

REGULACIÓN DEL CREDITO COOPERATIVO

Entre la Ley 25.782 y la Comunicación BCRA "A 4183"

p. Roberto F. Bertossi

*Este año 2005 fue instaurado por las Naciones Unidas como el año mundial del micro crédito. El Profesor Yunus es el 'padre' del micro crédito y el humano mas convencido de que el crédito es **un derecho** y la garantía 'una esclavitud' si de veras, queremos ir hacia un mundo sin pobreza!*

Sumario: Introducción. La ley 25.782. Las Potestades Publicas (y la Comunicación A 4183, Banco Central de la Republica Argentina). Reflexiones criticas. Conclusiones.-

Introducción:

Históricamente, estas cajas de crédito hacen su aparición en Alemania, donde se estructuran sobre la base de dos vertientes fundamentales:

- a) Las promovidas por Hermann Schultze-Delitzch que se ambientan en el medio urbano, se orientan hacia la clase media, constituida fundamentalmente por pequeños comerciantes y artesanos, reciben aportes de capital y garantía suplementada personal de sus asociados, constituyen un fondo de reserva hasta alcanzar una proporción de capital que se distribuye en caso de disolución y otorgan créditos a corto plazo con fines productivos.
- b) Las inspiradas por Wilhelm F. Raiffeisen, teñidas de una impronta religiosa, operaban en el medio rural, teniendo como destinatarios de su accionar a los agricultores fomentando la ayuda recíproca entre estos últimos, estilo que luego es seguido por Wilhelm Haas con sus cooperativas de crédito agrícola.

En Italia, Luigi Luzzatti adopta la experiencia de Schultze-Delitzch dando origen a los bancos populares, que tenían su sede en una ciudad pero atendían a la población campesina circundante, reduciendo el valor mínimo de los aportes y asignando mayor importancia para el autofinanciamiento a las reservas, otorgando créditos para la producción y pequeños prestamos de honor sobre la base de las calidades morales de sus beneficiarios.

Ya en América, Alphonse Desjardins también se inspiró en las cajas rurales de Luzzatti, así como en las del tipo Raiffeisen para fundar en Canadá sus cajas populares que en buena medida influyeron en las "*Credit Unions*" de los EE.UU.

Entre nosotros, a partir de los años 60' se difunden y cobran gran auge las cajas de crédito cooperativas que, aunque mantienen una mutualidad rigurosa, incorporan una actividad parabancaria complementaria, a través de cuentas de operatoria similar a la cuenta corriente bancaria, con la utilización de 'órdenes de pago', luego caracterizadas legalmente como dijimos en *letras de cambio*, que cumplían funciones similares a la del cheque y brindaban asimismo otros servicios financieros a sus asociados.

Ciertamente el ahorro propio generado por auténticas cajas de crédito cooperativas, permitió la supervivencia de muchos artesanos, pequeños y medianos emprendedores y a la mayoría de nuestras empresas que debían hacer frente, brusca y súbitamente (desde 1966 y en adelante) a medidas de apertura de la economía, del mercado interno y al primer proceso de desindustrialización nacional.

Y es, precisamente, a partir de 1966 cuando estas beneméritas Cajas de crédito cooperativo comienzan a enfrentarse con serias restricciones y crecientes regulaciones del Banco Central en su operatoria.

Así, al promulgarse en 1977 el nuevo régimen legal de entidades financieras, se ven privadas de captar depósitos a la vista, obligándolas a transformarse en bancos comerciales

Como consecuencia directa e inmediata, aquel movimiento cooperativo fraterno-vecinal original se despersonalizó, *centrifugándole* en anónimos bancos, finalmente vaciados o absorbidos por lo peor de la banca nacional o internacional, lográndose un proceso de privatización y desnacionalización con las consecuencias por todos conocidas.

