
PROYECTO DE LEY DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

Aarón Gleizer()*

Introducción

En 1999 tuvo ingreso en la Cámara Diputados de la Nación un Proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias (Exp. D-4956-99), presentado por los diputados René Balestra, Humberto Volando, Pedro Salvatori, Carmen Dragicevich y José Gabriel Dumón, cuyo texto se publica en este número de la Revista.

En su aspecto sustancial, la iniciativa originada en el seno de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), propone admitir el ingreso de inversores capitalistas en las cooperativas, lo que motivara un dictamen en contrario del Diputado Héctor Teodoro Polino. A diferencia de los proyectos reformistas que se vinieron agitando durante el último lustro y que suscitaban un agudo rechazo institucional (1), en este caso no se prevé, al menos en apariencia formal, el reconocimiento de derechos políticos para participar en la dirección y administración de las entidades, en proporción a los montos aportados por cada inversor.

El Proyecto constituye un nuevo eslabón en el prolongado debate sobre el modo de atender, sin desmedro de los principios, la necesidad de capitalización cooperativa. La argumentación reformista descansa en la necesidad de sustituir, con el aporte de inversores lucrativos, el agotamiento de una dilatada tradición de apoyo estatal a las cooperativas agrarias, cuyo primer antecedente reconocible data de 1853.

La tradición de apoyo estatal

Es un hecho comprobable que la aplicación vernácula del modelo capitalista salvaje, implicó, en relación con las cooperativas en general y con las agropecuarias en particular, el abandono de un modelo tradicional que durante más de un siglo, inspirándose en las cláusulas constitucionales favorables al progreso social, reconoció la función socialmente multiplicadora de la cooperación.

(*) Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC. Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades sin fines de lucro (CPCECF)

En una enumeración no taxativa de propuestas y medidas efectivas, podríamos recordar el plan de colonización para trabajar la tierra en grupos precooperativos, propuesto por Augusto Brougues al Gobierno de Corrientes (1853), la encomienda de Urquiza a Alexis Peyret para la fundación de la Colonia San José en Entre Ríos (1856), la propuesta de un plan de colonización similar al de Brougues, formulada por Aarón Castellanos al Gobierno de Santa Fe (1860), la creación de las colonias Esperanza, San Carlos, San Jerónimo, Humboldt, Gütly y otras, que impulsarían la ulterior creación de cooperativas agrarias, la creación del Banco de la Nación Argentina (1891) y su estatización mediante Ley N° 4507 (1904) que se reflejara en el apoyo a la actividad de amplios sectores, la incidencia sectorial de la política del redescuento (1910), el Proyecto de Ley de creación del Banco Agrícola del Presidente Roque Sáenz Peña y su Ministro Eleodoro Lobos (1911), el Proyecto de Ley para crear en el Banco de la Nación una sección de crédito para las cooperativas (idem, 1912), la Ley N° 9479 de Redescuento otorgable por el Banco de la Nación (inspirada en proyectos de Cantón, Zeballos y De la Torre), los proyectos de Ley sobre cooperativas agrícolas de Nicolás Repetto (1917) y de Tomás A. Le Breton (1918), el Proyecto de Ley sobre cooperativas agrícolas y cajas rurales del Ministro Alfredo Demarchi (1919), varios proyectos de Ley General de Cooperativas (Juan B. Justo y Herminio Quirós en 1921, José H. Martínez en 1924), hasta llegar al Proyecto de Ley General de Cooperativas elevado por el Presidente Marcelo T. de Alvear (1924) y sancionado en 1926 como la primera y sabia Ley N° 11.388, sobre la base de un enjundioso informe de la Comisión de Códigos del Senado que integraban Mario Bravo, Leopoldo Melo y Pedro Llanos.

Dentro del marco general creado por la Ley N° 11.388, su antecesora inmediata, la Ley N° 11.380, llamada de fomento cooperativo y sancionada a partir de un texto desglosado del proyecto general, constituyó una verdadera palanca de apoyo para la capitalización y desarrollo de las cooperativas agrarias (2).

