

La intermediación como rasgo distintivo y carácter esencial del crédito cooperativo

Por: Alberto E. Rezzónico

Contenido

1. El proceso de transformación de clase de entidad.
2. La transformación de clase de entidad no implica un cambio de naturaleza jurídica.
3. Características propias de las Cajas de Crédito Cooperativas: Inmediación de las relaciones interpersonales. Democracia institucional. Presentación de servicio. Descentralización geográfica y afianzamiento local. Independencia operativa. Integración sistemática.
4. La experiencia de las Cajas de Crédito Cooperativas y la transformación de clase de entidad. Integración como respuesta cooperativa a la centralización económica y financiera. Integración como punto de equilibrio entre las necesidades de centralización y descentralización. Relación entre dimensión institucional y gobierno democrático. Gobierno democrático y participación. Participación e intermediación. Educación para la participación.
5. Síntesis.

1. El proceso de transformación de clase de entidad. Como consecuencia de la nueva estructuración legal de las entidades financieras consagrada por la ley 21.526/77, las cooperativas y cajas de crédito se han visto abocadas a un proceso de integración acelerado con el objeto de acceder a la clase de banco comercial. La actividad desplegada en tal sentido es la respuesta arbitrada por las entidades a la doble necesidad de **mantener las diferentes formas organizativas** desarrolladas por las mismas a través del tiempo y, aun, extendiéndolas a otras áreas y **cumplimentar las exigencias de capitales** mínimos establecidos por la autoridad monetaria.

La exposición de motivos que acompaña el proyecto finalmente sancionado, indica que "...se ha considerado conveniente el fortalecimiento de las entidades financieras de amplio campo operativo y de mayor responsabilidad patrimonial. Como área de acción a los intermediarios financieros monetarios adjudicándoles en exclusividad la recepción de depósitos a la vista. Esta norma se materializa facultando a los bancos comerciales a realizar todas las operaciones no prohibidas especialmente, a diferencia del método de enumerar lo autorizado, adoptado por las leyes anteriores"¹. En función de tal concepción se entiende que "...la especialización estricta consagrada por la ley 18061 respondió sólo parcialmente a las características del mercado existente en ese momento y en algunos casos, como en el de los bancos de inversión, se constituyó en una pura creación legal.

(*) *Exposición de Motivos, Cap. II, "Principales Disposiciones", parágrafo 6°.*

En este tema, la ley tiene en cuenta dos aspectos fundamentales: 1) una clase de entidad, los bancos comerciales, son por definición los únicos intermediarios monetarios, entidades que junto con el Banco Central de la República Argentina integran el denominado sistema bancario y 2) en la ardua polémica sobre entidades integradas o especializadas, la tendencia universal tiende a la integración. Ello no significa que el mercado no mantenga alguna especialización. Como consecuencia de estos dos principios fundamentales, se ha optado por autorizar a los bancos comerciales a actuar con la más amplia gama operativa, pudiendo realizar todas aquellas operaciones que no les sean expresamente prohibidas por la ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el Banco Central de la República Argentina en ejercicio de sus facultades. Como, además, en su espíritu la ley procura entidades más solventes e integradas, se entiende que de este modo el resto de las entidades tenderá a transformarse en otras de clase superior para ampliar sus operaciones, mediante el cumplimiento de los requisitos en vigencia, en particular lo relativo a solvencia.”²

De la operaciones de las cajas de crédito se suprime “...la facultad de recibir depósitos a la vista, puesto que, como se ha expresado, el rol de intermediarios monetarios debe quedar reservado a los bancos comerciales³. La experiencia ha demostrado, además, que la autorización de cuentas a la vista, órdenes de pago, letras de cambio y la existencia de sistemas de compensación para este tipo de valores crea circuitos secundarios incompatibles con el logro de una ajustada política monetaria⁴.