De nada sirvió que el ahorro propio generado por las cajas de crédito cooperativas, hubiera permitido el desarrollo de economías regionales y la supervivencia de muchas empresas, las que habrían de enfrentarse con novedosas medidas gubernamentales neoliberales, medidas que no ponían ninguna limitación a la influencia de la banca extranjera ni contenían ningún reconocimiento a la contribución secular del cooperativismo de crédito en la marcha de la economía nacional.

Como resultado, se produjo entonces, una notoria ausencia de estos instrumentos crediticios cooperativos con el incremento no menos notorio de verdaderas barreras de acceso al crédito bancario comercial y crecientes dificultades para las microempresas, pymes, cooperativas, urbanas y rurales.

La Ley 25.782:

En el año 2004 se promulga la Ley 25.782 que restituye el establecimiento de operatorias para las Cajas de Crédito Cooperativo, mediante la reforma a la Ley de Entidades Financieras instruyendo al Banco Central de la República Argentina (BCRA) para que dicte las normas específicas, a los fines de permitir *“el desarrollo y funcionamiento de opciones financieras de la actividad cooperativa contemplando las calidades de los emprendimientos y de los asociados”*.

Es que el verdadero objetivo de la ley 25.782 se re proyecta en la promoción del desarrollo de los pequeños y medianos productores que son el motor de crecimiento de la capacidad productiva del país como, facilitándoles una herramienta necesaria e imprescindible en el marco de la falta de inversión y la desconfianza en el sistema financiero argentino.

La ley 25.782 establece en su articulado la sustitución del artículo 4 de la Ley 21.526 (texto según ley 24.144 con las modificaciones introducidas por las leyes 24.485 y 24.467) por el siguiente: “Artículo 4: El Banco central de la Republica Argentina tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento, a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias “diferenciadas” que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas” (sic).-

La norma dispone que las Cajas de crédito cooperativo operaran en casa única y exclusivamente con sus asociados los que deberán haber suscripto un capital social mínimo de doscientos pesos -que podrá ser actualizado por el Banco Central de la Republica Argentina- y hallarse radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional equivalente de la respectiva provincia, correspondiente al domicilio de la entidad, y en la circunscripción electoral respectiva en el caso de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, debiendo remitir información periódica a sus asociados sobre su estado de situación patrimonial y capacidad de cumplimiento de las obligaciones adquiridas, de conformidad al cuerpo reglamentario que dicte la autoridad de aplicación.

Asimismo establece esta ley que las Cajas de crédito cooperativo que se constituyan como cooperativas, deberán distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados y les serán aplicables las limitaciones establecidas en los dos primeros párrafos del artículo 115 de la ley 20.337.

Concluye la ley 25.782 “en ningún caso los bancos cooperativos o cajas de crédito cooperativas podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal exigiendo finalmente que, las cajas de crédito hoy existentes deberán adecuar su operatoria a la de la presente ley”.

Con toda claridad, ley 25.782¹ estableció condiciones más convenientes para el resurgimiento de las Cajas de Crédito Cooperativas, entidades que alcanzaron un gran desarrollo décadas atrás y que pueden nuevamente constituirse en herramienta fundamental para reanimar el desarrollo de las economías regionales, al permitir que el ahorro y el crédito de las distintas localidades, pueblos y ciudades del interior, quede en manos de sus propios habitantes.

El devenir de la caída de convertibilidad aparejó nuevas reglas económicas y por ello los representantes del pueblo integrados en el poder legislativo (Art. 44 y sigts. CN.), entendieron necesario reflotar las cajas de créditos cooperativos, como una manera, Vg., de recuperar algunas líneas de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas.

La importancia de la norma radica en que es una opción distinta a las altas tasas y los pre-requisitos, difíciles de cumplir, que proponen los bancos comerciales y es la propuesta de alternativas que permitan el movimiento de capitales así como su reinserción en el mercado productivo y de consumo.

Sucesivas ausencias estatales impidieron generar un crecimiento sustantivo en la capacidad productiva nacional del país, favoreciendo la concentración del capital y el abuso por parte de los bancos comerciales del cobro de ingresos, punitivos y cargos diversos como sofisticados que ha comprimido a los pequeños y medianos productores en una situación de extrema gravedad que esta ley 25.782 se propuso revertir.

