

En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social

Aarón Gleizer*

El Congreso Nacional sancionó recientemente la Ley N° 25.027 (B.O. 09.11.98), según la cual “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 patrón registrado al cierre del último ejercicio social” (art. 1°), previendo, 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. 2°).

Se incorpora así al Derecho Cooperativo una norma originada en un Proyecto de la autoría del Diputado Floreal Gorini, que obtuviera aprobación unánime en las comisiones donde fuera tratado y también en las reuniones plenarios de ambas cámaras.

Desde el punto de vista formal, la Ley N° 25.027 introduce un criterio adicional en la búsqueda de equilibrio entre la aplicación irrestricta del principio de “puertas abiertas”, para el cual la doctrina y la propia Ley N° 20.337 prevén diversas limitaciones^{1 2 3 4}, y la necesidad de asegurar razonablemente la estabilidad del conjunto social cooperativo.

Desde el punto de vista sustancial, resulta ilustrativo transcribir un párrafo de la nota de apoyo elevada por el IMFC ante el Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, al tiempo de encontrarse el Proyecto hoy sancionado a estudio de aquella Comisión. Según la nota del IMFC, que nutre sus conceptos medulares en los considerandos del Proyecto de Gorini, “*la propuesta procura evitar que a través de la consumación de maniobras tales como la elevación arbitraria y desproporcionada del valor nominal de las cuotas sociales de las cooperativas, se consume la apropiación, a favor de grupos minúsculos, del patrimonio social trabajosamente constituido mediante el esfuerzo de muchas generaciones de cooperadores, motivadas por el propósito de constituir entidades patrimonialmente sólidas, no para beneficio singular de algunos aprovechados, sino para asegurar la prestación – en condiciones de solidaridad social – de diversos servicios a un número significativo de asociados*”.

Sostienen los considerandos del Proyecto que la propuesta tiende a evitar que grupos minúsculos integrantes de direcciones doctrinariamente desviadas consumen “maniobras encaminadas a apoderarse ilegítimamente de la propiedad cooperativa”, tales como “la elevación poco menos que subrepticia del valor nominal de las cuotas sociales cooperativas, con lo cual la mayoría de los asociados pierde tal condición. Con el mismo propósito, en otros casos se decide aumentar la integración mínima exigida.

En cualquiera de estos supuestos, la condición de asociados es conservada sólo por un pequeño grupo de personas vinculadas con la dirección de la entidad. En otros casos,

(*) 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).

se utilizan formas indirectas, tales como la enajenación de los activos y pasivos de la cooperativa, o la transferencia del denominado “fondo de comercio” a favor de otro ente, generalmente una sociedad anónima”.

Por su alcance general, la Ley N° 25.027 resulta aplicable para las cooperativas de todas las ramas. Pero la experiencia de muchos decenios demuestra que los intentos de apropiación se han concentrado especialmente en las cooperativas de los sectores financiero (bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativa) y asegurador.

Recordamos, en tal sentido, que la reforma de la Carta Orgánica del BCRA y de la Ley de Entidades Financieras introducida por Ley N° 24.485, al restablecer el papel de prestamista de última instancia del BCRA previamente suprimido por Ley N° 24.144 (1992), admite la transformación en sociedades anónimas de las entidades financieras cooperativas, y más aún, la impone de hecho cuando estas entidades recurran a los descuentos y adelantos extraordinarios del BCRA. En tal sentido, Gorini presentó oportunamente otro proyecto orientado a resolver esta cuestión con criterio doctrinaria y técnicamente acertado³, que cuenta con aprobación unánime de la Cámara de Diputados de la Nación y cuyo tratamiento final aparece superpuesto con un proyecto más general de reforma de la Carta Orgánica del BCRA y de la LEF, de la autoría del Senado Branda⁶.

A título de antecedente, recordamos que el Diputado Gazia presentó en su momento proyectos que prohibían a los integrantes de los consejos de administración y síndicos de los bancos cooperativos adquirir acciones de los nuevos bancos organizados como sociedad anónima, constituidos a partir de aquellos bancos cooperativos⁷.

El problema de la autenticidad cooperativa es de antigua data⁸. En todas las épocas hubo quienes propiciaron la eliminación de la forma cooperativa y/o su transformación en sociedad anónima, para las actividades financieras y aseguradora. Tal fue el intento de Juan Alemann en década del setenta.