Sin perjuicio de no compartir esta última afirmación -de lo que las cajas de crédito dejaron pública constancia avalada con opiniones especializadas- resulta indispensable, para mantener la operatoria cercenada, acceder a la clase de entidad financiera de grado superior, esto es, a la clase de banco comercial⁵.

Así lo entendió oportunamente el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, expresando en públicas declaraciones, petitorios formalizados ante las autoridades y circulares cursadas a sus asociadas que el movimiento cooperativo no se oponía a adoptar la forma técnica y normativa de organización bancaria, sobre base jurídica cooperativa, en tanto la reglamentación que se dictare al respecto posibilitare acceder a la misma a todas las cajas de crédito existentes, sin desnaturalizar los objetivos que constituyen la razón de su existencia: prestación del servicio financiero sin fin de lucro y descentralización operativa que asegure el manejo autónomo de los recursos en cada localidad.

No obstante, las exigencias de capitales mínimos impuestas para las distintas clases de entidades y las normas relativas a los planes de encuadramiento dispuestas por el Banco Central de la República Argentina en su condición de autoridad de aplicación⁶ imposibilitaron tal objetivo, abriendo una nueva instancia integrativa. “Al movimiento y

(2) *Id.*, Cap. III, “Análisis del articulado” - Operaciones de bancos comerciales, Título II, Cap. II.

(3) “Las cajas de crédito deberán adecuar su operatoria a lo dispuesto en la presente ley. A ese efecto tendrán el plazo de un año a contar desde la fecha que se publiquen las normas correspondientes, el que podrá ser prorrogado por un idéntico período adicional en casos debidamente justificados y de acuerdo con la evolución del sistema” (art. 60, ley 21.526). Las normas correspondientes se establecieron por Circular del B.C.R.A., R. F. - 53.

(4) *Exposición de Motivos*, Cap. III. “Cajas de Crédito”, Título II, Cap. VII:

(5) La ley estructura además otras cinco clases: bancos de inversión, bancos hipotecarios; compañías financieras; sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y cajas de crédito, enumeración no excluyente de otras entidades que por realizar las actividades previstas en la ley se encuentran comprendidas en la misma.

a cada grupo dirigente –dijo el Instituto Movilizador- se le va a plantear una disyuntiva forzada por esta disposición que retira las cuentas a la vista a las cajas de crédito. ¿Sacrifica su autonomía y se integra con otras entidades para constituirse en banco y posibilita su desarrollo o limita su crecimiento perdiendo las cuentas a la vista y mantiene su total autonomía? Cada grupo dirigente deberá ponderar esta situación de manera tal que, si opta por la autonomía no se restrinja exageradamente el crecimiento al punto que le haga perder su objeto principal: asistir financieramente a los más amplios sectores de la comunidad que integra, y si opta por integrarse con otras entidades para operar como banco cooperativo deberá estudiar la forma orgánica más adecuada para preservar la mayor autonomía posible. Quedan exceptuadas de afrontar esta disyuntiva aquellas cajas de crédito que por sí solas puedan adoptar la forma bancaria...”⁷

El tiempo transcurrido desde entonces ha demostrado que los cooperativistas, una vez más, optaron mayoritariamente por el crecimiento de sus entidades aunque ese fuera el camino más espinoso y las dificultades a vencer sinnúmeras. Sabedores por experiencia propia que el financiamiento constituye una herramienta poderosa de política económica que puede utilizarse tanto para promover el desarrollo de las actividades productivas y del mercado, cuanto para retardarlo, decidieron preservar su sistema y colocarlo en condiciones de servir adecuadamente a las necesidades de los sectores sociales que lo integran. Esa decisión importa, al mismo tiempo, una ratificación de la concepción del desarrollo independiente del país, insista en la filosofía de la cooperación, y significa el tránsito a una nueva etapa del desarrollo histórico del movimiento.