Esto es así en tanto las cooperativas dedicadas al crédito no hacen intermediación financiera, mucho menos con fines de lucro, ya que son los mismos asociados los que conforman ahorros que se prestan a sí mismos, y reciben en devolución los excedentes que se generan en sus operaciones con la cooperativa”

Las Potestades publicas:

(y la Comunicación “A 4183”, Banco Central de la Republica Argentina).

Las potestades administrativas del Banco Central de la Republica Argentina son una clave específica de potestades publicas.

Ahora bien, no todas las potestades públicas son iguales, siendo el factor diferencial más aparente el ordenamiento que las ampara.

El poder del Estado es conceptualmente único y, por definición, irresistible; tan solo cuando se fragmenta en dosis medibles y se reparte entre los diversos órganos en que se descompone todo Estado puede ser dominado por el Derecho que, así y a partir de idéntica unidad fundamental, se hace operativo en ámbitos concretos.

En todo ordenamiento constitucional existe un remanente meta jurídico que permite hablar de un doble significado en muchos de los poderes superiores del Estado.

Por un lado son poderes (poder legislativo, poder judicial) en cuanto así lo ha querido el constituyente y, por otro, incorporan potestades (potestad legislativa, potestad jurisdiccional) en tanto son reconocidas y otorgadas en un documento jurídico, la Constitución.

¹ Legisladora, Prof. Bar.

Tal dualismo, que puede ser aceptado en los poderes constitucionales superiores (en cuanto ha de aceptarse también la imposibilidad de la sustitución total de la actividad política por el Derecho), ha de ser rechazado para aquellas otras potestades “*subordinadas*”, en las que la función democrático-representativa no es la predominante, sino lo es la ejecutivo-administrativa o, lo que es lo mismo, para aquellas potestades que no actúan en el campo de la formación de la voluntad colectiva, sino en el de la más estricta obediencia a la norma jurídica (*que predetermina ineludiblemente la voluntad de sus titulares*). En estos caso el Derecho tiene la última palabra.²

En el abordaje del estudio de *la relación* entre la ley 25.782 y la Comunicación BCRA “A 4183” es decir, con el estudio de las potestades administrativas en el contexto de las demás potestades públicas se debe aportar los apoyos conceptuales necesarios para un buen entendimiento entre los políticos –que al asumir su papel conformador de la voluntad colectiva han de manejar potestades de toda índole- y los funcionarios a cuyas manos está confiado el desarrollo último de las potestades administrativas.

El funcionario, atrincherado en la legalidad de sus expedientes, necesita conocer a fondo el significado del instrumento que tiene en sus manos, so pena de desviarlo de su auténtica finalidad.

La lectura y estudio de la Comunicación “A 4183” refleja que los funcionarios bancarios no conocen el significado, espíritu y alcance querido –y plasmado explícitamente- por los legisladores para la ley de Cajas de Crédito Cooperativo, 25.782 y por tanto, con su pretendida reglamentación *inconstitucional*, la han desviado de su más auténtica finalidad, de sus más caros propósitos.

La Comunicación “A 4183” en su punto 1.2 sobre Condiciones Generales se refiere a estas Cajas de crédito cooperativo –1.2.1.- como “sociedades cooperativas” ignorando “*ad inicio*” la caracterización propia atribuida a esta forma jurídica en la Exposición de motivos de la Ley de Cooperativas 20.337, “II. Consideraciones Particulares Capítulo I, De la naturaleza y caracteres” fundamentación que descarta expresa y explícitamente cualquier tipo societario (Arts. 6 Ley 20.337 y Art. 74 y cc. Ley de Sociedades Comerciales, 19.550).

