

REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE COOPERATIVAS¹

El artículo comenta los proyectos de reforma de la Ley 20.337 que se encuentran en trámite parlamentario y efectúa además una descripción enunciativa de temas que podrían abordarse en un análisis para la reforma integral de esa ley.

Aarón Gleizer²

Antecedentes

Se encuentra a consideración del Senado un Proyecto de reforma de la Ley 20.337 (Ley General de Cooperativas), que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación.

Tradicionalmente, los cooperadores han preferido manejar con prudencia el tema de la reforma del régimen legal, supeditando las iniciativas al debate previo en las instancias orgánicas del Movimiento Cooperativo.

En tal sentido, el Documento Final del CAC 1983 recomendaba, entre otros aspectos, “reconocer los méritos de la ley 20.337, elaborada con activa participación del movimiento cooperativo y cuya vigencia durante una década ha demostrado su adecuación a las características y necesidades del cooperativismo argentino; no innovar en materia de esta legislación por cuanto se considera que satisface los requerimientos de la hora; propiciar los estudios y análisis tendientes a determinar los aspectos que habrán de ser tenidos en cuenta para un eventual perfeccionamiento del régimen vigente cuando las circunstancias lo aconsejen, asegurando la activa participación del movimiento cooperativo a través de sus organismos superiores de integración y propiciar la sanción de leyes especiales que, sin alterar el marco común de la ley general vigente, contemplen adecuadamente las características peculiares de determinadas clases de cooperativas³.

Por su parte, el Documento Final del CAC 1989 recomendaba en esta materia, entre otros importantes aspectos, “expresar el más decidido apoyo a la plena vigencia de la Ley 20.337, cuyos méritos han sido puestos en evidencia a lo largo de más de tres lustros de aplicación, sin advertirse motivos que justifiquen su modificación en el momento actual y asegurar que en la eventual sanción de leyes destinadas a determinadas clases de cooperativas en particular, sean íntegramente respetados los principios y

¹ Publicado en Revista del Instituto de la Cooperación (IDELCOOP), N° 177/2007, pág. 186.

² Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor normativo IMFC.

³ Cfr. Congreso Argentino de la Cooperación 1983, Documento Final, ed. Cooper y Coninagro, Bs. Aires, 1983, pág. 52.

orientaciones fundamentales contenidos en la Ley 20.337, limitándose a regular los aspectos específicos que correspondan a dichas entidades”⁴.

Es decir, que tanto el CAC 1983 como el CAC 1989 ratificaron la plena vigencia y actualidad de la Ley 20.337 y reiteraron la inexistencia de razones que fundamentaran la necesidad o conveniencia de introducir reformas en su texto.

Corresponde advertir aquí que el CAC 1989 se desarrolló en los inicios de la administración menemista, cuando comenzaban a implementarse las reformas estructurales impulsadas por el neoliberalismo, cuyas postulaciones eran presentadas como pensamiento único, hegemónico e indiscutible.

En tal sentido, el Documento Final del CAC 1989 adelanta cierto apoyo al programa neoliberal, particularmente en materia de privatización de empresas prestadoras de servicios públicos.

Poco tiempo después, la ofensiva neoliberal alcanzó a las cooperativas, a través de las propuestas de admitir la incorporación de inversores capitalistas con derechos proporcionales al capital invertido, con alcance general o para las cooperativas agrarias⁵⁶.

Estas propuestas no prosperaron hasta el momento en lo general, debido a la fuerte resistencia encontrada entre los cooperadores, pero el menemismo logró introducirlas en algunas ramas, al autorizar y casi forzar la transformación en sociedades anónimas de las entidades financieras cooperativas (bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas) y de las cooperativas de seguros⁷.

Tras un largo receso de catorce años que abarca el oscuro período menemista y sus continuaciones inmediatas, se realizó una nueva edición del Congreso Argentino de la Cooperación. El Documento Final del CAC 2004 señala al respecto: “La ley de cooperativas 20.337 fue sancionada el 15 de mayo de 1973, en reemplazo de la ley original del año 1926. A partir de los años 90, se comenzó a plantear la necesidad de

⁴ Cfr. Congreso Argentino de la Cooperación '89, Documento Final, ed. Coopera y Coninagro, Bs. Aires, 1989, pág. 24.

⁵ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 106/1997, pág. 223.

⁶ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 124/2000, pág. 105.

⁷ Cfr. GLEIZER, Aarón, “En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 117/1999, pág. 90.

realizar algunas modificaciones con el fin de actualizarla, en función de la evolución del contexto en que actúan las cooperativas”⁸.

Ante el tiempo transcurrido y “las perspectivas que abre el contexto político actual, es imprescindible dar un paso hacia delante y llegar a un acuerdo que resulte beneficioso para el conjunto del sector cooperativo”⁹.

Es necesario “idear instrumentos jurídicos que, sin dejar de lado los principios cooperativos definidos por la ACI, permitan competir en este mundo globalizado, teniendo en cuenta que la empresa cooperativa debe constituirse en la generadora de *indicadores testigo*, que apunten al logro de una mayor equidad económica y a un mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados y de sus comunidades”¹⁰.

La eventual reforma de la ley N° 20.337 “debería contemplar las realidades, hechos y necesidades ocurridos en los ya treinta años de vigencia de la ley. Todo ello requiere la creación de una comisión integrada por COOPERAR y CONINAGRO para que trabaje en forma orgánica y sistemática realizando las consultas que estime conveniente, para la elaboración de un nuevo proyecto de reformas a la ley de cooperativas”¹¹.

A esta altura del desarrollo del trabajo, corresponde aclarar que el CAC 2004 funcionó con diversas deficiencias de tipo organizativo, entre ellas la variabilidad errática del temario y una gran demora en difundir la versión definitiva del Documento Final, que solo fue conocida seis meses después del cierre formal del Congreso.

De tal modo, los párrafos precedentemente expuestos no fueron debatidos en la comisión correspondiente, sino que fueron redactados “post mortem”, lo que torna objetable su validez sustancial. Es decir, el Documento Final contiene propuestas relacionadas con la reforma de la Ley 20.337 que no figuraban en el temario conocido ni fueron debatidas en las comisiones correspondientes.

Más adelante haremos referencia a otros párrafos del Documento Final del CAC 2004, incluidos en el capítulo correspondiente a las cooperativas de servicios públicos.

Con posterioridad a la realización del CAC 2004, reaparecieron las propuestas reformistas, referidas concretamente a la incorporación del denominado capital de riesgo¹².

⁸ Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, Intercoop Editora Cooperativa, Bs. Aires, 2004, pág. 159.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Cfr. GLEIZER, Aarón, “Cooperativas rentísticas y cooperativas de servicios”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 173, pág. 428.

En nuestra opinión, los problemas de las cooperativas no derivan del texto de la Ley 20.337, sino de otras causas. Por ende, la solución a tales problemas no pasa por la hipotética reforma de esta ley. Más bien, los problemas de las cooperativas y de sus asociados están relacionados con la pesada herencia del neoliberalismo, con la enajenación del patrimonio nacional, con las enormes desigualdades en la distribución del ingreso, con el deterioro generalizado de la salud, de la educación, del hábitat y con las demás cuestiones enunciadas en la “Propuesta Cooperativa” del IMFC¹³.

Si nos limitamos al marco normativo, vemos asimismo que los problemas de las cooperativas no emanan de la Ley 20.337, sino de otros institutos. Nos referimos a la vigencia de la nefasta Ley de Radiodifusión heredada de la dictadura, limitadamente modificada por la Ley 26.053¹⁴, al marco general de la Ley de Entidades Financieras igualmente heredada de la dictadura, si bien en este caso se abrió una perspectiva para el sector cooperativo, primero con la sanción de la Ley 25.782 y más recientemente con la Ley 26.173¹⁵, a la necesidad de sancionar un marco regulatorio para las cooperativas de trabajo¹⁶ y en particular para las cooperativas constituidas a partir de la recuperación de empresas fallidas o cerradas¹⁷, y sin agotar la enumeración, a la necesidad de dictar marcos regulatorios adecuados para las cooperativas de servicios públicos.