El reconocimiento estatal de la naturaleza cooperativa asumía dos formas principales. Por una parte mediante exención o no sujeción tributaria se excluía a las cooperativas del padrón de contribuyentes de gravámenes nacionales o locales, concebidos para su aplicación a entes lucrativos (3). Otras veces, el reconocimiento asumía la forma de subsidios explícitos o implícitos otorgados a las cooperativas o a los cooperadores (vgr. mediante créditos blandos del Banco de la Nación Argentina para facilitar la capitalización y el desarrollo).

Es decir, que durante más de un siglo, con la lamentable reversión de los últimos decenios, el Estado dispensó a las cooperativas un tratamiento acorde con su naturaleza de entidades de servicio social no lucrativo, distinta de la de los entes lucrativos, lo que no implicaba otorgar privilegio o preferencia alguna a las organizaciones rochdaleanas.

En cualquiera de estos casos, el Estado asumía un renunciamiento patrimonial, ya sea por vía de menores ingresos fiscales (impuestos) o a través de mayores egresos (subsidios explícitos o implícitos), porque consideraba que el aporte cooperativo a favor del progreso económico con equidad social compensaría con creces ese sacrificio.

Estas formas de reconocimiento fueron desapareciendo, y en esta supresión buscan fundamento algunos reclamos de apertura capitalista, sin reparar en el hecho de que el remedio propuesto resultaría mucho más nocivo que la invocada enfermedad.

Por otra parte, la legítima aspiración de recibir un tratamiento acorde con la naturaleza cooperativa es incompatible con la admisión de propósitos lucrativos. En la práctica, la apertura hacia los inversores lucrativos vendría a ceder un argumento de peso en favor de los renovados intentos de gravar a las cooperativas con el impuesto a las ganancias.

En rigor, nadie podría oponerse razonablemente a la creación de nuevas formas jurídicas, económicas y sociales, que pudieran recibir en cada caso un trato acorde con su naturaleza particular. Lo que resulta inadmisibles es el intento de englobar promiscuamente bajo una misma denominación –cooperativa– a las entidades tradicionales regidas por la Ley N° 20.337, conjuntamente con formas híbridas apartadas de esa tradición.

La democracia cooperativa

La democracia y la solidaridad constituyen elementos esenciales de la Cooperación. No hay ni puede haber cooperativas sin democracia ni solidaridad.

En todas las épocas, la democracia cooperativa se ha expresado a través del principio “un hombre un voto”, que traduce la preeminencia absoluta del asociado en cuanto persona, por sobre la cuantía de sus aportes para la formación del capital social.

El precepto apareció ya en la reforma del Código de Comercio de 1889, que incorporó la figura cooperativa en nuestra legislación. El artículo 394, primer párrafo, prescribía, con la terminología propia de la época, que “las acciones serán nominales, y cada socio no tendrá más que un voto, sea cual fuere el número de ellas que posea”.

El mismo principio fue reproducido por el artículo 2º, inciso 4º) de la primera y sabia Ley de Cooperativas Nº 11.388, y se mantiene invariable en la vigente Ley Nº 20.337, cuyo artículo 2º, inciso 3º) determina que “las cooperativas conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital.

Los sucesivos marcos normativos han mantenido invariablemente el principio de la democracia cooperativa, como expresión de una centenaria práctica social. En tal sentido, existe consenso generalizado en el sentido de que la incorporación de inversores lucrativos, aún sin el reconocimiento aparente de derechos políticos proporcionales al capital aportado, generará presiones y desequilibrios que tarde o temprano conducirán a la desnaturalización y apropiación capitalista de las entidades, por el peso mismo de la presión financiera.

Reiteradamente se ha sostenido que estos embates, como así también los intentos (algunos en vías de consumación) de inducir y aún forzar la transformación de cooperativas (especialmente bancos cooperativos y cooperativas de seguros) en sociedades anónimas, persiguen el propósito inconfesable de favorecer la apropiación, por parte de minúsculos grupos, del patrimonio social trabajosamente acumulado por muchas generaciones de cooperadores (4) (5).