2. La transformación de clase de entidad no implica un cambio de naturaleza jurídica. No obstante constatar la realidad de esa expresión de voluntad colectiva, resulta conveniente insistir, en beneficio de la claridad que debe presidir el proceso, en que la transformación de clase de entidad no implica un cambio de naturaleza jurídica. Ello así debido a que la urgencia por tipificar el propósito de servicio que alienta a la actividad cooperativa, y, sobre todo, objetivarlo en forma clara para quienes adherían masivamente al sistema, sin haber recibido información suficiente sobre sus principios y su doctrina, motivó que durante un prolongado lapso la “cooperativa de crédito” se definiera más por sus propios valores intrínsecos, por oposición al “banco”, a quien se adjudicaba propósitos de lucro personal de sus propietarios y traslación de recursos a los grandes centros urbanos para su aplicación en beneficio de las concentraciones económicas empresarias en detrimento de la pequeña y mediana actividad productiva y de amplios sectores de trabajadores, intelectuales y de consumidores. La prédica en tal sentido ha sido, por supuestos, certera y eficaz. Pero más allá de la comprensión de su alcance por las capas dirigentes, provoca la necesidad de esclarecer adecuadamente a millares de asociados que por inadvertencia, carencia de información o, lo que es más grave, por n-ducción interesada, puedan interpretar el gesto responsable y la vocación de progreso de sus representantes, como claudicación de principios, “mercantilización” de sus entidades⁸, o pérdida de la posibilidad de ejercer sobre ellas un control eficaz y democrático.

(6) *Circulares R.F. 180; B. 1424 - I.F. 671; R.F. 601; Nota múltiple 505/S.A. 22*

(7) *V. Circular C.C. N° 274 del 13 de abril de 1977.*

(8) *Es preciso advertir que el proceso de transformación se opera en el momento en que la situación económica en general y del mercado financiero en particular, han tomado prohibitivo el uso normal del crédito para una amplia franja de la sociedad vinculada naturalmente a las cajas de crédito. Los motivos de esa restricción no son una consecuencia directa de la transformación de clase, aunque ambas sean consecuencia de una misma política económica.*

Baste para este propósito recordar que fueron los propios asociados de las cooperativas movilizadas por sus dirigentes en cumplimiento de resoluciones orgánicamente adoptadas, quienes apoyaron las peticiones que contribuyeron a eliminar del anteproyecto de Ley de Entidades Financieras la cláusula que excluía la forma de organización cooperativa como posible de ser aplicada a la organización de éstas. Producto de la receptividad oficial de esa ejemplar expresión pública de deseos, son las disposiciones contenidas en los incs. b y c del art. 9º de la Ley 21.526, que autoriza a los bancos comerciales y a las cajas de crédito a constituirse en forma de sociedad cooperativa y la del art. 62 de la misma ley que textualmente decreta: “Las cajas de crédito podrán transformarse en bancos comerciales manteniendo su forma jurídica cooperativa cumpliendo los requisitos que correspondan a la citada clase de entidad y en la forma que establezcan las normas que dicta el Banco Central de la República Argentina al respecto”.

La naturaleza jurídica cooperativa aplicada a una entidad financiera garantiza su funcionamiento en el esfuerzo propio y en la ayuda mutua, su objeto de servicio y no de lucro, el control democrático de su manejo y la distribución equitativa de excedente no capitalizado. Asegura la reversión de los fondos captados en beneficio de los propios generadores del ahorro y constituye, por eso, aquella herramienta de que hablábamos, útil para el desarrollo de la actividad productiva y promotora del equilibrio económico, geográfico y humano sin el cual federalismo, independencia, soberanía o pluralismo democrático no alcanzarán a ser realidad.

Si la doctrina económica de la cooperación demostró aptitud a través de las cajas de crédito (clase de entidad financiera con operatoria limitada), con mayor razón resultará eficaz aplicada al “banco” (clase de entidad financiera con facultad de realizar todos los tipos de operatoria autorizados). La disyuntiva, pues, no pasa por la vieja y simplista oposición “caja de crédito -banco”. Se establece ahora con mayor experiencia y madurez entre bancos al servicio del país y bancos al servicio de intereses económicos particulares que pueden resultar no coincidentes y aún opuestos a los del país; entre la actividad financiera concebida **principalmente** como intermediación lucrativa y la actividad financiera entendida **principalmente** como auxiliar de la gestión económica global, que, por ser tal, constituye un servicio público orientado al progreso de la sociedad y de los individuos que la componen, en la que los usuarios detentan participación activa en los distintos niveles de decisión y ejecución.