En su acápite 1.2.3. repite el error en la designación “...o gerentes de la sociedad...”, suponiendo inaudita e indebidamente, la constitución de una Caja de crédito cooperativo a partir de una cooperativa de servicios públicos con prohibiciones “*obvias*” atento las previsiones de la ley 20.337 en sus artículos 64, 77, 100 inc. 12 y cc.

El p. 1.2.5 exige que “En caso de otorgarse la autorización para funcionar, la entidad deberá constituir domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consintiendo la proroga de la competencia judicial a favor de la Justicia Federal con asiento en dicha ciudad, circunstancia que deberá constar en el estatuto de la sociedad (repiten error).-”

Aquí los funcionarios del Banco Central llegaron más lejos aún, adentrándose en su error con la violación de la propia Constitución Nacional (Arts. 1, 5, 7, 75 incs.18, 19 y cc., 125 y cc.) avanzando contra el Federalismo y concentrando una vez más, poderes decisorios en la Capital Federal.

En los p.1.3.6. y p.1.3.7., la reglamentación bancaria contiene exigencias “*de idoneidad y experiencia para la función*” que la propia ley 20.337 no requiere en su claro espíritu inclusivo-democrático y, en el p. 1.3.7. la Com. A 4183 exige, imperativamente, que “...*Sus integrante deberán acreditar experiencia en materia financiera...*” (?)

En el p.1.3.12. la regulación bancaria alude a un plan de negocios e inauditamente a “*generar utilidades*”, algo incompatible con la ausencia de fines de lucro, categoría insita en toda auténtica cooperativa en cuanto tal.

² *Las Potestades Administrativas*, Juan Miguel De La CUETARA, Edic. “*tecno*”.

Luego, en el p. 1.7., 2.7. y otros, la reglamentación exige la suscripción e integración *al contado y en efectivo* en tanto que, la propia ley 25.782 y la ley de fondo en materia cooperativa no exigen sino, por el contrario, esta última, facilita sensiblemente la integración de las cuotas cooperativas (Art. 25 y cc. ley 20.337).

En este fárrago de extravíos reglamentarios, en el p. 3.3. se permite a las Cajas de crédito cooperativo recibir depósitos a plazo de hasta \$ 12.000 cuando la ley 25.782 puso un límite de \$10.000.

Igualmente, cuando la “Com. A 4183” refiere a retribución de los depósitos (Vg., p.3.3.2.1.) e imposiciones ignora los artículos 115, 116 y cc. de la ley 20.337.

En el p. 4.8.4. la regulación bancaria central prohíbe a las Cajas de crédito cooperativo financiar al sector público nacional, provincial o municipal incluidas las empresas y demás entes relacionados, posición inadmisibles formal y substancialmente (véase p. 13.5. “...cooperativas concesionarias de servicios públicos en la localidad –*Municipio*– en donde se encuentre radicada la caja de crédito...” y artículos 5, 75 incs. 18, 19, 30 y cc., 123, 125 y cc. CN.).

En esa perspectiva son extraños y anticooperativos los p.1.7. que prohíbe la instalación de cajeros automáticos y el cobro de servicios (cobro para el que se cotiza poco menos, a cualquiera) y qué decir del p. 3.2.2. que impide a las letras de cambio ser cursables a través de cámaras electrónicas de compensación. Ante semejantes abusos de potestades institucionales por el Banco Central, ha de prevenirse que sería tan absurdo como inadmisibles, Vg., prohibir a las Cajas de crédito cooperativo la posibilidad de disponer de cajas de seguridad para sus asociados.

No resultan menos reprochables ni más discriminatorios los p. 2.4. que exige encuadrar a la Caja de Crédito Cooperativo según la cantidad de habitantes del parido, departamento o división jurisdiccional equivalente de la respectiva provincia donde se encuentre radicada la entidad o, el p.2.8 al exigir que ningún asociado pueda ser titular de mas del 5% del capital social con la excepción contradictoria de las cooperativas de servicios públicos.

