

*Proyecto de reforma a la ley 20.337*

## Creación de la figura jurídica de la Corporación de Cooperativas

*Por: Francisco A. Arrién\* y Osvaldo A. Elías\*\**

La ley de cooperativas en su capítulo IX establece mecanismos de integración entre sí, que según se manifiesta en la exposición de motivos de la misma, tiende a contribuir al crecimiento armónico y sostenido del movimiento cooperativo en su conjunto. A tal efecto se prevé por los arts. 82, 83, 84 y 85, distintas formas de asociatividad, ya sea para un negocio o varios y por supuesto la posibilidad de integrar federaciones y confederaciones con otras cooperativas para estimular las relaciones socio- económicas entre ellas.

Sin lugar a dudas, la asociación entre cooperativas siempre ha beneficiado notablemente a las mismas, por lo que en este aspecto podríamos decir que la ley ha cumplido con su objetivo.

Pero, en estos tiempos de globalización, que significa para el sector cooperativo un desafío inimaginado en la batalla de obtener mercados, ser eficientes para poder seguir brindando beneficios a sus asociados y por ende a la comunidad en general, sin perder su esencia como una organización propia de la economía solidaria y social, se observa que los mecanismos que hoy prevé la ley no alcanzan para dotar a nuestros dirigentes cooperativistas de herramientas suficientes para poder realizar mandatos que no choquen permanentemente con la impotencia en la realidad que nos toca vivir.

Las federaciones y confederaciones, como decíamos cumplen un rol fundamental para el movimiento cooperativo, son fundamentales para propender a la formación de cooperativas de cualquiera de los tipos previstos por la ley; para ejercer la representación amplia de las asociadas en defensa de los intereses del sector cooperativo ante los poderes públicos y sectores privados en general, para fomentar la unidad orgánica del movimiento cooperativo, para colaborar con los poderes públicos en todo lo que se relacione con el cooperativismo; solicitar créditos para los asociados; gestionar ante los poderes públicos el dictado y sanción de leyes; prestar asesoramiento a sus asociadas, editar publicaciones, organizar bases de datos, etc., entre otros fines útiles al movimiento cooperativo.

---

*• Corporación, entidad asociativa o societaria. En el caso de una entidad asociativa se trata de una organización cuyo objetivo primordial es la defensa de sus asociados (colegio profesional de economistas, de abogados, de médicos, por ejemplo) con un fuerte carácter gremial o corporativista. Cuando se trata de entidades societarias, hablamos de sociedades por lo general dependientes del sector público, que no tienen forma de sociedad anónima y que no cuantifican su capital social, como por ejemplo, el Banco de España, la corporación Argentina o la RENFE, entre otros. En el mundo anglosajón, el término coincide con el concepto de sociedad anónima de gran volumen, tanto de capital como de negocios, que suele enmarcarse en una estructura empresarial de conglomerado.*

*Las corporaciones tienen personalidad jurídica independiente.*

*(\*) Asesor legal COOPETEL: Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Sociales y Viviendas El Bolsón Ltda.*

*(\*\*) Tesorero de COOPETEL: Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Sociales y Viviendas El Bolsón Ltda.*

Pero ¿es función de estas organizaciones de segundo y tercer grado constituirse en unidad de negocios, entendido como tal, un grupo de empresas asociadas, que puedan producir bienes y dar servicios con una unidad de dirección? Entendemos que o. Que los roles antes descriptos y otros que no hemos mencionado para ser breves, básicamente de tipo gremial o de asistencia técnica lo cumplen acabadamente, pero en una época de grandes conglomerados económicos mundiales, que reúnen el sector financiero, industrial y de servicios, bajo una sola unidad de mando y con una estrategia única, es a todas luces inviable.

La mayoría de las cooperativas se integran en federaciones y confederaciones por el tipo de cooperativa de que se trate (ej: trabajo, FECOTRA), o de acuerdo a su objeto social más representativo u originario (ej: eléctricas, FACE). Algunas reúnen a las del mismo tipo u objeto social pero de una misma provincia o región. Sin embargo, ¿qué ocurre con aquellas cooperativas que han diversificado sus negocios societarios, dando distintos servicios que no tienen que ver entre sí, pero que son decididos por el mismo Consejo de Administración? Resulta engorroso, a estas entidades de objetos sociales amplios, estar agrupadas en muchas federaciones distintas, no pudiendo participar en todas ellas, por tiempo y costos. Asimismo, qué pasa con las entidades que tienen características regionales diferentes, en zonas donde prestan varios servicios, con características locales propias, que requieren un tratamiento especial, fundamentalmente para poder dar un servicio acorde a lo que exigen y pretenden los asociados y sus comunidades en general. ¿Puede una Federación de Cooperativas Telefónicas, por ejemplo con sede en la Capital Federal comprender cuál es el requerimiento de servicio de un asociado – usuario de El Bolsón?