En este aspecto y en coincidencia cronológica con la sanción de la Ley N° 25.027, pero con sentido diametralmente opuesto, el PEN dictó el Decreto N° 1300/98 (B.O. 10.11.98), según el cual “las entidades aseguradoras organizadas bajo la forma jurídica de cooperativa, conforme a lo dispuesto en las Leyes N° 20.091 y N° 20.337, podrán transferir su fondo de comercio y ceder su cartera de seguros a sociedades anónimas por aquellas constituidas, o de las que adquieran participación social. La referida transferencia del fondo de comercio deberá efectuarse de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 11.867, en cuanto resulte aplicable según sea el caso” (art. 1°).

Se prevé también que “la Superintendencia de Seguros de la Nación, dentro de la competencia que le asigna la Ley N° 20.091 y el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, dentro del ámbito de su competencia, tendrán a su cargo establecer los requerimientos que deberán cumplir las entidades aseguradoras cooperativas, para hacer efectiva la cesión de su cartera de seguros a sociedades anónimas que constituyan o de las que adquieran participación social”.

En los considerandos del Decreto N° 1300/98 se afirma, entre otros conceptos, que “las entidades aseguradoras cooperativas, por su organización jurídica, presentan dificultades especiales para adaptarse a los requisitos de solvencia”, igualmente observables en aseguradoras del exterior (vgr. EEUU, Canadá), y por ello estiman que las cooperativas de seguros tendrán dificultades para atender el pago de siniestros, especialmente en el ra-

mo automotor. Se invoca la posibilidad de las cooperativas de asociarse con entes de otra naturaleza (Ley N° 20.337, art. 5°). Se afirma que ya existen varios casos de participación cooperativa en sociedades anónimas aseguradoras y que “distintas entidades cooperativas han expresado su interés en que se las autorice a transferir sus activos y pasivos como aporte de capital a sociedades anónimas, a fin de procurar asociaciones que faciliten la capitalización de su actividad”. Asimismo, se afirma que “el sistema asociativo antes mencionado constituye una forma equilibrada de preservar el funcionamiento de entidades bajo el sistema y la filosofía cooperativista y, a la vez, respetar los requerimientos propios de una actividad de capital intensivo como la aseguradora”.

El Decreto PEN N° 1300/98 reconoce como antecedentes el Proyecto de Ley del Diputado Balter (Exp. 3393-D-98), que comentáramos en su momento ⁹ y que entre otras modificaciones, propone derogar, para las cooperativas de seguros, la prohibición general de transformación en entes de otra naturaleza jurídica establecida por el art. 6° de la Ley N° 20.337. La reforma postula que las cooperativas “no pueden transformarse en sociedades comerciales o asociaciones civiles. Es nula toda resolución en contrario, excepto que se trate de lo establecido por el apartado 12 del artículo 3° de la ley 24.485 y de las cooperativas autorizadas para operar en seguros” (art. 1°). Recordamos que en medio de las turbulencias del “efecto tequila”, la Ley N° 24.485 que restableció el papel de prestamista de última instancia del BCRA, habilitó la posibilidad y en ciertos casos la obligación de transformación de las entidades financieras cooperativas en sociedades anónimas¹⁰.

El Proyecto Balter exige la aprobación asamblearia de la transformación por mayoría de dos tercios de los asociados presentes, con derecho de receso para los disidentes y ausentes (art. 3°). El procedimiento prevé el otorgamiento de la autorización a la sociedad anónima para operar en seguros y la consiguiente cancelación de la inscripción de la cooperativa (art. 4°).

En coincidencia con el Derecho PEN N° 1300/98, determina el art. 5° del Proyecto Balter que “las cooperativas podrán transferir su Fondo de Comercio y su cartera de seguros a una sociedad anónima constituida o una que se constituya en el futuro”, sujeto ello a las disposiciones de la Ley N° 11.867 y a la de los arts. 46 y 47 de la Ley N° 20.091.

Según el art. 6° del Proyecto, la aprobación de la transferencia y cesión por la Autoridad de Aplicación y Control (Superintendencia de Seguros de la Nación según el art. 7°) determinarán la revocatoria de la autorización de la cooperativa y la consiguiente autorización a la sociedad anónima, para realizar las mismas operaciones que realizaba la cooperativa.