Es por eso de la mayor importancia y necesidad, del mas alto interés nacional, que los funcionarios políticos, obsesionados por la dinámica del poder (que puede llegar a convertirse en verdadera *libido dominandi*) necesitan saber cuándo actúan como “*creadores de derecho*” y cuándo como “*servidores del mismo*”; cuándo puede transformar y cuándo debe respetar los fenómenos sociales sobre los que están llamados a proyectar su acción.

Reflexiones críticas:

En lo atingente a la ley 25.782 con Friedrich hemos de decir que resulta irrenunciable la necesidad de lograr con ella una concreta expansión de derechos y libertades en capacidades eficaces y operativas, propósitos superiores del Estado republicano nacional que de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia podrían *licuarse* en una *centrifugación técnica* excluyente de funcionarios secundarios e ideólogos de la “Com. A 4183 BCRA.”.

Las potestades administrativas puestas en manos de funcionarios diligentes, competentes e imbuidos de la argentinidad, velan por nuestro progreso y bienestar conforme los artículos 75 incs. 18, 19; 76, 31, 28 y cc. de nuestra “*norma normarum*”, la *Constitución Nacional*.

Estas potestades actúan para impulsar la sociedad hacia su perfeccionamiento; para que el dominio y el servicio público no sean arenas movedizas ni estancadas en el seno de la evolución social; en una palabra,

para que la intervención, hoy omnipresente del poder público en la vida civil, se ajuste al derecho sin dejar de ser poder, pues ambos elementos resultan igualmente necesarios.

Con Gaspar Ariño sostenemos que no solo la Administración –aparato orgánico del Estado- es titular del poder administrativo, sino también aquellos a quienes ésta apodera en cada caso por vía de delegación o mandato, o incluso aquellos a quienes explícitamente y de una manera directa lo otorga la legislación como, en nuestro caso lo efectúa la ley 25.782.

Este ámbito o parcela del interés público, cuyo cuidado se encomienda a cada órgano o entidad, constituye un *munus publicum*, esto es, una misión, una tarea de organización, defensa y gestión de un sector de los intereses públicos. Esto es lo que en derecho administrativo se conoce con el nombre de competencias (ámbito de actuación propia en el cumplimiento de unos fines específicos para cuya realización el sujeto es investido de potestad, poder administrativo).

Así pues, la potestad al Banco Central no se concedió *in genere*, sino que es siempre una potestad *ad hoc*, esto es, para el cumplimiento de los fines específicamente atribuidos (y no de otros). Dicho con otras palabras: la potestad pública, la dosis de poder administrativo con que se dota a cada órgano o ente esta vinculado y limitada a su competencia específica, esto es, sólo a la realización técnica de su *munus publicus!*

Y, que se podría agregar cuando una ley o un mero reglamento ignorase todo el derecho de fondo reproduciendo prohibiciones contenidas en normas de jerarquía superior como sería el caso, Vg., de la prohibición de transformación de las cooperativas en sociedades comerciales (Artículos 6 de la ley 20.337 y Art. 74 de la Ley 19.550 que contienen explícitas y recíprocas prohibiciones en tal sentido).

Recapitulando, la “Com. A 4183” carece de juridicidad y, ante ello, tan solo *el derecho* se alza como una fuerza capaz de reducir la discrecionalidad y ampliar la participación.

De ahí entonces, la insistencia en la verificación y recuperación de la juridicidad esencial para las potestades administrativas.

Conclusiones:

A modo conclusivo y no paradójicamente, después de la regulación bancaria de la ley 25.782 no se tiene noticia institucional de la fundación de una sola caja de crédito cooperativo y así pues, qué lejos estamos entonces de la ley 11.380 que legisló inicial y proactivamente el crédito cooperativo en todo el país, facilitando y simplificando sus operatorias.

Ante evidencias semejantes, cómo no defender los principios cooperativos sin envalentonar a sus verdugos ?

El cooperativismo de crédito nacional no se fundó en otra cosa que en la confianza mutua, en el estímulo del ahorro personal como base de la riqueza y la solidaridad, mancomunada, situacional e iterativa regional.