En rigor, el tema del régimen legal de las cooperativas podría insertarse dentro del marco más amplio del reconocimiento constitucional de la Economía Social, tal como fuera postulado por el IMFC al tramitarse en 1994 la reforma de la Constitución Nacional¹⁸ y aún posteriormente¹⁹, hasta ser recogido, en el aspecto limitado al reconocimiento de las cooperativas, por el CAC 2004, que retomando antecedentes de congresos anteriores recomienda “incorporar el reconocimiento de las cooperativas en

¹³ Cfr. IMFC, “Propuesta del IMFC para refundar la Nación (versión actualizada)”, abril de 2005, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 163/2005, pág. 262.

¹⁴ Cfr. IMFC, “Propuesta del IMFC para refundar la Nación (versión actualizada)”, abril de 2005, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 163/2005, pág. 262.

¹⁵ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 172, pág. 344.

¹⁶ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Las cooperativas de trabajo y la generación de empleo en Argentina”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 162/2005, pág. 164.

¹⁷ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “La continuidad de la explotación de empresas en quiebra, por sus trabajadores asociados cooperativamente”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 164/2005, pág. 298.

¹⁸ Cfr. IMFC, “Reconocimiento constitucional de la Economía Social. Propuesta del IMFC para la reforma constitucional”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 85/1994, pág. 248.

¹⁹ Cfr. IMFC, “La necesaria reforma constitucional”, complemento de la “Propuesta del IMFC para enfrentar la emergencia”, Bs. Aires, julio de 2002, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 140/2002, pág. 283.

una próxima reforma constitucional, asegurando el respeto de su autonomía y un trato acorde con su particular naturaleza jurídica y económica²⁰.

El debate desarrollado durante la década pasada en torno de la admisión de inversores capitalistas en el seno de las cooperativas, oscureció en cierto modo el análisis más profundo que puede realizarse en torno de diversos aspectos de la Ley 20.337, acerca de los cuales nos ocuparemos más adelante.

De todos modos y más allá de estas consideraciones, se encuentra en trámite parlamentario un Proyecto de reforma parcial de la Ley 20.337, y es menester abocarse a su consideración.

Proyectos en curso

La propuesta de reforma de la Ley 20.337 que se encuentra en trámite parlamentario proviene de la unificación de dos proyectos. Uno de ellos, de la autoría del Diputado Marconetto (actualmente con mandato cumplido) y otros (Exp. 5759-D-06), extiende de tres a cuatro años la duración máxima del cargo de consejeros y síndicos y aumenta de uno a dos años la duración del cargo de delegados de asambleas. Además, se exige que la revocación del cargo de consejeros y síndicos sea fundada con expresión de la causa que la motiva y aprobada por una mayoría de dos tercios de los asociados o delegados presentes.

La modificación legal “es promovida por directivos de cooperativas de servicios públicos, para quienes la persistencia de un clima electoral permanente dificulta el funcionamiento social”²¹.

Cabe recordar que esta parte de la reforma reconoce un antecedente inmediato en el Proyecto de Ley del Diputado Giubergia, cuyo contenido nos mereciera ciertas reservas, por considerar que aumentaba la brecha existente entre los asociados mandantes y los mandatarios electos por aquellos²². Aunque no deben dejar de ponderarse las dificultades que puede provocar en la administración cooperativa la existencia de un virtual estado de asamblea permanente, resulta llamativa la aparición de esta suerte de Ley de Gresham institucional, donde los vicios de la política criolla parecen invadir la esfera cooperativa, cuando desde un punto de vista ético y de participación democrática hubiera sido deseable arribar a una solución contraria.

²⁰ Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, Intercoop Editora Cooperativa, Bs. Aires, 2004, pág. 161.

²¹ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Democracia y género”, en periódico “Acción”, Nº 967, primera quincena de diciembre de 2006, pág. 15.

²² Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma parcial de la Ley Nº 20.337, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 149/2003, pág. 432.

El tema “resulta complejo. Por una parte, la renovación periódica de los cargos electivos constituye un requisito esencial de la democracia, y esto resulta válido tanto en las instituciones políticas como en el funcionamiento de las organizaciones sociales”²³.

Por otra parte, “la concentración económica y la pauperización provocadas por las políticas neoliberales determinan que en muchas ciudades y localidades del interior la cooperativa de servicios públicos haya pasado a ser la empresa local más importante; muchas veces de mayor dimensión que el municipio local”²⁴.

La opción “resulta difícil. A la luz de la experiencia política, el alargamiento de la duración de los mandatos perjudica la necesaria renovación, llevando al recordado reclamo de *que se vayan todos*, que resonara con tanta fuerza durante la crisis de fines del 2001”²⁵.

El Documento Final del CAC 2004 resalta el importante papel que vienen cumpliendo las cooperativas de servicios públicos, abarcando una amplia gama de prestaciones en buena parte del territorio nacional, y tras contrastar la actitud cooperativa de servicio con la conducta puramente crematística de los prestadores lucrativos, determina que “se hace necesaria una revisión de las normas que hoy fijan marcos regulatorios para la prestación de los servicios públicos en las distintas jurisdicciones para que incluyan en sus preceptos a las cooperativas de usuarios como una opción preferible y superadora de gestión y para que contemplen sus especiales caracteres orgánicos e institucionales”²⁶.

Esa especial naturaleza “de las cooperativas de servicios públicos aboga también por la reforma de algunos aspectos puntuales de la propia ley 20.337, reformas que se estiman necesarias para mejorar su desempeño”²⁷.

En las cooperativas “que realizan sus asambleas mediante delegados elegidos en asambleas de distrito, los procesos electorales anuales obligan a la entidad a dispensar muchos esfuerzos y recursos para elegir los delegados que integren la asamblea. Por ello se propicia conjugar el principio de representación electiva y necesaria que contiene la ley con el establecimiento de una secuencia electoral que no afecte el funcionamiento del ente y a la par facilite un mayor conocimiento del quehacer de la cooperativa por parte de los delegados, consejeros y síndicos que conforman las asambleas. Para concretarlo, se propicia una reforma de la ley 20.337 que extienda a dos ejercicios el mandato de los delegados y a cuatro años el máximo previsto para la duración de los cargos de consejeros y síndicos”²⁸.

También “se estima necesaria una reforma del régimen previsto en la ley para la remoción de los consejeros y síndicos por resolución de la asamblea, requiriendo siempre causa fundada, y el voto afirmativo de no menos de dos tercios de los asociados o delegados presentes cuando la remoción no haya figurado en el orden del día de la

²³ Cfr. GLEIZER, “Democracia y género”, op. cit.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004, op. cit., pág. 103.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

asamblea. A ello cabe agregar la inclusión en la ley de un dispositivo que permita a las cooperativas suspender el reembolso de las cuotas sociales de los ex asociados cuando estos continúen usando los servicios de la cooperativa luego de su retiro”²⁹.

Estas reformas puntuales de la ley 20.337 “permitirían a las cooperativas de servicios públicos mejorar su desempeño superando inconvenientes que con alguna frecuencia afectan su buen funcionamiento”³⁰.

En nuestra opinión, el procedimiento elegido es contrario al espíritu democrático propio de la Ley de Cooperativas. Los problemas emanados de la dirección y gestión de las cooperativas nunca podrán resolverse extendiendo los mandatos o interponiendo barreras y obstáculos entre el consejo de administración y la masa de asociados, sino más bien intensificando los contactos y la comunicación entre ellos.

En realidad, el art. 50 de la Ley 20.337 encierra una traba para el funcionamiento democrático de las cooperativas, porque al no condicionar a los delegados electos en las asambleas de distrito al cumplimiento de instrucción alguna de los asociados mandantes, les otorga una verdadera “firma en blanco”, circunstancia esta que se ve agravada porque ese mandato incondicional se extiende hasta la próxima asamblea ordinaria, por lo cual los delegados participan y deciden (sin consulta alguna a los asociados mandantes) en todas las asambleas extraordinarias que puedan celebrarse en el ínterin³¹. Si es criticable la duración anual del mandato de los delegados, cuanto más lo será la propuesta de duplicar esa duración, extendiéndola a dos años.

Creemos que la debilidad institucional radica en el carácter incondicional del mandato que se otorga a los delegados. Una reforma razonable, en reemplazo de la riesgosa alternativa propuesta, podría consistir en el condicionamiento del mandato otorgado a los delegados, restableciendo el poder decisorio de los asociados, reunidos en las asambleas electorales de distrito. Es decir, los asociados reunidos en estas asambleas electorales deberían otorgar instrucciones específicas a los delegados; por ejemplo, aprobar o rechazar la documentación presentada, designar consejeros o síndicos a candidatos propuestos y votados en las asambleas electorales de distrito, etcétera.