Hoy todas las empresas exitosas saben que para poder ser eficientes deben tener muy en claro qué es lo que demanda el consumidor de sus productos o servicios, y que los mismos, si bien siguen patrones generales de consumo también varían según la persona y su medio.

Nadie duda a la fecha que en el mercado actual sólo sobrevivirán quienes sean más competitivos, eficientes y ágiles para tomar decisiones. El presidente de la Alianza Cooperativa Internacional, el brasileño Roberto Rodríguez, ha comentado recientemente en un matutino nacional "... Además de preservar los principios y la doctrina cooperativa, debemos generar oportunidades de negocios..."

La ley de cooperativas actual prevé los contratos asociativos y hasta la posibilidad de formar parte de otros tipos societarios, como las S.A. e inclusive se han constituido en el país con singular éxito sociedades anónimas de cooperativas como el caso DATACOOOP S.A. y otras de menor envergadura pero surge como una alternativa para poder tener esa unidad de negocios, que no puede tener una entidad de segundo grado, salvo honrosas excepciones como SanCor, que es una entidad de segundo grado que reúne a 100 cooperativas, obviamente todas agrarias, que reúnen a su vez a 5000 productores de la región santafecina y cordobesa. O la ACA (Asociación de Cooperativas Argentinas), que se constituyó en 1997 como la cooperativa de mayores volúmenes de exportación (granos) en la Argentina.

La solución que proponemos es la Corporación de Cooperativas.

El art. 135 de la ley cooperativa de Euzkadi dice textualmente: ***"... Se denominarán corporaciones cooperativas aquellas agrupaciones empresariales que, constituidas mayoritariamente por cooperativas de primero y segundo o ulterior grado, tengan por objeto la definición de políticas empresariales, su control, y en su caso la planificación estratégica de la actividad de sus socios, así como la gestión de los recursos y actividades comunes..."***

Es lo que proponemos como reforma a la ley de cooperativas argentina, la posibilidad de que además de federaciones o confederaciones, puedan constituirse en el país “agrupaciones empresariales cooperativas, que tengan la definición de políticas empresariales, su control y en su caso la planificación estratégica de la actividad de sus socios, así como la gestión de los recursos y actividades comunes.

En el caso de las cooperativas que se encuentran en el paralelo 42° es sin lugar a dudas un desafío trascendental para el movimiento cooperativo de la región andina, en épocas donde los grandes grupos económicos se apoderan de grandes franjas del comercio de productos y servicios.

El objetivo deseado y final es constituir un “POLO COOPERATIVO COMARCAL”, entendiendo como tal una vinculación económico-financiera y asociativa entre todas las cooperativas de la región, pero que por las razones expuestas, no existe la figura jurídica específica, teniendo que recurrir a otros tipos societarios (como una S.A.), que en realidad no tienen identidad de principios con la doctrina cooperativista.

La experiencia de la Corporación Mondragón es en este sentido, aleccionadora. En una región similar a la nuestra, las cooperativas vascas con una legislación acorde al desarrollo que se propusieron, consiguieron representar el 5,3% del PBI y el 5% del empleo del País Vasco, dándole trabajo a 34.397 personas, 18.797 en su grupo industrial, 13.201 en el grupo distribución, 1813 en el financiero y 496 en actividades corporativas (fuente Diario Clarín Suplemento Económico del 9/8/98).

Es decir, que siguieron el ejemplo de MCC, podemos afirmar que la figura de la corporación es sustancial para poder intentar emular a este ejemplo Grupo Económico Cooperativo, reconocido por el movimiento cooperativo como un paradigma de lo que puede dar una organización que sin resignar principios de nuestra doctrina cooperativa, ha encontrado la herramienta jurídica esencial para que con dirigentes capaces y ejecutivos puedan constituirse como un grupo económico dinamizador para una región, básicamente generador de empleo.

