

## Las cooperativas de crédito en el Estado moderno

Por: *Héctor Giorgi*

Nuestra intervención tiene por fin precisar y ahondar, en lo posible, la significación y el alcance de la cooperación y de los principios y elementos esenciales del cooperativismo, con especial referencia al de ahorro y crédito. Será un análisis sucinto y objetivo, pero no exento de conclusiones. En la materia que refiere a los vínculos entre el Estado y el movimiento cooperativo es nuestro fin deslindar claramente los cometidos de cada uno, deberes y responsabilidades.

El sistema cooperativo persigue fortalecer la individualidad en el hombre y el perfeccionamiento y la expresión plena de su personalidad. Se cimenta en valores morales y espirituales: solidaridad, ayuda mutua, respeto por la persona y su trabajo, responsabilidad, etc. Todo ello sin menoscabo de la vigencia de las bases que fundan al progreso y desarrollo social y económico de la comunidad; sin atentar, como ha ocurrido en otros cuerpos u organizaciones, contra la espontaneidad y la voluntad del hombre. Sin dañar ni desacreditar las competencias públicas ni los poderes jurídicos ni políticos del Estado; por el contrario, coadyuvando con la misión social atribuida a las instituciones políticas.

El progreso técnico y las grandes fuerzas económico-financieras han motivado el cooperativismo, constituyen causa generadora de la cooperación. Pero las diferentes manifestaciones de la actividad económica, de la organización del trabajo y de su conducción, se expresan libremente y en armonía, fundadas en la iniciativa individual, en la libre concurrencia y en las prescripciones jurídicas que las rigen. El cooperativismo significa valoración justa a graves problemas económicos y sociales, que no admiten solución integral por la vía del juego de los intereses de la intermediación y del lucro. Pero además ser cooperador, como afirma Lasserre, es algo muy distinto a ser simplemente beneficiario de una ley social, puesto que es asumir las responsabilidades económicas del empresario.

La moral cooperativa, pues, adhiere a los principios económicos y sociales, que hacen del hombre el fin de la vida comunitaria, de modo que la solidaridad y el mutualismo de la institución no disminuyan o quebranten su personalidad. Sin embargo, el hecho económico tiene gran trascendencia en la sociedad de hoy. Sin la adopción de los métodos más avanzados de producción de bienes materiales o sea sin desarrollo económico, el hombre estará impedido de lograr las soluciones más justas. Crear más riqueza es presupuesto de más justicia. Y en este campo el cooperativismo de ahorro y crédito cumple una función vital; el crédito cooperativo es fuente generadora de trabajo y de bienes materiales. Por esta razón, la ley Nº 13.988 de 19 de julio de 1971 autoriza a las cooperativas de ahorro y crédito a gestionar y obtener créditos para financiar la producción de sus socios, en fuentes nacionales o extranjeras. La cooperación en el área econó-

---

(\*) *Transcribimos la conferencia que sobre el tema pronunciara el Dr. Héctor Giorgi, abogado y asesor legal de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Crédito, el 17 de noviembre de 1978, publicada en el diario EL DIA de Montevideo el 19 de noviembre del mismo año.*

mica y financiera permite así a grupos de condición modesta utilizar las nuevas técnicas de trabajo y producción, medio de alcanzar más altos niveles de vida en base al esfuerzo propio. De este modo, el cooperativismo hace realidad el principio jurídico- social de igualdad de los hombres, instrumentando su efectiva participación en los bienes de la civilización.

Corresponde aceptar como cierto que el cooperativismo en general y, en concreto, el de ahorro y crédito, tienen una importante función social. Su actividad se vincula directamente con el interés público; de manera similar a las actividades estatales que intervienen en la vida social: en la educación, la sanidad, la economía, la moneda, etc. Los hombres se asocian para el logro de objetivos comunes, pero conservando su autonomía garantizada por las reglas jurídicas y normas estatutarias. Y así tiene que ser por tratarse de realidades vitales que fundamentan las realidades históricas de las comunidades. El amparo de hombre implica, a su vez, la protección de su trabajo. Por ello la legislación ordena que los rendimientos se repartan a prorrata entre los socios, en razón del trabajo de cada uno o en proporción a las operaciones realizadas, según los casos, pero caminar su funcionamiento a realizar o servir cualquier combinación lucrativa.