En el caso particular de la remoción de consejeros y síndicos, si tal propuesta surgiera como consecuencia de un debate desarrollado en la asamblea general de delegados, la ley debería prever el pase a cuarto intermedio, para que sean los propios asociados, reunidos en las asambleas de distrito, quienes adopten la decisión al respecto.

Estimamos que en el caso de las cooperativas de menor dimensión, debería mantener su vigencia el régimen actual, porque asegura la participación efectiva de los asociados.

Pasamos a considerar ahora el otro proyecto integrado en el texto unificado y votado por la Cámara de Diputados. Se trata del Proyecto de Ley de la Diputada García y otros (Exp. 5796-D-06), según el cual el consejo de administración y la sindicatura de las

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Cfr. ALTHAUS, Alfredo A., “Tratado de Derecho Cooperativo”, ed. Zeus, Rosario, 1974, pág. 395.

cooperativas, cuando esta última fuera plural, deben estar integrados con una cantidad de hombres y mujeres proporcional a los hombres y mujeres que integran el padrón de asociados de cada entidad.

La Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), han expresado su apoyo crítico a esta parte del Proyecto, en coincidencia con la idea de promover la participación femenina, pero en discrepancia con la metodología utilizada.

En el aspecto formal, el Proyecto dispone que el Poder Ejecutivo deberá reglamentar la ley dentro de los sesenta días de su promulgación.

En el análisis del tema “aparecen cuestiones similares a las expuestas durante el debate para la instauración del denominado cupo femenino en la integración de los cuerpos políticos colegiados. Se alega que las aptitudes personales no están sujetas a proporciones predeterminadas; pero de todos modos se debe reconocer al proyecto el mérito de introducir el tema del género en las cooperativas, tal como fuera proclamado por el último Congreso Argentino de la Cooperación”³², supliendo omisiones de las ediciones anteriores^{33 34}.

Según el Documento del CAC 2004, “existe una diferencia en la participación de las mujeres marcada por el grado de desarrollo de los países, así como en grandes ciudades y pueblos del interior. Las mujeres están presentes pero muchas veces *no se ven y no se escuchan*. La capacitación y la educación cooperativa son los pilares para revertir las cuestiones de género”³⁵.

La cuestión de género “aborda la relación entre los hombres y las mujeres, respetándose las diferencias que tienen ambos, pese a que ante la ley *somos todos iguales*”³⁶.

El rol de la mujer “es trabajar con el hombre a la par, ni adelante ni atrás. Existen barreras invisibles producidas por razones culturales. En numerosos lugares, a igual tarea desempeñada por hombres y mujeres no hay igual remuneración”³⁷.

Se observa “falta de visión estratégica de las cooperativas. Pertenecemos al sector de la economía social, donde debe darse la autogestión y el aprendizaje compartido. El cooperativismo permite (desenvolver) una trayectoria personal, donde se desarrolle integralmente la persona y logre una armonía entre vida personal, trabajo y participación en la cooperativa. Se deben tolerar las diferencias y debe haber un

³² Cfr. Congreso Argentino de la Cooperación 2004, op. cit., pág. 163.

³³ Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1983), op. cit.

³⁴ Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1989), op. cit.

³⁵ Cfr. Congreso Argentino de la Cooperación 2004, op. cit.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

crecimiento compartido y compromiso con la comunidad, donde no se excluya y no se discrimine. Existen en algunas mujeres, prejuicios por conveniencia”³⁸.

Por ello “se tiene en cuenta que tanto hombres como mujeres cooperativistas deben tener el sentido de pertenencia a las entidades, compartiendo experiencias y teniendo en cuenta la misión y visión del cooperativismo. El contexto debe crear las posibilidades para la participación de la mujer e internamente las cooperativas deben educar, capacitar y comunicar, para que ello ocurra”³⁹.

En definitiva, el CAC 2004 recomienda “respetar a quien quiera participar, pero no obligando o condicionando a las personas; facilitar el cambio cultural necesario donde se respeten los derechos de las mujeres y se impulse a las mismas a ocupar puestos de decisión”⁴⁰, “introducir la perspectiva de género”⁴¹ en los planes estratégicos de las cooperativas; “generar planes de educación cooperativa como (elemento) esencial para revertir la situación; lograr un mayor compromiso de los dirigentes para facilitar la participación de las mujeres”⁴²; efectuar “una estadística del movimiento cooperativo argentino desde la perspectiva de género”⁴³ y “promover la formación de líderes mujeres, estimulando la participación y la cooperación entre ellas”⁴⁴.

Como podemos observar, se desarrollan aquí importantes aportes conceptuales orientados a promover y facilitar la participación activa de las mujeres en la acción cooperativa, pero se trata en todos los casos de propuestas amplias y voluntarias que no transitan el camino de los cupos o de cualquier otra medida coercitiva; es decir, que circulan por un carril diferente al de la Propuesta de la Diputada García.

También se encuentra a consideración de la Cámara de Diputados de la Nación un Proyecto de Ley de creación de Cooperativas de Servicios Públicos con Participación Estatal (CSPPE) (Exp. 3179-D-06), presentado por la Diputada Laura Judith Sesma (PS, Córdoba).

La nueva figura exhibe algunos rasgos propios de las cooperativas, pero muestra también ciertas diferencias notables, por lo cual no puede afirmarse taxativamente si se trata de una derivación específica del género cooperativas, o si por el contrario estamos en presencia de una figura distinta.

A diferencia de la cooperativa clásica, donde existe una categoría única de asociados (Ley 20.337, art. 2º, inc. 3º), las CSPPE contarán con dos categorías distintas. La categoría de socio solamente podrá ser investida por el Estado Nacional, los estados provinciales o los municipios, “quienes en conjunto podrán detentar hasta la totalidad del capital social” (Proyecto citado, art. 4º), en tanto la categoría de asociado deberá ser obligatoriamente asumida por “la totalidad de los usuarios de los servicios públicos que brinde la cooperativa, quienes revestirán tal carácter por el solo de serlo y sin necesidad

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

de realizar aporte alguno de capital y aún cuando estuvieran en mora en el pago de las tarifas” (Proyecto citado, art. 7).

Este proyecto no reforma la Ley 20.337, sino que introduce una nueva figura dotada de rasgos propios. Diferimos para un análisis más profundo la dilucidación de la disyuntiva de si estamos frente a una derivación específica de la figura cooperativa o si, por el contrario, se trata de una figura distinta que comparte algunos rasgos de la Cooperación.

Por último, señalamos que también tiene estado parlamentario un Proyecto de Ley del Diputado Gustavo Canteros (Exp. 4753-D-06), que a través de la modificación del art. 12 de la Ley 20.321 propicia introducir una reforma similar a la antes comentada, para los órganos de administración y fiscalización de las asociaciones mutuales.

Temas a debatir

Siguiendo los lineamientos esbozados por los documentos finales del CAC 1983 y CAC 1989 pasaremos a efectuar una enunciación preliminar de temas que en nuestra opinión deberían ser tenidos en cuenta en cualquier debate relacionado con la reforma de la Ley de Cooperativas. Esta enunciación reviste necesariamente alcance no taxativo, ya que seguramente la apertura del debate permitirá recoger otros aportes sobre el tema.

Con el alcance indicado, entendemos que el detalle de cuestiones a tratar podría incluir los siguientes aspectos, enunciados según el ordenamiento de la Ley 20.337:

Operatoria con personas no asociadas (Ley 20.337, art. 2º, inc. 10).

Acto cooperativo (Ley cit., art. 4º).

Reembolso de cuotas sociales (Ley cit., art. 31 y siguientes).

Régimen contable (Ley cit., arts. 39 y 45).

Asambleas de distrito (Ley cit., art. 50).

Auditoría externa (Ley cit., art. 81).

Poder de policía (Ley cit., art. 99 y correlativos).

Autoridad de aplicación (Ley cit., art. 105 y correlativos).

Operatoria con personas no asociadas

Según el art. 2º, inc. 10 de la Ley 20.337, las cooperativas “prestan servicios a sus asociados y a no asociados en las condiciones que para este último caso establezca la autoridad de aplicación y con sujeción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo

42”; esto es, que los excedentes generados por la prestación de servicios a personas no asociadas deben destinarse a una cuenta especial de reserva.