En los fundamentos del Proyecto Balter se sostiene que la prohibición de transformación de las cooperativas en sociedades comerciales o civiles, establecida por el art. 6° de la Ley N° 20.337, impide a aquellas entidades consumir transformaciones aconsejadas por expertos del Banco Mundial y realizadas por entidades extranjeras. Por sus dificultades de acceso al mercado de capitales, las cooperativas no pueden competir ni afrontar las mayores exigencias patrimoniales que la globalización económica impone al mercado asegurador y corren el riesgo de no poder cumplir los compromisos asumidos.

Por último, se afirma en los fundamentos del Proyecto que en materia financiera la reforma introducida por Ley N° 24.485 “permitió a muchos bancos cooperativos resolver los problemas derivados de una falta de capacidad económica suficiente para operar”. En tal sentido, estimamos que el reducido número de bancos cooperativos existentes, en contraste con las 77 entidades constituidas en 1978/79 en virtud del recordado proceso de transformación de las cajas de crédito cooperativas¹¹ y aún la significativa cifra de 38 bancos exis-

tentes al tiempo de estallar el denominado “efecto tequila”¹² como así también la mínima significación de las escasas cajas de crédito subsistentes¹³, refutan aquella afirmación.

Los aspectos particulares descriptos hasta ahora se inscriben dentro del marco de un debate más profundo, aún inconcluso, sobre la identidad cooperativa, abierto por quienes propician reformar la Ley de Cooperativas N° 20.337 para permitir la incorporación de inversores capitalistas con derechos políticos en la dirección y administración de las entidades con el consiguiente apartamiento del tradicional principio “un hombre un voto”¹⁴⁻¹⁵.

En nuestra opinión la verdadera defensa y el genuino desarrollo del Movimiento Cooperativo en general y de cada rama en particular debe fundamentarse en la combinación de la fidelidad principista y la eficiencia empresaria, de modo de encontrar en el mantenimiento de la identidad cooperativa y no en la desnaturalización que le quitaría razón de ser, la verdadera e inigualable ventaja competitiva de las entidades rochdaleanas.

En su sentido más general, la sanción de la Ley N° 25.027 marca un verdadero punto de inflexión frente a la reiterada aparición, en el último decenio, de normas antiooperativas que se potencian por acción de un modelo económico y social excluyente, cuyos efectos negativos recaen sobre los sectores de menores ingresos que integran la base de las organizaciones solidarias.

Sin olvidar, en una enumeración no taxativa, regulaciones más antiguas tales como la prohibición subsistente para que las cooperativas puedan prestar servicios de radiodifusión y televisión, arbitrariamente impuesta por el art. 45 de la norma fáctica conocida como Ley N° 22.285. Recordamos que durante el último decenio se dictó el Decreto PEN N° 20.15/94, de negativa incidencia sobre las cooperativas de trabajo¹⁶⁻¹⁷.

Al igual que las restantes cuestiones generadas por el desenvolvimiento empresario de las cooperativas, estimamos que el problema de la capitalización debe ser asumido y resuelto dentro de un marco doctrinario principista¹⁸, vgr., mediante la constitución de organismos de financiamiento como proyectado Fondo de Inversiones para el Desarrollo y Consolidación de Empresas Cooperativa, que con el auspicio del IPAC, Banco Credicoop Coop. Ltda, y otros entes, es debatido en foros de la ACI.

Tal como acertadamente señala Gorini en los Fundamentos del Proyecto plasmado hoy en la Ley N° 25.027, “la ley es el instrumento válido para protección de los intereses individuales y colectivos” y no es admisible utilizar como máscara formal para encubrir maniobras ilegítimas, “como lo es apropiación indebida del patrimonio social”.

“Las cooperativas – sostiene Gorini- constituyen expresiones de la economía social desde el triple punto de vista de la experiencia histórica, de la doctrina que las inspira y del marco normativo que las regula”. Desde este punto de vista, la nueva norma se destaca por el profundo contenido ético que la inspira y constituye al mismo tiempo un valioso aporte para el saneamiento de la práctica social.

Por vía de limitar la posibilidad de exclusión masiva de asociados, la Ley N° 25.027 introduce una pauta adicional de razonabilidad en las restricciones que la doctrina y la propia ley N° 20. 337 establecen para posibles excesos en el ejercicio del principio de “puertas abiertas”, garantizando razonablemente el derecho de los asociados para mantener su condición de tales, para continuar integrando la entidad, y sobre todo, para evitar la apropiación indebida del patrimonio social.