Para el cooperativismo el ahorro y el crédito, la producción y otras actividades económicas y financieras de naturaleza cooperativa, no deben ser fuente de poder social, riqueza o agresión humana, sino motivo de trabajo en común y de formas institucionales basadas en la participación igualitaria y voluntaria de los asociados. Prescindiendo de la índole del objeto de la cooperación o de la actividad de la sociedad cooperativa, todo régimen cooperativo consiste, en esencia, en establecer y admitir como válidas, reglas o normas reguladoras de actividad social para la obtención de servicio o fines comunes sin propósito de lucro, y en función de la igualdad de los asociados sin consideración al capital aportado.

El cooperativismo constituye un sistema que frente al tecnicismo e insensibilidad de ciertas concepciones y análisis de naturaleza económica opone otra realidad, que es la del hombre y la de la sociedad que integra. Que abre un nuevo camino ante las concepciones extremas de la existencia de una armonía natural de las fuerzas económicas actuando libremente en el mercado y de la necesidad de una planificación integral de las relaciones económicas por parte del Estado. Concepciones éstas basadas, como dijéramos en otra ocasión, en una visión materialista, cuantitativa y mecanicista de la realidad social.

Abre un nuevo camino que preserva y defiende a la sociedad de las fuerzas desmedidas del gran poder económico y financiero y del llamado darwinismo social así como de la excesiva expansión burocrática y del estatismo injustificado, sin que ello suponga admitir que constituiría un verdadero absurdo, que todo gasto público implique una amenaza contra la libertad. El régimen cooperativo es un factor de estabilidad social e institucional, de justicia y de equilibrio en las relaciones humanas, conciliable con el principio de la libre concurrencia económica y con los poderes reguladores del Estado definido como “la comunidad perfecta o soberana”. El cooperativismo no invoca ni pretende el ejercicio exclusivo ni en forma de monopolio de ninguna clase de actividad o servicio. En especial el cooperativismo de ahorro y crédito aporta a la comunidad un servicio trascendental, no sólo por coadyuvar con las demás instituciones financieras en las exigencias requeridas por la vida económica allí donde es difícil acceder a estas últimas, sino también en cuanto hace estéril plantear la opción política entre actividad privada o burocracia estatal, eliminando por consiguiente una causa de conflicto ideológico.

La sociedad cooperativa constituye una entidad de naturaleza especial; se ha sostenido con fundamento que no es comercial ni civil. La ley N° 10.761 de 15 de agosto de

1946 la define en función del criterio establecido para el reparto de sus rendimientos, tal cual dijéramos. El trabajo o las operaciones realizadas. Por tanto, el régimen y principios jurídicos que ordenan su funcionamiento y actividades son propios de esta clase de sociedades. Las relaciones entre socios y cooperativas son igualmente peculiares y la naturaleza de sus fines de acuerdo a principios de organización y funcionamiento que han adquirido validez general en la legislación de los Estados. en consecuencia y en relación con las cooperativas de ahorro y crédito, las actividades que realizan, las operaciones financieras de naturaleza cooperativa que cumplen y los derechos y deberes de los socios deben someterse al orden jurídico sancionado con el fin particular de regularlos. Sin perjuicio que, en sus relaciones con otros sujetos de derecho, las organizaciones cooperativas se vinculen de acuerdo a las normas del derecho comercial o civil. Del mismo modo que el Estado instituido, estructurado y organizado por el derecho público, no obstante, celebra contratos y genera relaciones reglados por el derecho civil.

Debe tenerse presente lo expuesto a los efectos de precisar la calificación de la actividad cooperativa y la índole de las operaciones o actos concretos de las cooperativas de ahorro y crédito. No corresponde aquí reiterar argumentos y conclusiones ya expuestos anteriormente. Sólo sí afirmar que es jurídicamente legítimo sostener que estas cooperativas se hallan exoneradas de los tributos nacionales en consideración a su naturaleza y fines institucionales.

El fin social de servicio propio de la institución cooperativa, su esencia tanto en la concepción doctrinaria como en el orden legislativo, no son inconciliables con el imperativo de una organización empresarial de acuerdo con las exigencias de la competencia económica y con las de una gestión eficiente por parte de aquella institución. Sea una cooperativa de ahorro y crédito o de cualquier otra clase, es requisito principal de su éxito una buena administración que le permita desarrollarse como empresa, como entidad financiera, industrial o de la índole que fuere. Aún cuando no persiga fines de lucro, debe funcionar en las jerarquías de dirección y de administración y en los distintos órganos sociales con el más alto grado de capacidad y de rendimiento, pues del buen uso que se haga de los medios económicos, de la técnica administrativa, etc., dependerá finalmente que se alcancen los objetivos sociales. En todo servicio hay un costo de producción, hay un costo industrial, hay reglas técnicas, que deben merecer la atención, el análisis y el cuidado de la cooperativa. La no realización por las cooperativas de ahorro y crédito de operaciones o actividades estrictamente bancarias, si en consideración a los principios cooperativos y legislativos y en razón de sus fines las caracterizamos de actividades de ahorro y crédito cooperativo sometidas a un régimen jurídico especial, no autoriza de ningún modo a desdénar o desaplicar las formas o técnicas propiamente bancarias.