En este aspecto, la Ley 20.337 se apartó de la mutualidad rigurosa que imponía su antecesora, la primera y sabia Ley 11.388. En tal sentido, según el comentario de la Exposición de Motivos de la ley “cuestión también debatida ha sido la vigencia de la mutualidad rigurosa o, por el contrario, la permisión de prestar los servicios sociales a terceros no asociados. En realidad, la mutualidad rigurosa no constituye principio esencial de la doctrina cooperativa; no lo fue en la primera hora ni tampoco ha sido incorporada posteriormente.

Si bien varían las soluciones legislativas arbitradas en el derecho comparado, en la actualidad la mayoría de las leyes de la materia, tanto en Europa como en América, autorizan tales operaciones. Asimismo resulta sintomático señalar que la evolución de la legislación evidencia que aquellos países que –como el nuestro- en que la ley prohibía dichas operaciones, han ido paulatinamente inclinándose a la solución prevista por este artículo.

Por otra parte, esta disposición ha sido insistentemente reclamada por el movimiento cooperativo argentino en los últimos años. Se trata, en suma, de una solución práctica a una exigencia impuesta por la realidad económico-social y el desarrollo del cooperativismo. Se encomienda a la autoridad de aplicación fijar las condiciones de la prestación de servicios a no asociados, por tratarse de una cuestión de tipo reglamentario que debe adecuarse a los distintos tipos de cooperativas, a las cambiantes características del mercado y a otras circunstancias cuya apreciación no puede encerrarse en el marco estricto de una norma general.

Por otra parte, también la experiencia habrá de jugar un papel importante en dicha determinación. Finalmente, se deja expresamente sentado que, en todos los casos, estas operaciones estarán sujetas a la norma del artículo 42 último párrafo que establece el destino desinteresado de los excedentes por ellas generados. En último análisis, la autorización de operaciones con terceros no asociados atiende en primer término al interés social de la comunidad y persigue un fin cultural al extender el conocimiento de la práctica de la cooperación”.

Para ALTHAUS, el abandono del principio de mutualidad estricta “nos merece la más severa crítica. Ella marca un verdadero retroceso en nuestra legislación, desde que sin contar siquiera con abono en razón práctica o de conveniencia atendible, hace tabla rasa de un elemento esencial a la conceptuación de la cooperativa, inherente a su propio substratum económico, y ello, contradiciendo la tendencia modernamente observable en el derecho comparado, sin fijar límites ciertos, en lo cualitativo y cuantitativo, a la heterodoxia introducida, cuya determinación se refiere íntegramente a la autoridad administrativa de aplicación, en inadmisible delegación de facultades que el legislador nunca debió resignar, en materia atañedera a la esencia del tipo asociativo considerado”⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. ALTHAUS, Alfredo A., “Tratado de Derecho Cooperativo”, ed. Zeus, Rosario, 1974, pág. 150.

Continúa señalando ALTHAUS que “el régimen consagrado sobre el particular por la ley 11.388 demostró su bondad a lo largo de sus años de vigencia, sin exhibir falencias que, desde un punto de vista práctico, justificaran su censurada abrogación.... Negamos justificación al criterio legal impugnado, aún en el supuesto de las cooperativas concesionarias de servicios públicos, desde que a su respecto bastaba con imponerles la aceptación de la asociación de todos quienes lo solicitaran –y no sólo de las reparticiones públicas- como un requisito condicionante del otorgamiento y conservación de la concesión administrativa, sin preterir un elemento tipificante –en la buena doctrina, ya que no en el derecho positivo- del instituto en estudio”⁴⁶.

Por su parte, PASTORINO recuerda a GÁLGANO, quien refiriéndose a lo que denomina *la realidad del fenómeno cooperativo*, expresa: “Este fenómeno con el transcurso del tiempo, ha ampliado sus propias dimensiones; se ha revelado, aunque por sí solo no resolutivo, como un importante elemento de contradicción interno de la sociedad capitalista. Las legislaciones de este siglo, más que reprimirlo, han perseguido un objetivo más inteligente: se han preocupado de ‘sabotearlo’ desde su interior, introduciendo en la cooperativa la lógica capitalista del beneficio y confiando en que las nuevas capas productivas, que trabajan en las cooperativas, serían, al final conquistadas”⁴⁷.

Concluye PASTORINO afirmando: “Palabras terribles y exactas. Lo que el sistema capitalista ha introducido en la cooperación es un Caballo de Troya”⁴⁸.

Transcurridas ya tres largas décadas desde la sanción de la Ley 20.337, estimamos que resulta ilustrativo citar una opinión actual de uno de los autores de esta ley.

Al respecto, señala CRACOGNA que a diferencia del régimen de mutualidad estricta impuesto por la anterior Ley 11.388, “la Ley 20.337 vino a innovar notablemente en esta materia al establecer que las cooperativas pueden prestar servicios a no asociados en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación y con la condición de destinar los excedentes provenientes de tales operaciones a una cuenta especial de reserva”⁴⁹.

De este modo “quedó superado el problema que planteaba la limitación impuesta por la anterior ley de cooperativas, que era particularmente significativa para las cooperativas de servicios públicos toda vez que en los demás casos resulta mucho más evidente el ejercicio voluntario del derecho de asociación”⁵⁰, porque los usuarios tienen otras opciones.

Tras recordar que por Resolución 110/76 el ex INAC autorizó a prestar servicios a no asociados hasta un máximo del 25% de los servicios prestados a los asociados y que el

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Cfr. “Las Instituciones de la Economía Capitalista”, ed. Fernando Torres SA, Valencia, 1980, traducción de Manuel Broseta Pont y Carmen Alborch Bataller, pág. 223, citado por PASTORINO, Roberto Jorge, “Teoría General del Acto Cooperativo”, Intercoop Editora Coop. Ltda., Bs. Aires, 1993, pág.91.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Cfr. CRACOGNA, Dante, “Algunos problemas jurídicos de las cooperativas de servicios públicos”, en “Aportes para el desarrollo de las cooperativas de electricidad”, ed. FACE, Bs. Aires, 2005, pág. 79.

⁵⁰ Ibid.

INAES elevó ese tope al 40%, comenta CRACOGNA que “estos marcos regulatorios –concebidos para concesionarios comerciales– y las reglamentaciones dictadas por los respectivos entes de control establecen el derecho de cualquier usuario de acceder a los servicios que prestan estas cooperativas, en las mismas condiciones que cualquier otra empresa prestataria”⁵¹.

De esta manera “aparece claramente planteado un conflicto de normas y también un subsiguiente conflicto de competencia entre los organismos de aplicación. En efecto, de acuerdo con los marcos regulatorios, no existe limitación alguna a la obligación de las cooperativas de prestar servicios a todo no asociado que lo requiera, en tanto que conforme con la reglamentación del INAES existe un límite estricto, ahora fijado en el 40% del valor monetario de los servicios. Por lo tanto, cabe preguntarse qué sucedería cuando una cooperativa excediera ese límite en razón de la demanda de servicios por parte de no asociados”⁵².

Pero “hay todavía una cuestión más grave que la derivada de la existencia o no de limitación de la prestación de servicios a no asociados: por una parte, el obvio incentivo para no asociarse que representa la posibilidad de acceder al servicio sin exigencia alguna y, por otra, el aliciente para que quienes son asociados dejen de serlo pues pueden obtener el reembolso del capital aportado y recibir igualmente el servicio. Esta circunstancia provoca una gran dificultad para la incorporación de nuevos asociados a la vez que impulsa el alejamiento de quienes lo son, dejando a la cooperativa en estado de languidez asociativa, corriendo el riesgo de convertirse en una mera prestadora de servicios a terceros, a la vez que pierde en forma sensible su capital en virtud del alejamiento de sus asociados. Visto en perspectiva, este problema puede constituir una seria amenaza para el futuro de las cooperativas”⁵³.