En tal sentido, la Ley Nº 25.027 (1998) apunta a corregir algunas desviaciones, al prescribir que “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 del padrón registrado al cierre del último ejercicio social” (art. 1º), previéndose, además, 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” (art. 2º) (6).

Formas principistas de obtención de fondos

La generalizada resistencia institucional contra el ingreso de inversores que buscarán una cabecera para la apropiación total y definitiva del patrimonio social, no implica desconocer ni negar la importancia o necesidad del capital cooperativo como base de sustento material indispensable para la prestación de los servicios sociales. Se trata simplemente de superar la contradicción aparente entre los requerimientos de capital de las entidades y aquella resistencia institucional (7).

Fundadas opiniones han coincidido en señalar, con amplia evidencia empírica, que cuando la gestión cooperativa conjuga la fidelidad principista con la percepción estratégica y la eficiencia social, se abren múltiples posibilidades para acceder a los recursos financieros necesarios sin renunciar a la identidad cooperativa (8) (9).

En tal sentido, la Ley N° 20.337 consagra diversos procedimientos aptos para la formación de capital o de otros fondos complementarios, sin renunciar a los principios. Así, por ejemplo, el art. 42, inc. 4° de la Ley admite el reconocimiento estatutario de un interés sobre las cuotas sociales, que no puede exceder en más de un punto el que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento, lo que otorga un margen de por sí significativo. En última instancia, la única diferencia en este aspecto entre la Ley vigente y la reforma consistiría en la admisión, por esta última, de inversores no asociados.

A la significativa posibilidad de prever estatutariamente una retribución especial a las cuotas sociales integradas por los asociados, se agrega la posibilidad de efectuar aportaciones de capital complementario prevista por la Resolución INAC N° 349/95 (B.O. 21.03.95) y la emisión de obligaciones negociables, que encuentran buena aceptación cuando son emitidas por entidades sólidas como Sancor o el Banco Credicoop (10).

Con visión estratégica de futuro, recientemente diversas organizaciones cooperativas de nuestro país han constituido, dentro del marco de la Alianza Cooperativa Internacional, el Fondo de Inversión para el Desarrollo y la Consolidación de la Empresa Cooperativa (11).

Sin desdeñar por cierto la importancia de un sólido respaldo patrimonial, es necesario poner el énfasis en la formación institucional y técnica de los recursos humanos, como así también en la adhesión institucional y operativa de los asocia-

dos, que en las cooperativas de gestión principista y eficiente se transforman en las ventajas competitivas de la solidaridad.

En el mismo orden de ideas, la aplicación consecuente del principio de integración cooperativa ha demostrado ser una valiosa herramienta estratégica para alcanzar un mejor posicionamiento y desarrollo de las entidades (12) (13) (14) (15) (16).

Las experiencias recogidas en materia de este tipo de aportes arrojaron siempre resultados negativos, ya sea que concluyeran en la apropiación del patrimonio social acumulado por generaciones de cooperadores o bien en la desaparición lisa y llana de las entidades. A la luz de las experiencias acumuladas durante más de un siglo de vida cooperativa, queda en evidencia que las motivaciones reales son más profundas que las invocadas (17).

Otras modificaciones del Proyecto

El capítulo segundo del Proyecto que venimos analizando prevé la posibilidad de constituir las denominadas cooperativas agropecuarias de asociación limitada, que al derogar para ellas la prescripción del art. 2º, inc. 2) de la Ley N° 20.337 permitirían poner límite estatutario al número de asociados o al capital (Proyecto cit., art. 14), siendo que tales restricciones, de considerarse necesarias por razones de giro operativo, podrían resultar directamente de la prudencia esperable en la gestión del consejo de administración, sin necesidad de recurrir para ello a la reforma de la Ley.