Uno de los mitos con que se encuentran los dirigentes cooperativos al intentar participar en licitaciones públicas o acordar estrategias comerciales conjuntas con empresas del ámbito privado, es la reticencia de funcionarios y empresarios a contratar con cooperativas por ser consideradas como una alternativa menor o casi inaplicable por presuntas trabas legales, a pesar de que la mayoría de las legislaciones constitucionales provinciales y nacionales le otorgan al movimiento cooperativo un rol esencial como aporte comunitario. Sin embargo, la ley deber ofrecer un nuevo cauce de organización empresarial que atiende a los nuevos desafíos y exigencias de unos mercados cada vez más competitivos, tanto para captar recursos como a la hora de producir y distribuir bienes y servicios, tal como lo pensaron los legisladores del País Vasco dotados de una gran tradición cooperativa, pero a la vez de una conciencia absoluta de los desafíos de nuestro tiempo.

El art. 135 del Euskadi establece cómo será el sistema de gestión y control de la cooperación, a saber:

**2. Los estatutos de la Corporación Cooperativa distribuirán las facultades de administración de la misma entre un Consejo de Control y un Órgano de Dirección, unipersonal o colegiado, sin que nadie pueda pertenecer simultáneamente a ambos órganos.**

**3. El Consejo de Control fiscalizará la gestión, que es asumida por la Dirección, y ostentará las facultades referidas a la admisión y baja de socios y a la aplicación del ré-**

**gimen disciplinario; asimismo corresponde a dicho concejo autorizar los actos de administración extraordinaria determinados según los criterios básicos estatutarios.**

**4. La Dirección asumirá las funciones gestoras y directivas de la Corporación Cooperativa y la representación de ésta ante terceros. Sus miembros serán designados y revocados por el Consejo de Control.**

**5. En lo no regulado expresamente por este artículo se aplicará lo dispuesto para las cooperativas de segundo grado o ulterior grado.**

Como se puede observar del texto de la ley, se establece un sistema de administración (Dirección) y de Contralor (Concejo de Control) que son los encargados de llevar adelante la estrategia de los negocios del grupo, lo que le otorga a la figura los dos elementos fundamentales que toda empresa debe tener en estos días: UNIDAD DE DECISIÓN y CONTROL DE LAS ASOCIADAS, es decir que se le da a la figura **ejecutividad y control de gestión.**

La dirección del grupo es comandada por un "Directorio", elegido por las asociadas a través del Consejo de Control, formado por su parte por representantes de las propias asociaciones. Es decir que se respeta el principio de elección democrática de las autoridades de las entidades, pero a la vez dándole la potestad suficiente para que la Dirección pueda decidir estrategias conjuntas de todas las cooperativas asociadas y parte del grupo económico, con el consecuente control del Consejo, que puede hasta remover la Directorio por razones de mala administración.

Sin lugar a dudas, esta figura se emparenta a las entidades de segundo y tercer grado que ya existen en la legislación argentina, pero difieren en cuanto a la posibilidad de ser gestoras de negocios, vinculando a las mismas aunque no tengan identidad de objeto, pero si necesidad de hacer negocios en forma mancomunada, relacionando aspectos financieros, industriales o comerciales, en una estrategia común.

Como ha manifestado la Dra. Elsa Cuesta, una reconocida especialista en Derecho Cooperativo y asesora institucional de FACE, "... *El nuevo orden económico instituido en el país es parte de la globalización que, con diferentes matices, se ha extendido a nivel mundial... el desembarco en la Argentina de actores de esa economía, como lo son las grandes corporaciones y, en general las sociedades de capital, cuentan con predicamento en medios gubernamentales, a punto tal que si nos guiamos por las disposiciones y los procedimientos empleados en licitaciones, en la resistencia a modificar las exclusiones inconstitucionales que padecen las cooperativas, podemos legítimamente concluir que se parte de la premisa de que la sola circunstancia de revestir la forma jurídica de sociedad de capital, sociedades anónimas, por ejemplo, sinónimo de eficiencia...*" (Jornadas Nacionales de Cooperativismo, Santa Rosa, La Pampa, 8/ 5/ 98).

Sin embargo, los grandes grupos económicos (conjunto de empresas enlazadas financieramente y dirigidas por un mismo centro de control y decisión), no constituyen una novedad. La presencia de grandes conglomerados, como consecuencia natural de la dinámica de desarrollo capitalista, se puede rastrear desde el siglo pasado en los escenarios internacionales y nacionales. Los beneficios y capacidad de acumulación de una empresa pueden volcarse al consumo, al reequipamiento, al circuito financiero o invertir en el exterior. Es importante recordar que en el caso de las cooperativas, esos beneficios necesariamente deben reinvertirse en la entidad o en beneficios a los socios, generando

indudablemente una retroalimentación de la inversión, capitalización que a su vez significa mayor desarrollo regional y más cantidad de puestos de trabajo. Lo que ha ocurrido en la Argentina y en el mundo es que en los últimos años han emergido nuevos grupos económicos muy poderosos en distintas actividades, que controlan a través de empresas vinculadas, y, en momentos en que estamos ante un Estado cada vez más débil, es razonable pensar que la economía siga en el futuro un curso muy semejante al que ellos le impriman. (Ver Eduardo Squiglia, El Club de los Poderosos, edit. Planeta.)