La rotunda manifestación emanada de uno de los autores de la Ley 20.337, nos permite insistir en la necesidad de retornar progresivamente, con la prudencia que aconsejan las circunstancias, al régimen de mutualidad estricta que sostenía la anterior Ley 11.388. Entendemos que este regreso debería ser poco menos que inmediato en el caso de las cooperativas de servicios públicos prestados en régimen de concesión, siguiendo la opción propugnada por ALTHAUS de imponer la obligatoriedad de asociación a la cooperativa para los usuarios de esos servicios, como correlato lógico de la obligatoriedad de prestación universal que habitualmente impone el contrato de concesión.

El retorno al régimen de mutualidad estricta podría ser más gradual en el caso de las demás cooperativas, ya que puede existir diversidad de situaciones creadas durante las más de tres décadas de vigencia de la Ley 20.337. Creemos que la asociación debe ser acompañada por campañas educativas que generen conciencia cooperativa, ya que una asociación obligada y meramente formal no dista conceptualmente mucho de la prestación a terceros no asociados.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

Cabe recordar, al respecto, que durante el reciente debate que condujo a la sanción de la Ley 26.173, el IMFC defendió, sin éxito hasta el momento, el criterio de mutualidad estricta para las operaciones activas de las cajas de crédito cooperativas, y que el art. 18 de la Ley de Entidades Financieras (texto según Ley 26.173) impone la asociación obligatoria de las cajas de crédito cooperativas a una cooperativa de grado superior⁵⁴.

En los últimos tiempos ha aparecido un nuevo y poderoso argumento en defensa de la mutualidad estricta, relacionado con los intentos de la Administración Federal de Ingresos Públicos para encontrar resquicios que le permitan gravar a las cooperativas con el impuesto a las ganancias; especialmente, cuando la prestación de servicios a terceros no asociados excede las proporciones máximas reglamentariamente admitidas para cada rama por la autoridad nacional de aplicación⁵⁵.

Acto cooperativo

PASTORINO atribuye la paternidad del acto cooperativo al pensador mexicano ANTONIO SALINAS PUENTE, estableciendo su primera aparición en 1954⁵⁶.

Por su parte, ALTHAUS recuerda que “el Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo, celebrado en Mérida, Venezuela, en 1969, proclamó en sus conclusiones, contenidas en el documento conocido como ‘Carta de Mérida’, la especificidad del acto cooperativo, enunciando como elementos diferenciadores del mismo, respecto de otros actos jurídicos, los siguientes: ‘Sujeto: el cooperador en cuanto a su condición de tal y la cooperativa en cuanto está constituida y funciona de acuerdo con los principios cooperativos universalmente aceptados. Objeto: de acuerdo a los fines de la cooperativa. Servicio: sin ánimo de lucro’”⁵⁷.

Por su parte, obrando como veremos enseguida con mayor ortodoxia que la legislación vernácula, para el art. 79 de la Ley brasileña 5764 del año 1971 “denomínanse actos cooperativos los practicados entre las cooperativas y sus asociados, entre estos y aquellas y por las cooperativas entre sí cuando están asociadas, para la consecución de los objetivos sociales. *El acto cooperativo no implica operación de mercado, ni contrato de compraventa de productos o mercancías*”⁵⁸.

La introducción del acto cooperativo en nuestra legislación constituye uno de los grandes aportes de la Ley 20.337. Según el art. 4º del mencionado cuerpo legal, “son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquellas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas”.

⁵⁴ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 172/2006, pág. 344.

⁵⁵ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Cooperativas rentísticas o cooperativas de servicios”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 173, pág. 428.

⁵⁶ Cfr. PASTORINO, op. cit., pág 17.

⁵⁷ Cfr. ALTHAUS. cit., 199.

⁵⁸ Cfr. “Régimen Legal de las Cooperativas en los países del Mercosur”, Autores varios, Intercoop Editora Coop. Ltda., Bs. Aires, 2005.

Vemos entonces que a diferencia de su par brasileña, la legislación nacional otorga la calificación de actos cooperativos a los realizados por las cooperativas entre sí, aunque no se encuentren asociadas. Pero la diferencia más importante consiste en que nuestra ley extiende también la calificación de actos cooperativos a aquellos que las cooperativas realicen con terceros no asociados, aunque esta calificación es válida para las cooperativas pero no para la contraparte.

Al respecto, el comentario pertinente de la Exposición de Motivos de la Ley 20.337 expresa que “el concepto del artículo 4º se integra con la especificación del párrafo 2º al prescribir que cuando la cooperativa realiza acto jurídico con terceros –es decir, fuera del ámbito interno- siempre opera en cumplimiento de su objeto social y consecución de los fines institucionales, por lo que configuran dichos actos, a su respecto, actos cooperativos”.

La extensión del acto cooperativo a las operaciones realizadas con terceros no asociados a la cooperativa ha sido criticada, entre otros, por ALTHAUS⁵⁹ y CUESTA⁶⁰, en tanto ha sido defendida por CARR⁶¹.

PASTORINO ha señalado al respecto que “la doctrina no ha logrado una interpretación acabada de este precepto. No es fácil explicar cómo un acto bilateral puede tener una naturaleza para una parte y otra distinta para la otra parte. Las leyes pueden, y así lo hacen regular la realidad; pero no pueden inventarla”.

Según este autor, “ya he dicho que el acto cooperativo es unilateral y colegiado; esa unilateralidad responde a que todos los integrantes del colegio cooperan, y entonces para ellos la persona jurídica cooperativa es el marco dentro del cual pueden actuar cooperativamente. Pero el tercero se enfrenta con la persona jurídica; él no forma parte del colegio; él es una parte y la otra es la cooperativa, sus intereses son contrapuestos y tanto que la cooperativa lucra a costa del tercero. El acto que haga la cooperativa con el tercero es claramente bilateral. No se advierte, entonces, cómo ese acto puede tener simultáneamente dos calidades”⁶².

En cuanto a la naturaleza y contenido del acto cooperativo, señala ALTHAUS que “constituye un problema jurídico por demás interesante, preñado por otra parte de consecuencias prácticas, el de determinar si la doble calidad de asociado y usuario que asume cada uno de los miembros de una cooperativa, engendra entre él y la cooperativa a la que pertenece y cuyos servicios al mismo tiempo utiliza, un doble género de relaciones, asociativa la una, de origen contractual la otra, en cuanto nacida de los actos bilaterales celebrados con aquella para proveerse de tales servicios, o si, por el contrario,

⁵⁹ Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 127.

⁶⁰ Cfr. CUESTA, Elsa, “Derecho cooperativo”, ed. Abaco, Bs. Aires, 1987, pág. 106.

⁶¹ Cfr. CARR, Juan Carlos, “Acto cooperativo”, ed. Centro de Estudios e Investigaciones del cooperativismo de crédito, Bs. Aires, 1983, pág. 83.

⁶² Cfr. PASTORINO, op. cit., pág. 96.

da lugar a una única relación, en la que ambos elementos o calidades vienen a fundirse o integrarse”⁶³.

Tras glosar las opiniones en uno u otro sentido, ALTHAUS se inclina por sostener la primacía de la relación asociativa, a la que están subordinadas las demás relaciones que nacen justamente como consecuencia de esa relación principal⁶⁴.

En cuanto a una posible clasificación de los actos cooperativos, entendemos que estaría directamente relacionada con la posible clasificación de las cooperativas, tema respecto del cual PASTORINO señala que “la cooperación se extiende a las actividades humanas más diversas con tal que directa o indirectamente tengan un contenido económico y se realicen colectivamente. De ahí que fijar las especies de cooperativas y, consecuentemente, clasificarlas no es tarea sencilla. Tanto los autores como las leyes han ensayado varias clasificaciones, reconociéndose en general que todas ellas son pasibles de críticas”⁶⁵.

Tras formular esta advertencia, PASTORINO recoge la clasificación de KAPLAN DE DRIMER y DRIMER, basada en la naturaleza de las funciones que desempeñan las cooperativas respecto de sus asociados, agrupándolas en: cooperativas de distribución, cooperativas de colocación de la producción y cooperativas de trabajo⁶⁶.

Por su parte, ALTHAUS clasifica a las cooperativas en atención a la *índole del objeto* (de distribución –consumo, provisión, crédito, seguro, vivienda, electricidad, teléfonos, transporte, urbanización, recreación, uso común de maquinarias e instalaciones, drenaje o irrigación, inseminación artificial, comedores, beneficiarios de enseñanza o educación, estudiantiles, escolares, etc.-, de colocación de la producción y de trabajo; a la *variedad del objeto* (unifuncionales, multifuncionales e integrales) y al *grado que ocupan en su organización federativa* (primarias, de base o de primer grado y de grado superior)⁶⁷.

