

cooperativas rentísticas o cooperativas de servicios

Aarón Gleizer¹

Introducción

En el mes de octubre del año 2006, se realizó en Buenos Aires una reunión del Consejo Consultivo de la ACI Américas y simultáneamente, se llevaron a cabo varias reuniones sobre diversos temas, una de las cuales versó sobre “La formación del capital social en las cooperativas y el rol del asociado”².

De este modo reapareció el tema del capital en las cooperativas, que originara intensas controversias durante el transcurso del decenio pasado; sobre todo, en lo relacionado con las diversas modalidades aplicables en su formación y administración³.

A modo de introducción histórica, recordamos que las condiciones económicas y sociales que existieron en nuestro país desde mediados de la década del treinta hasta mediados de la década del setenta –ambas del siglo pasado- durante el denominado “período de sustitución de importaciones”, mostraban un mayor grado de equidad distributiva. Por ello, los sectores de menores ingresos nucleados en las cooperativas estaban en mejores condiciones para efectuar pequeños aportes de reducido monto individual, que en un proceso gradual y acumulativo iban formando el capital de las entidades.

Simultáneamente, la Gerencia de Crédito Cooperativo del Banco de la Nación Argentina cumplió en aquel período una importante labor promo-

(1) Asesor normativo IMFC.

(2) Cfr. “Debate americano”, en periódico *Acción*, N° 965, primera quincena de noviembre 2006, pág. 15.

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

cional, favoreciendo la capitalización de las cooperativas agrarias mediante el otorgamiento de créditos blandos.

Aun en aquellas condiciones, la capitalización insuficiente constituía un problema permanente de las cooperativas, y también era permanente la prédica institucional en favor de una mayor capitalización y de una gestión socialmente eficiente, porque la mejor forma de proteger el capital consiste en no dilapidarlo por ineficiencias en la gestión.

La brusca modificación de la política económica instaurada en 1976 por la dictadura implicó, entre muchas otras cosas, el abandono de aquel esquema. Durante el decenio pasado, en plena aplicación de las políticas del neoliberalismo, algunos cooperadores creyeron ver en la recurrencia al mercado de capitales el camino apto para resolver el problema de la capitalización.

Se suscitó así un arduo debate entre quienes, considerando agotadas las formas tradicionales de capitalización cooperativa, postulaban la admisión de inversores capitalistas con derechos políticos proporcionales al aporte individual, y quienes, en concordancia con las postulaciones del Congreso Argentino de la Cooperación en sus ediciones 1983 y 1989, ratificadas luego por la edición 2004, sostenían la defensa de los principios cooperativos; en particular, del principio “un hombre un voto”, considerado esencial para asegurar el carácter democrático de las entidades^{4 5 6 7 8}.

El debate

En el transcurso del debate se cruzaron opiniones en uno y otro sentido. La postura aperturista al capital lucrativo fue asumida, entre otros,

(4) Cfr. GORINI, Floreal, “El desafío de mantener vigentes los valores cooperativos”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 103/1997, pág. 7.

(5) Cfr. GLEIZER, op. cit.

(6) Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1983), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1983.

(7) Cfr. “Documento Final”, Congreso Argentino de la Cooperación (1989), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1989.

(8) Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004.

por BASAÑES⁹ y DOMPER¹⁰, en tanto IBARLUCIA¹¹ y otros defendían la posición tradicional.

Durante aquel debate exponíamos, como cuestiones a dilucidar, la validez o caducidad del método de capitalización tradicionalmente utilizado por las cooperativas (esto es, la exigencia de aportes de capital en proporción al uso real o potencial de los servicios sociales según el art. 27 de la Ley 20.337); la posibilidad de activar o reactivar otros métodos de capitalización; la posibilidad de efectuar incorporaciones minoritarias de inversores con derechos parapolíticos y el uso amplio o restringido de la denominación cooperativa, para arribar finalmente a las siguientes conclusiones:

- 1º La Ley de Cooperativas 20.337 brinda un marco amplio y flexible, hasta el momento insuficientemente explorado, para la búsqueda de alternativas de capitalización tradicionales o novedosas, sin requerir la modificación del marco normativo ni (incurrir en) apartamientos de tipo doctrinario.*
- 2º En particular, estimamos que deben agotarse los esfuerzos en favor de la integración cooperativa, a modo de respuesta institucional y doctrinaria frente al fenómeno de la concentración económica capitalista.*
- 3º Coincidimos totalmente con las posiciones orgánicamente sustentadas por el Congreso Argentino de la Cooperación en sus ediciones 1983 y 1989, en cuanto reafirman la plena actualidad y vigencia doctrinaria de la Ley 20.337, sin perjuicio de iniciar un debate de ideas con vistas a su ulterior perfeccionamiento.*
- 4º Finalmente, no advertimos impedimentos para la creación de otras formas jurídicas que satisfagan los requerimientos de algunos sectores, pero entendiendo que en ningún caso la figura resultante podría utilizar la denominación cooperativa¹².*

Durante el transcurso del referido debate se destacaron las ventajas y posibilidades inherentes a la integración cooperativa, mostrando concreta-

(9) Cfr. BASAÑES, Juan Carlos, "Propuesta de reforma de la Ley de Cooperativas", en *Proyecto de reforma de la Ley de Cooperativas*, Intercoop Editora Coop. Ltda., Bs. Aires, 1996, pág. 9.

(10) Cfr. DOMPER, Gustavo Rubén, "El tema del capital en las cooperativas, con especial referencia a los bancos cooperativos", en *Proyecto de reforma ...*, op. cit., pág. 21.

(11) Cfr. IBARLUCIA, Miguel, "Perspectivas de la reforma de la legislación cooperativa en materia de capital", en *Proyecto de reforma ...*, op. cit., pág. 37.

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

mente logros alcanzados y vislumbrando también las potencialidades de la integración, para concluir que “hay un importante camino recorrido, pero queda aún mucho por avanzar. El desafío que hoy enfrentan las cooperativas es el de siempre: avanzar en un sistema económico adverso a las entidades de economía social, creando nuevas formas de inserción y competencia, sin perder el verdadero espíritu cooperativo”¹³.

Se ha sostenido que *“existe multiplicidad de formas de alianzas estratégicas, pero ninguna de ellas debe relegar a la cooperativa a (constituir) un ente meramente formal: la cooperativa es un organismo institucionalmente vivo, que realiza sus actividades económicas principales directamente, sin intermediarios entre la empresa cooperativa y sus asociados. Ello no quita que pueda realizar negocios conjuntos con otras empresas, cooperativas o no cooperativas, para incrementar su actividad en la misma o en otras ramas, pero nunca para reemplazar su propia actividad”*¹⁴.

En la experiencia internacional, según HAGEN HENRÿ *“hay que reconocer que las características de la capitalización de las cooperativas no constituyen una debilidad, sino que forman parte de su naturaleza. La falta de relación entre el capital invertido y los derechos societarios no es una deficiencia. Sin estas características no existiría la ‘raison d’être’ de las cooperativas. Comparar a las cooperativas, en este sentido, con las sociedades capitalistas, no tiene sentido. La alternativa no es economía o democracia: la solución es economía y democracia”*¹⁵.

En cuanto al conocido intento de apropiación ilegítima de la legendaria CWS (Cooperative Wholesale Society) expresa MELMOTH que si bien terminó en la ignominia, dejó la enseñanza de *“que nuestra única defensa real es desarrollar el negocio de manera que nuestros clientes/asociados valoricen la calidad de los servicios y productos que reciben y la relevancia del mensaje social que transmitimos”*¹⁶.

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

(14) *Ibid.*

(15) Cfr. HENRÿ, Hagen, “Las legislaciones cooperativas ante la globalización financiera, con énfasis en las legislaciones relativas a las cooperativas de ahorro y préstamo”, “Retos y oportunidades de las cooperativas de ahorro y préstamo ante la globalización financiera”, Intervenciones realizadas en el “VII Encuentro Internacional de la Red Universitaria de las Américas – UniRcoop”, Santiago de Querétaro, México, 24-26.11.2003, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 155/2004, pág. 288.

(16) Cfr. MELMOTH, Graham J., “Cómo CWS contuvo su adquisición por parte de grupos especuladores”, en *Revista de la Cooperación Internacional*, Vol 31, N° 2, 1998, pág. 47.