Pero para ello no resulta suficiente contar con los instrumentos legales que permitan organizar entidades bancarias sobre principios cooperativos. Es todavía necesario dotar de vida cooperativa a esa estructura jurídica para poder influir eficazmente en la transformación cualitativa de la sociedad a la que la práctica del sistema contribuye. De esta cuestión nos ocuparemos seguidamente.

3. Características propias de las cajas de crédito cooperativas. El arraigo alcanzado por las cajas de crédito entra sus adherentes y la importancia relativa de su operatoria, circunstancias ambas que merecieron reconocimiento oficial y, como consecuencia del mismo, su ubicación definitiva en el concierto de entidades financieras institucionalizadas, se asienta en diversidad de factores que es necesario recordar en vistas al futuro accionar de los bancos cooperativos.

No caben dudas que, desde una perspectiva histórica, la apertura de la operatoria de las cooperativas hacia la captación de depósitos de gran movilidad resulta el factor determinan-

te de su vertiginoso crecimiento tanto en número de entidades, cuanto en volumen de operaciones y aumento de su capital. La decisión en tal sentido también constituyó una respuesta al desafío que planteaba la realidad económica del momento, signada por la creencia de financiamiento a la actividad productiva y al consumo y por la inflación⁹.

Fue menester crear el instrumento apto para el funcionamiento de la nueva operatoria (orden de pago, letra de cambio) y organizar su compensación para facilitar su circulación y aceptación masiva. La historia del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos es, precisamente, la historia de ese gran esfuerzo colectivo que debió sortearse, además de las dificultades propias de toda innovación creadora, las opuestas por quienes, utilizando los resortes del poder político, plasmaron en normas restrictivas su oposición al sistema.

Pero es necesario señalar que esa lucha por el reconocimiento del derecho de amplias capas de la población a crear y manejar, sobre la base de principios cooperativos, sus propias entidades financieras y canalizar a través de ellas los recursos generados con su capacidad de ahorro, hubiera resultado imposible, aún con la innovación apuntada, de no haberse concitado la **adhesión personal** de los asociados con su entidad, aún más allá de la que puede normalmente esperarse como contraprestación del servicio recibido.

Una adhesión semejante pudo lograrse únicamente sobre la base del conocimiento personal y directo de las personas que participan de la empresa. La intermediación en el trato y la recíproca confianza, facilita la captación de recursos y agiliza y simplifica la atención de las necesidades de crédito. Pese a todos los errores que pudiera haberse cometido, producto de la inexperiencia en la materia, y a la incompreensión del medio exteriorizada en una enconada resistencia al desarrollo de las cajas de crédito cooperativas, éstas pudieron fructificar sobre la base exclusiva de la **intermediación de las relaciones interpersonales**. Ha sido y es esa intermediación, encausada por senderos de la más estricta **igualdad democrática** en función de **obtener un servicio** en condiciones de calidad (costo) y cantidad adecuados, evitando privilegios de dirección o de aprobación de frutos, la piedra basal de la adhesión obtenida. El hecho, propio de la práctica cooperativa, no es patrimonio exclusivo de la experiencia argentina¹⁰.

Las cajas de créditos así organizadas no pudieron echar raíces sino en el propio medio social en que tuvieron origen, amoldándose a sus características humanas y económicas, sirviéndose de él y sirviéndolo en la medida de su propio crecimiento, hasta terminar imponiéndose por la persuasión y la efectividad de sus realizaciones.