En nuestra opinión, la naturaleza específica de los actos cooperativos corresponde a la rama a la que pertenece la cooperativa que los realiza. Si recordamos que al elevar la Comisión de Códigos del Senado el informe de la que en definitiva sería la primera y sabia Ley 11.388 de Cooperativas, recomendó continuar la sanción de esa norma general con regulaciones específicas para cada rama de la Cooperación, deberíamos concluir que la hipotética sanción de normas particulares para cada rama cooperativa, implicaría regular las características particulares del acto cooperativo para cada una de estas ramas; esto es, el acto cooperativo de consumo (de bienes y servicios por parte de consumidores finales), el acto cooperativo de provisión de bienes y servicios intermedios, el acto cooperativo de trabajo, etcétera.

⁶³ Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 207.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Cfr. PASTORINO, op. cit., pág. 53.

⁶⁶ Cfr. PASTORINO, op. cit., pág. 53.

⁶⁷ Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 44.

Reiteramos que a ochenta años de la sanción de la Ley 11.388, el mandato de dictar normas particulares para cada rama de la Cooperación no ha tenido siquiera principio de ejecución. Hasta ahora hubo intentos fallidos en las ramas trabajo^{68 69 70 71} y vivienda⁷². La tarea continúa entonces pendiente hasta la actualidad.

A modo de conclusión, señala REZZONICO que “la teoría del acto cooperativo, nacida por la necesidad de encontrar una explicación jurídica a una realidad económica diferenciada, puede terminar resultando un arma efectiva para la defensa de la identidad cooperativa en la lucha contra su insensible desnaturalización”⁷³.

Reembolso de cuotas sociales

Según el art. 31 de la Ley 20.337 “el estatuto puede limitar el reembolso anual de las cuotas sociales a un monto no menor del cinco por ciento del capital integrado conforme al último balance aprobado. Los casos que no puedan ser atendidos con dicho porcentaje lo serán en los ejercicios siguientes por orden de antigüedad”.

Según el comentario pertinente de la Exposición de Motivos, la norma se instituye “a efecto de preservar el capital, poniéndolo a cubierto de retiros masivos que pudieran comprometer la situación financiera y patrimonial de la cooperativa”.

La norma procura establecer cierto equilibrio entre la necesidad de las cooperativas de contar con un patrimonio estable y preferiblemente creciente, y el derecho individual los asociados para solicitar eventualmente el reembolso del capital aportado.

Con esa limitación porcentual, sostiene CRACOGNA, “el legislador ha querido evitar un éxodo masivo o corrida de capital que atente contra la viabilidad económico financiera de la cooperativa. Sin embargo, un drenaje del 5% anual del capital social en forma sostenida se convierte en una sangría financiera difícil de sobrellevar. Por tal motivo, la autoridad de aplicación (ex INAC) dictó oportunamente la resolución 1027/94 que autoriza suspender el reembolso de capital por un período limitado siempre que así lo resuelva la asamblea mediante una mayoría especial de dos tercios”⁷⁴.

⁶⁸ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Régimen Legal de las Cooperativas de Trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 109/1997, pág. 495.

⁶⁹ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Régimen Legal de las Cooperativas de Trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 109/1997, pág. 495.

⁷⁰ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Las cooperativas de trabajo y la generación de empleo en Argentina”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 162/2005, pág. 164.

⁷¹ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “La continuidad de la explotación de empresas en quiebra, por sus trabajadores asociados cooperativamente”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 164/2005, pág. 298.

⁷² Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 117/1998, pág. 50.

⁷³ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Reflexiones sobre el acto cooperativo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, Nº 173/2006, pág. 388.

⁷⁴ Cfr. CRACOGNA, op. cit., pág. 88.

Sin embargo, continúa CRACOGNA, “tal solución constituye en realidad solamente un paliativo frente al incentivo a renunciar como asociado, obtener la devolución del capital y continuar recibiendo el servicio como no asociado”⁷⁵, todo lo cual viene a reforzar nuestra postura favorable al retorno al principio de mutualidad estricta, más allá de las críticas que suscita la mencionada resolución 1027/94 del ex INAC, en cuanto avanza ostensiblemente –bien que en resguardo del patrimonio cooperativo- por sobre la restricción prevista por el art. 31 de la Ley 20.337.

Al margen de ello, ha surgido recientemente una nueva amenaza contra la normal evolución de las cooperativas. Nos referimos a las preocupantes presiones globalizadoras provenientes de algunos organismos como el International Accounting Standards Board (IASB), que a través de la NIC 32 pretende negar la existencia del capital cooperativo sobre la base de su hipotética reembolsabilidad total o, en otro orden de cosas, clausurar los modos tradicionales de integración cooperativa, imponiendo con exclusividad el procedimiento de las fusiones y adquisiciones capitalistas⁷⁶.

Se trata de “las normas internacionales de contabilidad, conocidas bajo las siglas NIC, cuyo contenido tiende a satisfacer la inquietud de los inversores, que buscan herramientas informativas confiables para orientar sus fondos hacia la mayor rentabilidad y seguridad posibles; sobre todo, después de producido el escándalo *Enron* y similares”⁷⁷.

Nada de esto guarda relación “con la actividad de las cooperativas ni con los problemas de los millones de personas que ellas agrupan. Salvo la esporádica y excepcional colocación de valores negociables, las cooperativas no participan en el mercado de capitales porque tienen legalmente vedada tal participación, ya que su capital se constituye mediante la integración de cuotas sociales indivisibles y de igual valor, que los asociados aportan con la finalidad de formar el patrimonio necesario para cumplir el objeto social y con la expectativa de recibir los bienes o servicios cuya provisión constituye ese objeto social”⁷⁸.

No existen “en las cooperativas la expectativa ni la finalidad de obtener un lucro. Para el ejercicio de los derechos políticos, todos los asociados concurren en igualdad de condiciones, ya que en las asambleas cada asociado tendrá un solo voto, sea cual fuere la cantidad de cuotas sociales suscriptas e integradas por cada uno”⁷⁹.

Sin perjuicio de la natural resistencia institucional que suscitará la pretendida aplicación a las cooperativas de normas de naturaleza capitalista, creemos que podría resultar aconsejable introducir, por vía de una reforma adecuada, algún procedimiento que, por ejemplo, supedite la atención de los pedidos de reembolso de cuotas sociales a nuevas integraciones por parte de otros asociados, de modo de garantizar en todo momento el mantenimiento de una magnitud creciente para el capital de las cooperativas,

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Normas contables para las cooperativas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 160/2005, pág. 58.

⁷⁷ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Cooperativas y normas contables”, en Periódico “Acción”, segunda quincena diciembre 2005, pág. 5.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

sin afectar el derecho individual de los asociados para obtener el reembolso de las cuotas sociales aportadas.

Régimen contable

Según el art. 37 de la Ley 20.337 “la contabilidad debe ser llevada en idioma nacional y con arreglo a lo dispuesto por el artículo 43 del Código de Comercio”.

Conforme el art. 38 del mismo cuerpo legal, “las cooperativas deben llevar, además de los libros prescriptos por el artículo 44 del Código de Comercio, los siguientes: 1º Registro de asociados; 2º Actas de asambleas; 3º Actas de reuniones del consejo de administración; 4º Informes de auditoría. El órgano local competente puede autorizar por resolución fundada, en cada caso, el empleo de medios mecánicos y libros de hojas móviles en reemplazo o complemento de los indicados”.

Concluye el art. 38 señalando que “la rubricación de los libros estará a cargo del órgano local competente, si existiera, y será comunicada a la autoridad de aplicación con individualización de los libros respectivos. Esta rubricación produce los mismos efectos que la prevista por el Capítulo III, Título II, Libro Primero del Código de Comercio”.

Por su parte, el art. 39 de la Ley 20.337 prevé que “anualmente se confeccionará inventario, balance general, estado de resultados y demás cuadros anexos, cuya presentación debe ajustarse a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación, sin perjuicio de los regímenes específicos establecidos para determinadas actividades”.

En ejercicio de sus facultades reglamentarias, la autoridad de aplicación dictó oportunamente, entre otras, las resoluciones 503/77 y 1466/95 sobre estados contables de las cooperativas.