Frente a esta situación, ¿cuál es el rol que le compete a las cooperativas? Evidentemente adaptarse a la situación sin resignar los principios que hicieron esencial para la comunidad el movimiento cooperativo, a través de un acto de responsabilidad de sus dirigentes, reclamando a sus representantes en el Estado las herramientas jurídicas necesarias para competir en igualdad de oportunidades.

Desde ya que una modificación de la ley por sí sola no va a modificar las administraciones cooperativas que no sepan vislumbrar los cambios que están ocurriendo y que por ende generarán impotencia para darle a sus asociados los servicios que se merecen, que sin lugar a dudas serán arrebatados por estos grandes grupos económicos que sólo tienen como fin maximizar sus ganancias, sin reparar en costos sociales. Pero es distinto si los dirigentes cooperativos que quieren y se preocupan por dar pelea en este mercado despiadado de hoy tienen los instrumentos jurídicos necesarios para hacerlo.

### **¿Para qué sirve constituirse en una corporación?**

La experiencia de los grandes grupos económicos enseña que en la unión de empresas con una estrategia común, en la mayoría de los casos les ha dado posición dominante en el mercado que es innegable reconocer. La posibilidad de acceder a créditos externos o internos a mejores condiciones de tasas de financiamiento, por volumen de negocios y patrimonio, les permite contar con un capital esencial para cualquier emprendimiento que se propongan. Es harto conocida en el país y en el exterior la gran dificultad que tienen las pequeñas y medianas empresas (las cooperativas integran mayoritariamente este sector), para proveerse de capital. Los intentos, seguramente bien intencionados de reforma de la ley de cooperativas, propiciando el ingreso de capitales no cooperativos, fue rechazado de plano por la gran mayoría de dirigentes y especialistas del movimiento cooperativo de todo el país. Las vías que hoy tienen las cooperativas, como bonos cooperativos u obligaciones negociables, no alcanzan para sostener proyectos de inversión a largo plazo, que necesitan de ingentes cantidades de dinero desde el inicio, cuando se tiene que contratar una consultora o recursos humanos especializados y no se los tienen.

Como decíamos anteriormente el Estado ha desertado, por lo que la vía de los subsidios y otras facilidades que solía dar al movimiento cooperativo y a las economías regionales deprimidas prácticamente son inexistentes. La posibilidad de que varias cooperativas de distintas actividades puedan agruparse (sin fusionarse ni perder su patrimonio ni identidad), en una corporación que tenga una estrategia empresarial y regional común, puede ser (todo depende de la habilidad de sus dirigentes y de la viabilidad de los negocios que encaren), la solución para zonas marginales que, con gente de su propia región, pueden dar solución a su comunidad, generando industrias, comercios y cualquier servicios que genere mano de obra en la zona. Teniendo en cuenta además que las cooperativas tienen como principal características que su inversión, su empleo, su capitalización, la producción de bienes, los servicios que brinda, la compra de insumos, es local o regional. Por ello, la posibilidad de que existan empresas cooperativas vincula-

das, bajo una misma estrategia de economía regional, y bajo una dirección democrática y controlada por sus socios, pero a la vez ejecutiva y centralizada que permita tomar decisiones en tiempo y forma, acorde con el vértigo del mercado vigente.

Esto marca una diferencia esencial con los grupos económicos nacionales y extranjeros que hoy conocemos. La esencia del cooperativismo, que genera el tan mentado tercer sector de la economía social, tiene el deber de cumplir el rol de equilibrio del mercado, para evitar que los usuarios de servicios y consumidores de productos sean cautivos de capitales despersonalizados, sin identidad y en los que no tienen ninguna posibilidad de decisión, sólo la denuncia ante el Estado (con las consecuencias por todos conocidas) o a través de las organizaciones de consumidores y/o usuarios. Como es tradición cooperativa, las decisiones de los dirigentes son continuamente monitoreadas por sus socios- usuarios – consumidores – propietarios, que tienen las herramientas democráticas para hacerlo a través de sus órganos sociales y especialmente en las asambleas. Además los dirigentes, por lo general, no son foráneos sino también locales que comparten las vicisitudes regionales como el resto de los socios en cada comunidad.