La comprensión popular del origen de los capitales de las entidades financieras y de sus disponibilidades y el aprendizaje de los rudimentos técnicos de la operatoria bancaria abrió nuevos cauces al surgimiento de dirigentes comunitarios que hicieron en las cajas de crédito las primeras armas de una experiencia aquilatada con el tiempo y las dificultades. **Afianzamiento local, descentralización geográfica o independencia operativa**, son, pues, otras tantas características propias de la actividad de las cajas de crédito.

(9) v. GORINI, Floreal. *Intervención en la IV Conferencia Internacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito*, Río de Janeiro, abril de 1977.

(10) V. HEIMANN, Dieter W., *¿Sabrán los bancos cooperativos alemanes conservar su posición en el mercado?* *Revista del Instituto de la Cooperación-Fundación Educacional (IDELCOOP)*, Rosario, Año 6, N° 1, marzo de 1979, págs. 47 y sigts.

No debe pensarse, sin embargo que las particularidades señaladas provocaron alguna suerte de aislamiento o incomunicación. Por el contrario, el proceso de **integración sistemática** que hace de las cooperativas un **movimiento** fortaleció sus vínculos inter-institucionales afirmando la tendencia natural a la colaboración antes que a la competencia. La integración es **consecuencia natural del principio de solidaridad** (inmediación), **resultado de la evolución institucional** (unificación de representación a nivel nacional e internacional) y **respuesta a necesidades operativas** (implementación de servicios comunes). El sistema contiene su propio mecanismo de retroalimentación: a mayor integración, mayor posibilidad de ayudar al surgimiento de nuevos núcleos autónomos; cuanto mayor es el número de entes autónomos, más necesarios y sólidos se tornan los vínculos integradores.

La fortaleza del movimiento cooperativo integrado reside, pues, no tanto en la magnitud económica del conjunto de las entidades, cuando en la concientización de sus dirigentes y de la masa de sus asociados.

4. La experiencia cooperativa y la transformación de clase de entidad. Desde el momento en que se tuvo conocimiento del contenido del anteproyecto de ley de entidades financieras, el Instituto Movilizados de Fondos Cooperativos observó que la esencia del mismo era concentrar, en un reducido número de entidades, la actividad financiera del país.

El proceso de concentración implicaba el cierre de más de cuatrocientas cajas de crédito y el congelamiento de cerca de doscientas más que se encontraban en proceso de constitución e integración. Obtenida la eliminación, en la ley definitivamente sancionada, de la disposición que prohibía la forma de asociación cooperativa para las entidades financieras, el Instituto se dio a la tarea de orientar a sus asociadas sobre la mejor forma de responder a la exigencia de concentración.

Sobre la base de respetar las características particulares de las entidades, la experiencia de integración ya realizada y las disposiciones legales vigentes, se estructuró el modelo de la nueva organización bancaria cooperativa.

Pero hemos adelantado ya que la forma jurídica por sí misma no garantiza la vivencia de los principios que aquella plasma. También nuestro convencimiento de que la subsistencia de las cajas de crédito cooperativas y aún la posibilidad actual de acceder a la clase de los bancos comerciales se asienta fundamentalmente en la fortaleza de los vínculos interpersonales desarrollados en el seno de cada entidad. Debemos ahora alertar sobre lo que a nuestro juicio constituye el principal peligro del proceso de transformación de clase. Nos referimos a la **relación inversa** que se plantea **entre la mayor dimensión institucional y la posibilidad de ejercer un verdadero control democrático.**

El verdadero rasgo distintivo de la democracia cooperativa, no solo desde el punto de vista doctrinario sino, sobre todo el que ha demostrado su eficacia a través de la experiencia, es la **participación** activa de los asociados en la gestión de la entidad.