Para LASSEN, *“la elaboración de la producción o la introducción de nuevos instrumentos financieros no deben terminar siendo lo esencial, distanciado de los intereses del asociado. Si la forma de empresa cooperativa es reemplazada por motivaciones guiadas por el capital, las ventajas y oportunidades del modelo cooperativo se perderán”*¹⁷, y si bien este autor adopta luego una postura más flexible, advierte igualmente que *“es importante tener en cuenta que puede haber incompatibilidad entre los intereses de los inversores externos y los miembros de las cooperativas”*¹⁸, ya que *“podrían ocurrir desacuerdos sobre decisiones estratégicas, porque los propietarios ya no son un grupo de intereses homogéneos”*¹⁹.

PFLIMLIN menciona diversos casos de “desmutualización”, tales como la transformación en compañías comerciales de las sociedades constructoras (entidades mutuales financieras especializadas en crédito hipotecario y gobernadas por la regla “una persona/un voto”, operada en Gran Betraña hacia fines de la década de 1980, el rescate de la quiebra mediante privatización en Suecia de la red de cooperativas bancarias Foreningsbanks, registrada en 1991, y la fusión de la cooperativa belga CERA (del movimiento Raiffeisen) con el Credit Bank, con lo cual dejó de ser cooperativa²⁰, hasta llegar a los intentos de ciertos financistas que *“están soñando conseguir el dominio del capital de base del Crédit Mutuel y el Crédit Agricole”*²¹.

Una modificación en parte, pero nefasta en todo...

Aunque los intentos para modificar en este aspecto la Ley 20.337 (Ley General de Cooperativas), no pudieron prosperar –al menos hasta el momento–, el gobierno menemista impulsó y logró imponer la reforma procapitalista en algunas áreas, a través de la transformación de las cooperativas en sociedades anónimas. Esto sucedió concretamente en las entidades financieras cooperativas y en las cooperativas de seguros²².

(17) Cfr. LASSEN, Bent Claudi, “El capital externo, ¿una amenaza a las ideas y objetivos de las cooperativas?”, en *Revista de la Cooperación Internacional*, Vol 31, N° 2, 1998, pág. 59.

(18) - (19) Ibid.

(20) Cfr. PFLIMLIN, Etienne, “Desmutualización de las cooperativas financieras”, en *Revista de la Cooperación Internacional*, Vol 31, N° 2, 1998, pág. 67.

(21) Ibid.

(22) 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.

Los resultados de esta transformación fueron nefastos. En el caso concreto de la banca, sobre 85 bancos cooperativos existentes al tiempo de culminar, en 1979, el proceso de fusión y simultánea transformación de clase impulsado por Martínez de Hoz, permanece hoy en funcionamiento una sola entidad de esa naturaleza: el Banco Credicoop Cooperativo Limitado, entidad que con firmeza principista y eficiencia social supo superar las condiciones hostiles impuestas por la aplicación de políticas económicas contrarias a los intereses populares y continúa el camino emprendido en 1958 por las cooperativas de crédito, a través de la creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos²³.

Sostener los principios

En nuestra opinión, la evolución posterior de los acontecimientos justifica el mantenimiento, y en su caso el regreso, a posiciones de mayor ortodoxia principista.

El Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación en su edición 2004 *“da cuenta de una presencia significativa de las cooperativas en múltiples sectores de la actividad económica y social. Todas ellas cuentan con la presencia movilizadora de los asociados, que revisten a la vez la condición de usuarios de los servicios y aportantes de capital en pequeños montos individuales, multiplicados por efecto de la amalgama social”*²⁴.

El interés fundamental *“que guía a los asociados no es el lucro sino la obtención de un servicio. De este modo se han organizado y funcionan centenares de cooperativas de servicios de electricidad, de agua y servicios sanitarios, de provisión de gas, de telefonía fija e Internet y próximamente telefonía celular, servicios financieros, servicios de asistencia integral de las actividades agropecuarias, y muchas otras, sin que ninguna de ellas haya dejado de organizarse y funcionar por carencia de capital”*²⁵.

(23) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Por una salida solidaria de la crisis financiera”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 143/2002, pág. 474.

(24) Cfr. GLEIZER, Aarón, “El capital en las cooperativas”, en periódico *Acción*, N° 966, pág. 5.

(25) *Ibid.*

La admisión de inversores capitalistas en el seno de las cooperativas *“entraña múltiples riesgos, desde las previsibles intenciones hegemónicas de quienes efectúen aportes económicos de significación hasta la imposibilidad de conciliar las ambiciones de lucro de los inversores capitalistas con la demanda servicial de los usuarios asociados”*²⁶.