Debe existir, pues, indiscutiblemente, una política educativa que garantice la eficacia de los servicios cooperativos, que los haga competitivos en el medio social y económico en el que se prestan; la eficacia de la gestión debe serlo tanto en los aspectos técnico-administrativos –en el caso, para cumplir una actividad financiera- como en los políticos de dirección cooperativa. Lo económico o financiero y lo social integran inseparablemente el vivir cooperativo, pero la razón de ese vivir está en el fin de servicio de la institución. Sea en las cooperativas de ahorro y crédito o en cooperativas que tengan otro objeto, siempre necesariamente para el funcionamiento normal de la sociedad debe existir un concepto cabal de los principios cooperativos, pues sin ese conocimiento la gestión social no se adecuará a una política cooperativa y la participación social en los órganos constitutivos de aquella será una formalidad sin sustancia.

Más aún, la educación cooperativa impuesta jurídicamente en las de ahorro y crédito por la ley N° 13.988, es condición para asegurar la vigencia de principios tan elementales como la autonomía de su propia administración y conducción, puesto que un funcionario irregular o subvertido pone en riesgo su libertad de acción y hasta su propia existencia. El Estado a través del Banco Central del Uruguay dictará las normas a que estarán sometidas estas cooperativas, pero como expresara con precisión, y refiriéndose a otro órgano, la ley N° 8.659 de 8 de agosto de 1930, y salvo situaciones excepcionales expresamente autorizadas por la ley, la Administración Pública no deberá tener intervención en lo que hace relación con la administración de las cooperativas que será cometido exclusivo de las autoridades que representan a los asociados.

El 30 de octubre de 1978 el Consejero de Estado Martín C. Martínez presentó al órgano de que forma parte un proyecto de ley modificativo del artículo 2° de la ley N° 13.988 de 19 de julio de 1971, ya citada. Por dicha modificación se suma al objeto de las cooperativas de ahorro y crédito determinado por la ley y consistente en promover el ahorro permanente y sistemático de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios, a fin de obtener una mayor capacitación económica y social de los mismos, la protección de dichos ahorros y créditos en los casos de incapacidad y/o fallecimiento del socio cooperario y el amparo de los causa-habientes.

Se funda el texto propuesto en promoción del ahorro cooperativo, que constituye -según dice la expresión de esfuerzo comunitario y de solidaridad colectiva, indispensables para la estabilidad económica y social del país. El amparo y protección que se persigue en el proyecto -se agrega- es el de fortalecer estas instituciones cooperativas y arraigarlas en el medio generador de la riqueza y de los recursos que la nutren, con lo cual se promueve al mismo tiempo el progreso y bienestar social de la comunidad. Y con el aditamento que se proyecta -se expresa finalmente-, se busca impedir que razones involuntarias, rompan en forma abrupta esa línea solidaria propia del cooperativismo de ahorro y crédito y la prestación de servicios sociales inherentes a organismos de tal naturaleza.

El agregado proyectado se ajusta, conforme al más estricto criterio, a la naturaleza de la institución cooperativa y a su fin social de servicio. El art. 2° de la ley N° 13.988 establece como objeto social, genéricamente, proporcionar aparte de los específicos señalados, "otros servicios". El proyecto, ahora, consolidando principios de política cooperativa en el orden legislativo, desarrolla el contenido de los fines de servicio de estas instituciones.

El Estado debe, pues, haciendo un reconocimiento justo de la función social de cooperativismo de ahorro y crédito, incentivar y fomentar la organización del movimiento. Debe estimularlo sin sujetarlo a reglamentaciones excesivas; debe legislar sobre él -como en el caso de la iniciativa mencionada- para consagrar sus principios y fines esenciales. Debe controlarlo y fiscalizarlo, sin interferir en su dirección interna, a efectos de que la forma cooperativa no constituya simplemente un marco sin sustancia. Debe apoyarlo con exoneraciones impositivas como corresponde a su naturaleza institucional y a sus fines de servicio y de acuerdo con la legislación en la materia. En suma, el Estado debe asumir una política cooperativa pues el principio muy importante, por su función reguladora de la estabilidad social y económica. Pues, de acuerdo a Bogardus sin el principio de la cooperación, de la sociabilidad y de la ayuda mutua, es incomprensible la vida orgánica y social.