Por lo expuesto, creo necesario que la modificación de la ley planteada dotará a nuestro movimiento de una posibilidad más para poder darle a los ciudadanos de nuestro país una alternativa de progreso inédita en la historia, fortificando las economías regionales y brindando una respuesta que ni los tipos societarios comerciales conocidos ni el Estado puede dar.

### **En síntesis, la modificación legislativa que proponemos es la siguiente:**

Artículo 85 bis: las cooperativas de primero, segundo o tercer grado podrán constituir corporaciones cooperativas, entendiéndose como tales las agrupaciones empresariales que tengan por objeto la definición de políticas empresariales en común, la planificación estratégica y gestión de los recursos y actividades de sus socios cooperativos.

### **Administración y control:**

La administración será ejercida por una dirección unipersonal o colegiada conforme lo establezca el estatuto, en donde se determinarán las facultades de gestión que tendrá, la duración en su cargo y las responsabilidades frente a terceros y asociados que le competen a sus miembros serán designados y removidos por el Consejo de Control.

El Consejo de Control estará integrado por representantes de cada cooperativa asociada, fiscalizará la gestión y autorizará los actos de administración extraordinarios de la dirección según los criterios determinados en el estatuto social.

Nadie podrá pertenecer simultáneamente a ambos órganos.

En lo no normado expresamente por este artículo se aplicará supletoriamente lo dispuesto para las cooperativas de segundo o ulterior grado.

En el primer párrafo se busca conceptualizar qué se entiende por corporación cooperativa, tomando como base la ley de Euskadi, y si bien es un principio básico de las leyes el no definir conceptos para evitar equívocos o interpretaciones taxativas, en este caso, por la novedad del instituto que propone, se cree conveniente hacerlo.

Con referencia al segundo párrafo, se definen los órganos de administración y control, teniendo en cuenta la necesaria ejecutividad que necesitan quienes administran empresas en el

mercado actual, pero creando a modo de equilibrio un organismo de control, que designa y remueve a los directores, conforme al mandato de sus propias entidades, no vulnerando el principio democrático en la toma de decisiones, tan caro al movimiento cooperativo.

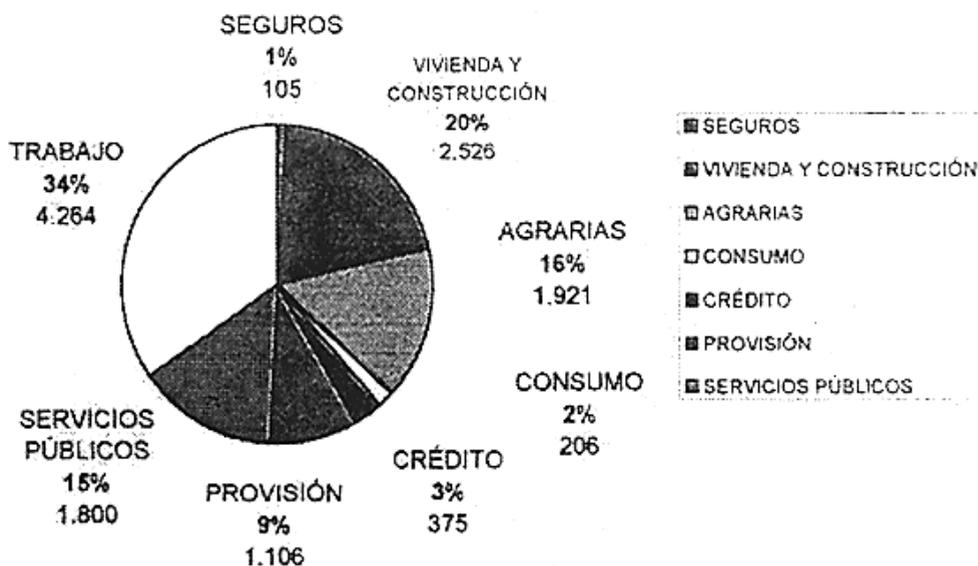
Asimismo, se establecen pautas generales normativas dejando que el Estatuto de la Corporación, verdadera ley para las partes, se constituya en la verdadera norma que los socios quieren que los regule con la participación en la respectiva asamblea de los socios para su aprobación.

Finalmente, para cuestiones de interpretación no normadas por la ley, o el estatuto, se prevé el mecanismo de aplicación supletoria de acuerdo a lo dispuesto para las federaciones y confederaciones en la ley vigente.

El Bolsón, Pcia. de Río Negro, 15 de agosto de 1998

### Radiografía Cooperativas

*Total de Cooperativas en Argentina: 12.303*



### Total de cooperativas en la comarca andina del paralelo 42