Además, *“la admisión resulta riesgosa porque entraña un debilitamiento de la posición cooperativa ante el régimen tributario. No es lo mismo fundamentar la exención –o mejor aún– la no sujeción de las entidades, cuando el excedente retorna en su mayor parte a los usuarios y el resto se destina a reservas irrepartibles, que albergar en su seno a inversores lucrativos”*²⁷.

La preocupación central de la dirigencia cooperativa *“no estriba en captar recursos provenientes de aportantes lucrativos, sino en garantizar el funcionamiento democrático y socialmente eficiente de las entidades. En este sentido, una buena gestión protege la integridad del patrimonio social y asegura su crecimiento permanente”*²⁸.

En los últimos cuarenta años, *“las amenazas contra el desarrollo y aun la propia existencia de las cooperativas no han surgido de una presunta escasez patrimonial, sino de la vigencia de marcos normativos adversos que traban o impiden su accionar, como sucede con la Ley de Radiodifusión heredada de la dictadura, que malgrado una reciente reforma parcial continúa dificultando el acceso de las cooperativas y demás entidades de la Economía Social a la prestación de servicios de radiodifusión y televisión”*²⁹.

El crecimiento patrimonial de las cooperativas -fundado sobre bases genuinas- *“ha constituido una práctica permanente de las entidades, y la mejor defensa ante las variadas amenazas que se ciernen sobre ellas consiste en fortalecer la identidad cooperativa y afirmar en la práctica, con eficiencia social, los rasgos principistas de la Cooperación. En tal sentido, la irrupción capitalista configura una seria amenaza para la identidad y aun para la supervivencia de las entidades, y por ello resulta necesario alertar sobre los riesgos que implica su reaparición en el escenario cooperativo”*³⁰.

(26) - (27) - (28) - (29) - (30) Ibid.

Cambios que afectan a las cooperativas

En otro orden de cosas, cabe recordar que la Ley 20.337 introdujo la posibilidad de que las cooperativas realicen operaciones con personas no asociadas, fundada en razones de escala y en la expectativa de incorporar futuros cooperadores a través del acercamiento operativo. Pero la experiencia demuestra que esta extensión de los servicios cooperativos a favor de terceros no asociados acarrea diversos inconvenientes.

En materia tributaria, por ejemplo, si bien el Parlamento ha dado muestras de firmeza al resistir los reiterados intentos del ex ministro Cavallo y sus sucesores para aplicar a las cooperativas el impuesto a las ganancias y aún se registran iniciativas de mayor profundidad conceptual como el Proyecto del Diputado Lamberto para declarar formalmente la no sujeción de las cooperativas en aquel gravamen³¹ y el restablecimiento, en la Provincia de Buenos Aires, de la no sujeción de las cooperativas en los impuestos de sellos y sobre los ingresos brutos³², los funcionarios de la AFIP hurgan prolijamente entre los resquicios reglamentarios, buscando encontrar capacidad contributiva allí donde la ley la excluye, en abierta contradicción con el liminar principio *nullum tributum sine lege*.

De tal modo, cuando los servicios prestados por las cooperativas a personas no asociadas exceden las proporciones máximas establecidas por las reglamentaciones del art. 2º, inc. 10, de la Ley 20.337, dictadas por el INAES, los funcionarios de la AFIP declaran la caducidad de la denominada exención en el impuesto a las ganancias, pretendiendo aplicar el gravamen allí donde expresamente lo impide la ley.

Por otra parte, en el caso de las cooperativas de servicios públicos, que habitualmente los brindan en régimen de concesión y están por ello obligadas a proveerlos a quien lo solicite sin poder exigir la asociación del interesado a la cooperativa, se dan situaciones de abuso y de manifiesta inequidad, porque los terceros no asociados demandan la prestación del servicio con tarifas iguales a las que pagan los asociados, pero alegando su condición de terceros no efectúan aportes de cuotas sociales (capital), que constituyen el

(31) Cfr. GLEIZER, Aarón, "La no sujeción de las cooperativas en el impuesto a las ganancias", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 169/2006, pág. 126.

(32) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Efectos tributarios del acto cooperativo", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 165/2005, pág. 487.

respaldo financiero de las elevadas inversiones en maquinaria y equipo que usualmente requiere la prestación de esos servicios.