Como resultado de la labor desarrollada por la Comisión de Cooperativas de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, la Junta Directiva de esta institución consideró oportunamente un proyecto de resolución técnica sobre presentación de estados contables y normas de auditoría para cooperativas, que posteriormente atravesó por una primera etapa de consulta pública. Sometido a nueva revisión a partir de las observaciones recibidas, se prevé realizar una segunda etapa de consulta pública, tras lo cual el proyecto estaría en condiciones de ser aprobado como resolución técnica, cuyas normas resultarían entonces de cumplimiento obligatorio para los contadores públicos que emitan dictamen profesional sobre los estados contables de las cooperativas.

La previsible aprobación de esta resolución técnica vendría a suplir, con una demora de medio siglo, la falta de un equivalente contable para la noción jurídica del acto cooperativo, y constituiría una herramienta adicional para resistir las presiones de grupos internacionales que pretenden imponer la aplicación de normas contables repugnantes a la naturaleza de las cooperativas.

A modo de complemento de esta tema, entendemos que corresponde derogar el art. 45 de la Ley 20.337, según el cual “las cooperativas pueden revaluar sus activos de acuerdo con la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación”.

Al tiempo de sancionarse la Ley 20.337, el art. 45 vino a cumplir en las cooperativas una función similar al que en su oportunidad cumplió la Ley de facto 19.742, sobre revalúo de activos de las empresas lucrativas.

La posterior intensificación del proceso inflacionario en nuestro país, y la correlativa aplicación de métodos contables para la reexpresión de los estados contables en moneda homogénea, quitaron actualidad y efectividad a la norma cuya derogación estamos propiciando.

Asambleas de delegados

Ya nos hemos referido anteriormente al Proyecto del Diputado Marconetto sobre ampliación de la duración de los mandatos de consejeros, síndicos y delegados de asambleas de las cooperativas. También expusimos nuestra crítica al respecto, por entender que más allá de las cuestiones que impulsan a los propiciadores del proyecto, la solución de los problemas de las cooperativas no puede consistir en instalar barreras entre los asociados mandantes y los directivos mandatarios, sino que debe pasar por el fortalecimiento de los canales y lazos de comunicación entre unos y otros.

En tal sentido, entendemos que sería conveniente acotar el mandato de los delegados, reemplazando las actuales facultades ilimitadas (la “firma en blanco”) por la obligación de ejecutar el cumplimiento de instrucciones precisas referidas a puntos concretos del orden del día de la asamblea general de delegados, previamente conocidos y aprobados por los asociados en las asambleas de distrito, que deben perder su carácter de meras asambleas electorales para transformarse en verdaderas asambleas concientemente formadoras de la voluntad social.

La reforma legal debería prever, para el supuesto de que como consecuencia del debate asamblario surja la propuesta de remoción de consejeros o síndicos, la posibilidad de pasar a cuarto intermedio por treinta o sesenta días, para que los delegados puedan conocer la voluntad de los asociados y darle estricto cumplimiento.

Naturalmente, el mandato de los delegados deberá tener validez por una única asamblea y fenece al concluir la misma.

Tal vez con este método aumente en alguna proporción el número de asambleas de distrito, pero habrá más participación decisiva de los asociados, sin incurrir ni reproducir en las cooperativas los reprobables vicios de la política criolla.

En cuanto a la duración del mandato de consejeros y síndicos, entendemos que la extensión actual, con un máximo de tres años, es totalmente razonable.

Auditoría externa

Según el art. 81 de la Ley 20.337 “las cooperativas deben contar desde su constitución y hasta que finalice su liquidación con un servicio de auditoría externa a cargo de contador público nacional inscripto en la matrícula respectiva”.

La introducción de la obligatoriedad de contar con un servicio de auditoría externa, fundada en una amplia experiencia nacional y extranjera, constituye otro de los grandes avances de la Ley 20.337. Lamentablemente, la misma ley se ocupa de diluir en cierto grado esa obligatoriedad, porque el tercer párrafo del mismo artículo establece que “cuando la cooperativa lo solicite y su condición económica lo justifique la auditoría será realizada por el órgano local competente. En este caso el servicio será gratuito y la cooperativa estará exenta de responsabilidad si no fuera prestado”.

Creemos que esta última franquicia contradice la intención general del legislador de imponer la obligatoriedad de contar con un servicio de auditoría externa. En nuestra opinión, la norma debería prever, para el supuesto de imposibilidad económico financiera de la entidad, la obligatoriedad del órgano local competente para contratar y hacerse cargo de los honorarios de un contador público que preste efectivamente el servicio.

Poder de policía

Según el art. 121 de la Constitución Nacional “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

En tal sentido, se ha interpretado generalmente que el poder de policía *lato sensu*, y en particular las facultad de fiscalizar el funcionamiento de las personas jurídicas, constituye una facultad reservada por las provincias, y extensivamente por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; en consecuencia no delegada al Gobierno federal.

De este modo, la fiscalización de las sociedades anónimas y de las asociaciones civiles, por ejemplo, se encuentra a cargo de las respectivas jurisdicciones provinciales, y en su caso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las cooperativas tienen en este aspecto una situación distinta. Según el art. 99 de la Ley 20.337, “la fiscalización pública está a cargo de la autoridad de aplicación, que la ejercerá por sí o a través de convenio con el órgano local competente”.

A su vez, el art. 105 del mismo cuerpo legal prevé que “el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (*en la actualidad, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*) es la autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas y tiene por fin principal concurrir a su promoción y desarrollo”.

Por último, el art. 117 de la misma ley prescribe que “el órgano local competente a que alude esta ley es el que cada provincia establezca para entender en materia cooperativa en su respectiva jurisdicción”.

En cuanto a los caracteres de la fiscalización pública, señala ALTHAUS que es exclusivamente administrativa; comprende a todo tipo de cooperativas; se extiende a lo largo de toda la existencia de las cooperativas; las facultades conferidas a los organismos de fiscalización son mayores en comparación con las otorgadas a los organismos de contralor de las sociedades anónimas y abarcan además funciones de promoción y fomento, asesoramiento, asistencia técnica, etc.; la potestad sancionatoria es comparativamente más amplia y es ejercida concurrentemente por un organismo nacional y organismos provinciales, sin perjuicio de la fiscalización resultante de regímenes especiales según la actividad de las cooperativas (entidades financieras, entidades aseguradoras, cooperativas concesionarias de servicios públicos)⁸⁰.

Desde un punto de vista más general, y en relación con la alegada inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 20.337, presuntamente por vulnerar el art. 104 (actualmente art. 121) de la Constitución Nacional, según el cual “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”, sostiene CUESTA que “la ley de cooperativas es el resultado del ejercicio de los poderes implícitos, otorgados por el art. 67 inc. 28 (*actualmente art. 75, inc. 32*) de la Constitución Nacional, con la finalidad de contribuir al progreso de todas las provincias, conforme al inc. 16 (*actualmente art. 75, inc. 18*) del mismo artículo de la Constitución Nacional, utilizando como causa instrumental de aquel fin, a estas empresas de servicios, útiles según el criterio del legislador, para el desarrollo socioeconómico del país”⁸¹.

Yendo ahora a lo particular, expresa CUESTA que “en el reparto de competencias que la Constitución Nacional hace entre la nación y las provincias, el proveer a lo conducente a la prosperidad de la nación para cuyo cometido la nación debe poner en ejercicio los poderes antecedentes, contiene el de dictar leyes que impulsen sistemas aptos para el desarrollo socioeconómico del país, y el deber de fiscalizar su desenvolvimiento, además de las previstas en el art. 67, inc. 11 (*actualmente art. 75, inc. 12*) de la Constitución Nacional”⁸².

De ser esta premisa verdadera, concluye CUESTA, “la competencia que la ley otorga al ente nacional, en orden a la fiscalización pública cooperativa, se ajusta a las prescripciones de la Constitución Nacional”⁸³.

El tema de la fiscalización pública fue debatido en las sesiones del CAC 1983 y CAC 1989. La diversidad de posiciones expuestas impidió que pudiera ser sintetizada en los respectivos documentos finales.

⁸⁰ Cfr. ALTHAUS, op. cit., 583.

⁸¹ Cfr. CUESTA, op. cit., pág. 42.

⁸² Cfr. CUESTA, op. cit., pág. 705.