Creemos que el margen de exclusión anual máximo admitido por la nueva norma (10% del patrón de asociados registrados al cierre del último ejercicio social) resulta suficientemente amplio y flexible para contemplar la diversidad de situaciones posibles. Duplica, por ejemplo, la reducción máxima anual admitida sobre el capital integrado, por vía de retiros voluntarios de asociados (5% del capital social según el art. 31 de la Ley N° 20.337).

Recae ahora sobre el INACyM, como autoridad de aplicación de la Ley general de Cooperativas N° 20.337 y como autoridad de reglamentación específica de la Ley N° 25.027, la responsabilidad de reglamentar las disposiciones de esta última a través de un prudente y criteriosa interpretación de la voluntad del legislador, tal como aparece explicitada en los fundamentos del Proyecto. En nuestra opinión, para la debida ponderación de aquella voluntad, la reglamentación debería exceptuar del ámbito de aplicación de la Ley N° 25.027 a las cooperativas con escaso número de asociados, ya que allí las proporciones generales pierden significatividad, y una aplicación excesivamente rígida podría desnaturalizar el propósito de la norma legal.

En el año del centenario del cooperativismo argentino y en las postrimerías de un decenio negativo para la cooperación, la sanción de la Ley N° 25.027 aparece como un soplo vivificante de afirmación principista. Su efectiva aplicación dependerá en grado importante de la obligación de reglamentarla prudentemente atribuida al INACyM de la posterior fiscalización que deberán ejercer este último y los órganos locales de cada jurisdicción.

Bibliografía

- (1) Cfr. Althaus, Alfredo A., "Tratado de derecho cooperativo", ed. Zeus, Rosario, 1974, pág. 267.
- (2) Cfr. Cuesta, Elsa, "Derecho cooperativo", ed. Abaco, Buenos Aires, 1987, pág. 209.
- (3) Cfr. Organización de las Cooperativas de América (OCA), "Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina", Documento especial N° 3, Santa Fe de Bogotá, Colombia, noviembre 1988.
- (4) Cfr. Pastorino, Roberto Jorge, "Teoría general del acto cooperativo", Intercoop Ed. Coop., Buenos Aires, 1993, pág. 64.
- (5) Cfr. Gleizer, Aarón. "La banca cooperativa argentina. Trayectoria y perspectivas", en Revista del Instituto de la Cooperación. Año 23, N° 101, 1996, pág. 405.
- (6) Cfr. Gleizer, Aarón, "Formas alternativas de financiación solidaria", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 112, 1998, pág. 163.
- (7) Cfr. Gleizer, Aarón, "la banca..." ...op, cit.
- (8) Gleizer, Aarón, "La autenticidad de la banca cooperativa", en Revista "Realidad Económica, ed. IADE, N° 72, 5to, bimestre 1986, pág. 41.
- (9) Cfr. Gleizer, Aarón, "Dilema del seguro", en periódico "Acción", N° 765, Ira. quincena julio 1998, pág. 11.
- (10) Cfr. Gleizer, Aarón, "La banca cooperativa argentina...op. cit.
- (11) Cfr. Gleizer, Aarón, "La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social" Revista del Instituto de la Cooperación. Año 8, N° 4, 1981, pág. 429.
- (12) Cfr. García, Alfredo., "Concentración bancaria", en periódico "Acción", N° 765, Ira. quincena julio 1998.
- (13) Cfr. Gleizer, Aarón, "Formas alternativas...", op, cit.
- (14) Cfr. Gleizer, Aarón, "Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 106, 1997, pág. 223.
- (15) Cfr. Gleizer, Aarón, "La capitalización de las cooperativas", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 107, 1997, pág. 223.
- (16) Cfr. Moirano, Armando A., "La cooperativa de trabajo", Ghersi editor. Buenos Aires, 1995.
- (17) Cfr. Gleizer, Aarón. "Régimen legal de las cooperativas de trabajo", en Revista del instituto de la Cooperación, N° 109, 1997, pág. 495.
- (18) Cfr. García, Alfredo T., "Cooperación entre cooperativas para un mundo mejor", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 107, 1997, pág. 321.