Con la salida de la convertibilidad monetaria registrada a comienzos del año 2002, la situación adquiere contornos dramáticos. Las cooperativas eléctricas, por caso, enfrentan una severa crisis financiera, ante la imposibilidad de cubrir con tarifas congeladas los costos crecientes del suministro, tanto en insumos como en gastos en personal, geoméricamente multiplicados a partir del dictado del Decreto 392/2003 y correlativos.

Tanto en el tema tributario como en el caso de los servicios públicos, las situaciones descritas hubieran asumido menor gravedad o directamente no hubieran surgido, de haberse mantenido el régimen de mutualidad estricta que establecía la anterior Ley 11.388.

Nos preguntarnos entonces si no ha llegado el momento de reflexionar sobre las ventajas y desventajas derivadas de la operatoria con terceros, o bien de considerar el eventual regreso al principio de mutualidad estricta.

La postulación de este regreso, con las excepciones objetivas que pudieran ser justificadas, guarda coherencia con la postura sustentada en torno del proyecto de reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras, referido a las cajas de crédito cooperativas, donde proponíamos mantener, en el caso de las operaciones activas, la mutualidad estricta que la Ley 25.782 establecía de modo general³³.

Recordamos aquí la vigencia de normas que harían poco traumático el regreso a la mutualidad estricta. Tal es el caso de las entidades financieras, donde frente a la prohibición general que impone la Ley 21.526 para que esas entidades participen en empresas de otra naturaleza o mantengan tenencias accionarias similares, el art. 29 de la misma prevé que *"las entidades podrán ser titulares de (...) acciones y obligaciones de empresas de servicios públicos en la medida en que sean necesarias para obtener su prestación"*.

La sugerencia de fortalecer los rasgos de la identidad cooperativa resulta coherente con la noción del acto cooperativo, introducida en nuestra

(33) Cfr. GLEIZER, Aarón, "Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras", en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 172.

legislación por el art. 4° de la Ley 20.337, y con la previsible confirmación de su correlato contable mediante la aprobación de la Resolución Técnica de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas sobre normas de exposición contable y de auditoría para cooperativas, que se encuentra en la etapa de discusión pública previa a su consagración formal³⁴, cuyo capítulo 2. (Introducción) afirma que *“los entes cooperativos presentan, como rasgo específico de su naturaleza, la capacidad de transformar las condiciones y relaciones económicas y sociales de sus asociados, y por extensión, de la comunidad donde actúan. Comparten con otros entes la ausencia de propósitos lucrativos. La actividad de los entes cooperativos se desarrolla en un marco jurídico propio, a partir de la caracterización doctrinaria y de la definición legal del acto cooperativo. La necesidad de proveer un marco contable específico como correlato de aquel encuadramiento doctrinario y jurídico justifica el dictado de normas particulares de exposición contable y de auditoría para los entes cooperativos”*³⁵.

Conclusiones

La reciente realización en Buenos Aires de un seminario sobre “La formación del capital social en las cooperativas y el rol del asociado” hizo renacer el debate relacionado con la posible admisión, en el seno de las cooperativas, de inversores capitalistas con derechos políticos proporcionales al capital aportado; es decir, con apartamiento del tradicional principio “un hombre un voto”.

La cuestión suscitó encendidos debates durante el decenio pasado, en coincidencia con la aplicación sostenida de políticas neoliberales. No obstante el contexto adverso, la postura procapitalista no prosperó en aquel entonces, y la Ley 20.337 cuya reforma se propiciaba, mantuvo su redacción original.

Sin perjuicio de nuestra afirmación de la postura principista y de la necesidad de profundizar las raíces de la identidad cooperativa mediante el fortalecimiento de la mutualidad estricta y de otras medidas conducentes

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

(35) Cfr. FACPCE, Proyecto de Resolución Técnica sobre normas contables y de auditoría externa para cooperativas, Bs Aires, 2006.

al mismo objetivo, recordamos que en oportunidad de desarrollarse aquel debate, y cabe reiterarlo ahora, no habría inconvenientes en aceptar riesgosas propuestas heterodoxas como la posible participación de inversores capitalistas, con la sola condición de utilizar para esas formas híbridas una terminología diferente, reservando exclusivamente la denominación *cooperativa* para aquellas entidades que cumplan cabalmente con los principios doctrinarios de la Cooperación.