La conveniencia de desarrollar modelos alternativos de gestión empresarial encuentra margen tanto dentro del marco cooperativo, como se intentara en las ramas de trabajo (18), y vivienda (19), lo que bien podría extenderse a las cooperativas agropecuarias sin necesidad de modificar la Ley General N° 20.337; o bien bajo otras formas jurídicas (20), pero en este caso no sería admisible el uso de la denominación cooperativa.

Parece ambigua la redacción del art. 15 del Proyecto. En tanto las cooperativas en general, a partir de la vigencia de la Ley N° 20.337, pueden realizar operaciones con no asociados (art. 2º inc. 10) no aparece justificada la necesidad de prever especialmente la transferencia de derechos de uso de servicios sociales a productores agropecuarios no asociados. En cuanto a la transferencia de las cuotas sociales, ya está prevista en la Ley general (art. 24), y en último caso, transformaría a los productores no asociados en asociados.

La propuesta de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación no resulta objetable en sí misma, en cuanto podría constituir un intento de reflotar la recordada tradición de apoyo estatal.

Aún así, no resulta claro si se trataría de sustituir la competencia del INACyM para las cooperativas agropecuarias, tal como lo sostenía el anteproyecto original de Coninagro, que propiciaba además asignar al nuevo organismo los fondos provenientes de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas creada por Ley N° 23.427, y cuya alícuota fuera recientemente duplicada (del 1% al 2%) mediante Ley N° 25.239, con incertidumbre en cuanto al destino de los fondos recaudados.

Como antecedente no muy lejano, cabría recordar la Ley N° 24.752, que excluía a las cooperativas agropecuarias de la obligación de tributar la Contribución Especial creada por Ley N° 23.427, aunque manteniendo su derecho a participar en la distribución de los fondos aportados por las restantes cooperativas. La Ley N° 24.752 fue vetada en su totalidad mediante Decreto PEN N° 1605/96 (B.O. 27.12.96), con argumentos fundados en el principio constitucional de igualdad ante la ley.

El intento de suprimir, para las cooperativas agropecuarias, la obligatoriedad de contar con un servicio de auditoría externa desde su constitución y hasta que finalice su liquidación prevista por el art. 85 de la Ley N° 20.337 y que constituyera uno de sus grandes avances (Proyecto cit., art. 20) hace renacer las severas críticas expuestas en relación con el Proyecto de reforma de la Ley General presentado por el senador Berhongaray, no sólo por desconocer uno de los grandes avances de la Ley N° 20.337, sino también por su manifiesta contradicción intrínseca, frente a la propuesta de incorporar inversores capitalistas ansiosos de lucro, pero también de seguridad (21) (22).

Por último, la creación de las denominadas cooperativas simplificadas prevista por el Proyecto subexamen, reflota las críticas expuestas en aquella oportunidad (23) (24).

Conclusiones

A la luz de los antecedentes expuestos, no resulta fácil vislumbrar las razones que pudieran motivar el acelerado impulso inicial alcanzado por el proyecto de marras. Sobre todo, cuando permanece fresca en la memoria de los cooperadores la tenaz resistencia institucional suscitada por los proyectos reformistas de los últimos años,

que desembocaran, entre otras cosas, en el apresurado retiro, por el senador Berhongeray, de un proyecto de reforma de la ley general de cooperativas de concepción similar al comentado.

Como toda creación humana, la Ley de Cooperativas N° 20.337 es susceptible de ser modificada en procura de perfeccionarla y adecuarla a los cambios de la dinámica social. Pero para tener legitimidad y validez institucional, cualquier intento de reforma del marco legal sólo podría surgir de un debate democrático, profundo y participativo desarrollado en instancias orgánicas del Movimiento Cooperativo. Tal podría ser una nueva edición del Congreso Argentino de la Cooperación, que retome y actualice el debate desarrollado en sus ediciones de 1983 y 1989, ratificadoras ambas de la vigencia de la legislación actual.