⁸³ Ibid

Autoridad de aplicación

En términos generales, en todas las épocas el legislador ha entendido que por su naturaleza la actividad de las cooperativas interesa al conjunto social, y por lo tanto han sido fiscalizadas –y en diverso grado promovidas- por un organismo específico de la Administración Pública.

Según ALTHAUS, “la fiscalización pública de las cooperativas incumbió inicialmente, en el ámbito nacional, a la Inspección General de Justicia (decreto reglamentario del 27 de abril de 1923, art. 2º, inc. a)”⁸⁴.

Posteriormente, el art. 10 de la Ley 11.388 estableció que “el Ministerio de Agricultura tendrá a su cargo el control público de las sociedades cooperativas, revisará y certificará los balances que le sean sometidos por ellas y establecerá un servicio de información para y sobre el movimiento cooperativo de la República”.

En su mérito, “el decreto reglamentario del 10 de febrero de 1927 creó en la Dirección General de Economía Rural y Estadística perteneciente a dicho ministerio, una sección denominada ‘Registro, Inspección y Fomento de Cooperativas’”⁸⁵, que además de asesorar al mencionado ministerio en materia cooperativa, debía llevar un registro especial de las cooperativas, ejercer el contralor público de esas entidades, revisar y certificar sus balances, fomentar la cooperación por los medios que juzgara convenientes, organizar un servicio de información para y sobre el movimiento cooperativo del país y colaborar en la aplicación de la ley de fomento de sociedades cooperativas 11.380.

Dicha repartición “fue luego elevada a la jerarquía de Dirección Nacional de Cooperativas, y pasó a depender del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación (Ley 13.529, art. 23, inc. 9)”⁸⁶.

En el año 1971, “por decreto-ley 19.219/71, se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, con ámbito de actuación nacional y funciones más amplias que su predecesora”⁸⁷.

A fines del año 1983, coincidentemente con el restablecimiento institucional, el Gobierno de Raúl Alfonsín dictó el Decreto 15/83 de creación de la Secretaría de Acción Cooperativa en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, al que mediante Decreto 345/83 se le asignó la competencia que en materia cooperativa era ejercida hasta entonces por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa⁸⁸.

Esta fue la máxima jerarquía alcanzada por el organismo nacional de fiscalización pública de las cooperativas, ya que apenas asumida la presidencia por Carlos Saúl Menem, las funciones de fiscalización y promoción cooperativas fueron insólitamente

⁸⁴ Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 584.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Cfr. CUESTA, op. cit., pág. 703.

trasladadas a una dependencia subalterna del Ministerio de Interior, a modo de siniestro adelanto sobre el tratamiento que recibirían las cooperativas durante esa administración.

Incluimos en ese tratamiento el dictado del nefasto Decreto 2015/94, que cercenó gravemente las posibilidades operativas de las cooperativas de trabajo⁸⁹, la sanción de la Ley 24.485, que posibilitó la transformación en sociedades anónimas de las entidades financieras cooperativas⁹⁰ y el dictado del Decreto 1300/98, que autorizó la aplicación de un procedimiento similar por parte de las cooperativas de seguros⁹¹.

Si bien con posterioridad la administración menemista reparó parcialmente el agravio restableciendo la figura y las funciones del INAC, no se recuperó en ningún momento la máxima jerarquía administrativa, alcanzada en 1983 por el organismo de fiscalización cooperativa.

El Documento Final del CAC 1989, redactado al poco tiempo de consumarse el atropello anticooperativo, no hace ninguna referencia al tema⁹², que tampoco aparece abordado en el Documento Final del CAC 2004⁹³.

Mediante Decreto 420/96, las funciones del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y las del Instituto Nacional de Acción Mutual fueron unificadas en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM), con lo cual las cooperativas dejaron de contar con un organismo público exclusivo para su fiscalización y fomento.

Finalmente, mediante Decreto 721/2000 se cambió la denominación del organismo por la de Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, que ostenta en la actualidad. Es decir, la nueva denominación incorporó el ambiguo concepto de *asociativismo* y el más preciso de *economía social*, al elevado costo de suprimir del nombre el vocablo *cooperativa*, que por más de siete décadas estuvo presente en los organismos públicos encargados de la fiscalización y promoción de estas entidades.

Ley 25.027

En el año 1998 el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.027, debida a una iniciativa del recordado Floreal Gorini. Según el art. 1º de ese cuerpo legal, “en ningún caso las asambleas o los consejos de administración de las cooperativas podrán adoptar decisiones que en forma directa o indirecta impliquen la pérdida de la condición de asociado para un número superior al diez por ciento (10%) del padrón registrado al cierre del último ejercicio social”.

⁸⁹ Cfr. MOIRANO, Armando Alfredo, “Manual de Cooperativas de Trabajo”, Cooperativa Editorial de la Universidad Nacional de Lanús, Lanús, Provincia de Buenos Aires, 2005, pág. 50.

⁹⁰ Cfr. GLEIZER, Aarón, “En defensa,” op. cit.

⁹¹ Ibid.

⁹² Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación’89”, op. cit.

⁹³ Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004, op. cit.

La norma procuraba prevenir la consumación de maniobras por parte de minúsculos grupos interesados en apropiarse del patrimonio cooperativo, acumulado por el esfuerzo continuado de muchas generaciones de cooperadores⁹⁴.

El art. 2º de la Ley 25.027 establece que “La autoridad de aplicación de la Ley 20.337 dictará las normas reglamentarias pertinentes para asegurar el cumplimiento de las prescripciones de la presente ley”.

A pesar del largo período transcurrido desde la sanción de la Ley 25.027, el INAES no ha dado cumplimiento al mandato legal y no ha dictado las normas reglamentarias pertinentes.

En tal sentido, la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs de la Cámara de Diputados de la Nación consideró recientemente un Proyecto de Resolución del Diputado Kronenberg y otros (Exp. 2160-D-06), por el cual la Cámara resuelve “solicitar al Poder Ejecutivo para que a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), se disponga la reglamentación de la Ley 25.027 de Asambleas y Consejos de Administración de Cooperativas”.

Antes de dar curso a la propuesta, la Comisión acordó efectuar una indagación previa ante el INAES.

Entendemos que en el supuesto de abrirse el debate sobre la oportunidad y conveniencia de reformar la Ley 20.337, resultaría oportuno analizar la incorporación orgánica de las disposiciones de la Ley 25.027 al texto de la Ley General de Cooperativas, introduciendo cierta flexibilidad en el caso de cooperativas de pocos asociados, donde las prescripciones de orden porcentual tienen impacto diferente.

Conclusiones

Se encuentra en trámite parlamentario un Proyecto de reforma parcial de la Ley 20.337, resultante de la unificación de los proyectos del Diputado Marconetto, sobre extensión de la duración de los mandatos de consejeros, síndicos y delegados asamblearios de las cooperativas, y de la Diputada García, sobre introducción del “cupo femenino” en los órganos de dirección y fiscalización de las cooperativas.

Como criterio general, los documentos finales de las sucesivas ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación han recomendado obrar en el tema con gran prudencia, sometiendo estas cuestiones a un debate profundo y participativo, a desarrollar en el seno del respectivo Congreso Argentino de la Cooperación.

Desde el punto de vista de las prioridades, el plexo normativo vigente para las cooperativas presenta temas más urgentes que la reforma de la ley general, tales como el dictado de leyes específicas para las distintas ramas de la Cooperación, según el incumplido mandato de la Comisión de Códigos del Senado que en 1926 emitiera el

⁹⁴ Cfr. GLEIZER, “En defensa”, op. cit.

informe preparatorio de la Ley 11.388; y sobre todo, la remoción de trabas existentes en otros cuerpos normativos, como la Ley de Radiodifusión heredada de la dictadura, malgrado la reciente reforma parcial, y el dictado de marcos regulatorios adecuados que contemplen la naturaleza y situación de las cooperativas prestadoras de servicios públicos.

Al margen de estas observaciones, si se abriera el debate sobre la reforma de la Ley 20.337, hemos enunciado, a título de aporte preliminar, algunos temas abordables.

A todo evento, sería necesario tener especialmente en cuenta como antecedente la Ley Marco para las Cooperativas de América, como así también las tareas que viene desarrollando la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, con el objetivo final de alcanzar la elaboración de un marco normativo uniforme para las cooperativas de la región.