiriendo su consejo a través de organismos mixtos de planificación y asesoramiento y solicitando el concurso de sus mejores hombres para que ayuden a los docentes a adquirir un óptimo grado de preparación en lo teórico y en lo práctico.

Digamos, por último, que la colaboración entre el Movimiento Cooperativo y el Estado debe articularse en todos los planos posibles, partiendo de la idea de reciprocidad que expusimos en la primera parte de este trabajo como basamento conceptual del fomento del cooperativismo. El Organismo estatal encargado de las funciones de promoción cooperativa -que por lo general concurren en una misma repartición con las de registro y control- debería ser dotado de la facultad de celebrar convenios con Universidades estatales y privadas, con las organizaciones cooperativas, con los institutos especializados en educación cooperativa, etc., que prevean, entre otras cosas, el intercambio de docentes y técnicos, la formación o la ampliación de bibliotecas cooperativas, la asignación de becas y otros medios igualmente idóneos para el fin que se procura.