El veloz trámite impuesto al Proyecto durante su recorrido por las comisiones de la cámara baja no parece compadecerse con la modificación de una norma de tradición secular, acerca de cuya complejidad dan cuenta las controversias suscitadas por los intentos de reforma de la Ley General de Cooperativas N° 20.337 durante el último lustro (25).

Independientemente del debate institucional acerca del marco político y normativo susceptible de favorecer el desarrollo de las entidades solidarias sin desnaturalizar su esencia, creemos necesario que el Estado, en cumplimiento del mandato constitucional de promover el bienestar general y el progreso social, debe retomar las funciones de fomento cooperativo, por la doble vía de dispensarles un tratamiento tributario acorde con su naturaleza de entidades de servicio social no lucrativo, apoyando al mismo tiempo, mediante la asignación de partidas presupuestarias específicas, el otorgamiento de créditos con tasas de interés subsidiadas y otros apoyos, para capitalizar y fortalecer a las entidades rochdaleanas.

Bibliografía

- (1) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 106/97, pág. 223.
- (2) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Cronología de acontecimientos cooperativos y financieros", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 121/1999, pág. 429.
- (3) Cfr. CONSEJO INTERCOOPERATIVO ARGENTINO, "Documento sobre tributación cooperativa", en "Las cooperativas ante el régimen tributario", Intercoop Editora, Buenos Aires, 1980.
- (4) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Proyecto de reforma ...", op. cit.
- (5) Cfr. DRIMER, Alicia Kaplan de, "Dejaríamos entrar los zorros a los gallineros?", en "La

Cooperación”, N° 3510, Año LXXIII, pág. 5, citado en “Cuadernos de Economía Social”, Año V, N° 8, Bs. Aires, 1999, pág. 113.

(6) 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.

(7) Cfr. IDELCOOP, “Desafíos de nuestra época a la preservación de la identidad cooperativa”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 117/1999, pág. 100.

(8) Cfr. GLEIZER, Aarón, «La capitalización de las cooperativas», en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 107/1997, pág. 315.

(9) Cfr. IDELCOOP, “Capitalización en las Cooperativas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 116/1999, pág. 25.

(10) Cfr. GARCIA, Alfredo T., “Cooperación entre cooperativas para un mundo mejor”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 107/1997, pág. 321.

(11) Cfr. “Acción”, primera quincena de octubre de 1999, pág. 9.

(12) Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Día Internacional de la Cooperación y opción cooperativa”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 113/1998, pág. 224.

(13) Cfr. LAVOLPE, Antonio, HELLER, Carlos y MASON Rubén Alfredo, “Las sociedades cooperativas ante el tercer milenio”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 115/1998, pág. 415.

(14) Cfr. HELLER, Carlos, “Una Banca Cooperativa fuerte, eficiente y democrática como alternativa a la concentración”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 116/1999, pág. 6.

(15) Cfr. ARRIEN, Francisco A. y ELIAS, Osvaldo A., “Proyecto de reforma a la Ley de Cooperativas N° 20.337. Creación de la figura jurídica de la Corporación de Cooperativas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 116/1999, pág. 62.

(16) Cfr. FISSORE, Juan Carlos, “La integración es el actual desafío de los cooperativistas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 117/1999, pág. 79.

(17) Cfr. GLEIZER, Aarón, “En defensa”, op. cit.

(18) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Régimen legal de las cooperativas de trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 109/1997, pág. 495.

(19) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 110/1998, pág. 50.

(20) Cfr. FORMENTO, Susana, “Redes asociativas de Pymes agrarias. Su trascendencia más allá de las instituciones”, en Revista “Realidad Económica”, N° 165, julio-agosto 1999.

(21) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma”, op. cit.

(22) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Ley de Cooperativas: Con la reforma en sala de espera”, en “Universo Económico”, N° 48, agosto 1999, pág. 74.

(23) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma”, op. cit.

(24) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Ley de Cooperativas: Con la reforma", op. cit.

(25) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma”, op. cit.