La primera condición para la participación es la existencia de un ámbito de realizaciones interpersonales adecuado. Ese ámbito, que suele generarse espontáneamente en entidades de reducida dimensión y localización geográfica, se diluye en las organizaciones de mayor envergadura en la medida que se pierde la posibilidad de intermediación. El alejamiento paulatino entre el usuario del capital y los organismos encargados de la evaluación de las solicitudes y la decisión sobre su otorgamiento o rechazo, contribuyen a la desper-

sonalización de la actividad financiera, a la falta de interés del asociado por la marcha de la entidad y al establecimiento de vínculos puramente materiales. Las cajas de crédito han sabido superar con eficacia este peligro a través del establecimiento de lazos de comunicación directos entre la dirigencia y los asociados, sirviendo no sólo sus intereses materiales sino extendiendo también sus actividades a otros ámbitos de la vida de relación: cultura, recreación, turismo, deportes, etc. El haber encarado y resuelto necesidades colectivas, preferentemente relacionadas a los servicios públicos y de infraestructura de las localidades en que se desarrollan sus actividades, contribuyó en no poca medida a que el asociado se sintiera alentado a realizar cuanto esfuerzo estuviera a su alcance para dotar a la entidad de los fondos necesarios para incrementar su operatoria, aun cuando las cambiantes condiciones del mercado financiero y las restricciones de que fueron objeto no hayan favorecido un vuelco masivo de fondos hacia el circuito del crédito solidario. Los nuevos bancos comerciales cooperativos deberán prestar toda la atención necesaria a este aspecto institucional de insospechada repercusión en el área estrictamente económica y financiera, evitando sobredimensionamientos innecesarios y procurando no alejar los niveles de decisión al extremo de que sus adherentes puedan sentirlos como ajenos.

Convertir la confianza suscitada por la intermediación en el trato en verdadera disposición participativa susceptible de dar contenido real y no simplemente formal a la democracia cooperativa, requiere un trabajo educativo permanente. Nos referimos aquí, no a la educación que se limita a transmitir conocimientos (doctrinarios, técnicos, etc.) aunque ésta también resulta necesaria, sino a la **educación para la participación propiamente dicha**, de aquella se trata, en último término, de que la persona “se sienta parte”, entienda que lo que ocurre en la organización no le es ajeno, que ella está vitalmente comprometida con el destino colectivo¹¹.

La obtención de los objetivos propuestos requiere de un grado de conciencia en los encargados de la conducción de los bancos cooperativos en todos los niveles. Buena parte del éxito del proceso descansará en las llamadas “Comisiones de Asociados” quienes tendrán a su cargo la tarea de mantener y profundizar las relaciones personales y sociales de manera que la política general de la entidad no se exprese en la totalidad de su ámbito de manera uniforme, sino que encuentre cauces para su fluida adaptación a las necesidades del usuario de su crédito a las de la zona de influencia de sus filiales.

5. Síntesis. A manera de síntesis final, recordemos que el proceso de transformación de clase a que se encuentra abocado el movimiento cooperativo de crédito argentino como consecuencia de la sanción de un nuevo régimen de entidades financieras, no es una respuesta coyuntural y espontánea a las exigencias de concentración impuestas por la misma, sino, por el contrario, fruto de una aquilatada experiencia que ha permitido arribar a una recomposición de las propias fuerzas sin variar su naturaleza ni su esencia cooperativa y preservando en la medida de lo posible, las características propias que permitieron al sistema fundado en vínculos solidarios cumplir con eficacia la atención de las necesidades crediticias de sus asociados en las cambiantes condiciones del mercado. Significa, sí, la aceptación del desafío permanente de elegir el camino que lleve a un mayor desarrollo de las entidades, conscientes de que ello sólo será posible profundizando los aspectos que han hecho que el crédito cooperativo pueda presentarse con caracteres propios como el más adecuado a las necesidades del usuario, fruto de la relación directa y personal entre éste y los organismos de decisión de la entidad, intermediación que, a su turno, deberá convertirse en participación activa del asociado en la vida de la institución.

(11) NAVAS VEGA, D. “La Educación y la participación en la empresa cooperativa”. En: *Revista del Instituto de la Cooperación (Idelcoop)*, año 5 (1978), vol. ¾, págs. 333-344.