La operatividad de esta “Comunicación “A 4183” implicará un profundo retroceso y desencanto para tantos argentinos que se vieron atrapados sucesivamente en su buena fe por sucesivos *corralitos y corralones impunes*.

Tal cual esta concebida y redactada ‘la comunicación’, resulta un duro revés para profundas y legítimas expectativas pymes, rurales y urbanas, mediatizando, encareciendo y ‘*dispersando*’ las posibilidades de auto crédito cooperativo argentino; en fin, un impacto negativo también, para la propia eficacia del artículo 23 y cc. de la Ley Pymes (24.467) que asegura crédito para microempresas urbanas y rurales.

Y si bien, alienta y reanima saber que las actuales autoridades nacionales entienden la necesidad de aplicar una norma que permita *recrear* el crédito en la Argentina, con regulaciones como esta, la ‘*matamos al asomar la cresta*’.

Efectivamente, con la reglamentación de la ley 25.782, si bien mucho se habló sobre el costo social de burocracia, de la ineficiencia, poco o nada se ha dicho sobre el costo ciudadano de la “*torpeza funcional*” y de la consecuente responsabilidad en la elección y vigilancia de la misma.

Así pues, aunque a la postre, políticos y funcionarios están obligados a cooperar en el manejo de un mismo instrumento de intervención social, las potestades administrativas de regulación bancaria, la obtención de un punto de encuentro –en muchas ocasiones- no es fácil y aquí, sólo se trata de propiciarlo sobre la certeza de que si hay un poder secundario debe haber un poder principal con el que él primero debe articularse y más aun, al que debe subordinarse consumando la certeza jurídica de que *lo accesorio corre la suerte de lo principal*.

Si hay una idea de Derecho y otra de los fines del Estado, cualquier potestad pública debería poder ser contrastada con la ley para dilucidar la legitimidad o no de cada ejercicio concreto que se pretendiera hacer de ésta.

De tal modo, la Comunicación A 4183 del Banco Central luce ilegítima e incompetente y así debe ser declarada por las instancias pertinentes.

En efecto, el cometido de los funcionarios bancarios está auto-anulado por su propia torpeza y es una burla que ridiculiza una ley de la nación, si, una Ley de la Nación, la de las Cajas de Crédito Cooperativo, 25.782, anomalía jurídica severa que ha de disparar con premura, los propios cometidos del Defensor del Pueblo de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, (Arts. 85, 86 y cc. CN.).

Por supuesto, las potestades legislativa y jurisdiccional son independientes entre sí y perfectamente separables de las potestades ejecutivas y administrativas en manos del Gobierno / administración, encontrando estas últimas una frontera infranqueable en el artículo 28 de nuestra Carta Magna.

Afortunadamente, hay zonas de nuestra convivencia, fértiles valles, en los que el sedimento acumulado de inercias dictatoriales, impide permanentemente cualquier brote de poder crudo y puro, cualquier desborde de abusos de burocracias que han adquirido, evidentemente, autonomías y lógicas propias, (Weber).

A esta altura, debemos proponer sin demoras, un Programa de Mejora Institucional con la reorganización y eficientización de una gestión funcional más eficiente para mejorar cualitativamente la calidad y alcanzar la excelencia de todos los servicios en el ejercicio de la administración general, Vg., asegurando la eficacia de la ley 25.782 con una ejecutoriedad razonable y cooperativa.

En el ámbito de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las administraciones nacionales vienen abordando sus procesos de reforma desde premisas similares, que incluyen el modelo de la gestión de calidad como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública.

En definitiva, la fecundidad y eficiencia de las Cajas de Crédito Cooperativo de la Ley 25.782 exigen también que sepamos lograr una construcción jurídico-administrativa armónica, en la que los hechos y el derecho, las leyes y las potestades se sostengan y equilibren mutuamente para que el crédito cooperativo pueda ser **un derecho**, *redefiniéndolo y resignificándole* si de veras queremos *ir* con Yunus hacia un mundo sin pobreza!