

# El debate sobre el Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales

GUSTAVO SOSA<sup>1</sup>

## Resumen

*En este breve trabajo se informa al lector respecto de la presentación del Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales a fines del año 2014 y del proceso de debate del mismo que se ha ido dando a lo largo del primer semestre del 2015. Se destacan algunas de las propuestas incorporadas en el Anteproyecto en debate y la importancia del debate en sí mismo como antecedente para la propuesta normativa que eventualmente surja y para el fortalecimiento del derecho cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria.*

**Palabras clave:** Anteproyecto, ley, derecho, legislación, cooperativo, mutual

---

## Resumo

### **O debate sobre o ante-projeto da Lei Federal de Cooperativas e Mutuais**

*Neste breve trabalho, informa-se ao leitor sobre a apresentação do Anteprojeto da Lei Federal de Cooperativas e Mutuais no final do ano de 2014 e do debate que foi se dando durante o primeiro semestre de 2015. Têm destaque algumas das propostas incorporadas no Anteprojeto em questão, e a importância do debate propriamente dito, como antecedente para a proposta normativa que, eventualmente, criar-se-á; e para o fortalecimento do direito corporativo, mutual e da economia social e solidária.*

**Palavras-chave:** Anteprojeto, lei, direito, legislação, cooperativismo, mutuais

---

Revista Idelcoop, N°216,  
*El debate sobre el  
Anteproyecto de Ley Federal  
de Cooperativas y Mutuales*,  
julio de 2015.

ISSN 0327 1919. P. 129- 135  
/ Sección: Reflexiones y  
Debates

---

<sup>1</sup> Abogado, docente UNTREF / UNLA. Miembro del Centro de Estudios de la Economía Social de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Vicepresidente de la Comisión de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria de la Asociación de Abogados de Buenos Aires.

*Abstract*

***The debate over the Federal Bill of Cooperatives and Mutual Organizations***

*This brief work informs the reader about the Federal Bill of Cooperatives and Mutual Organizations submitted by the end of the year 2014, and the discussion process of said bill that has been taking place during the first semester of 2015. The article highlights some of the proposals incorporated to the Bill under discussion, as well as the importance of the debate itself as a precedent for the regulations that may eventually be introduced, and for the strengthening of the cooperative and mutual law, as well as the social and solidarity economy.*

***Keywords:*** *Bill, law, legislation, cooperative, mutual organizations*

## A) PRESENTACIÓN DEL PROYECTO. FOROS Y DEBATES

El día viernes 12 de diciembre de 2014 se presentó en el Palacio Sarmiento del Ministerio de Educación de la Nación el Anteproyecto de Ley Federal de la Economía Solidaria. La presentación estuvo a cargo del Presidente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Dr. Patricio Griffin, y contó con la presencia de la Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Lic. Alicia Kirchner, y de destacadas autoridades nacionales, legisladores, y dirigentes y asociados de cooperativas y mutuales.

El texto del Anteproyecto fue dado a conocer a los pocos días de su presentación, dando comienzo entonces a un proceso de análisis y debate del mismo encabezado por el Instituto de Promoción de la Economía Solidaria (IPES).

Este Instituto fue creado a fines del año 2011, con el objetivo de “promover las actividades que contribuyan al desarrollo y análisis de la Economía Social argentina y, fundamentalmente, desarrollar distintas acciones tendientes a construir espacios de poder desde el sector mutualista y cooperativista del país”<sup>2</sup>.

El IPES convocó a más de 30 foros en los meses de marzo, abril y mayo de 2015, a lo largo y ancho de todo el país, en los cuales se fueron recogiendo distintas opiniones, trabajos y ponencias relacionadas al texto del Anteproyecto, como así también propuestas y opiniones referidas a aspectos no previstos en el mismo. Se recabaron opiniones institucionales de entidades cooperativas y mutuales (de primer y segundo grado), de dirigentes y asociados del ámbito cooperativo y mutual, de académicos, abogados, economistas, contadores y otros profesionales, así como de interesados en la temática<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Fuente: <http://www.ipesargentina.com.ar/historia/>

<sup>3</sup> En la web <http://www.leyeconomiasocialsolidaria.info/> se puede encontrar la información respecto de los foros organizados por el IPES, así como los documentos empleados para los debates y muchas de las ponencias y trabajos presentados en los distintos foros.

El IPES convocó a más de 30 foros en los meses de marzo, abril y mayo de 2015, a lo largo y ancho de todo el país, en los cuales se fueron recogiendo distintas opiniones, trabajos y ponencias relacionadas al texto del Anteproyecto, como así también propuestas y opiniones referidas a aspectos no previstos en el mismo.

Al tiempo que el IPES lanzaba sus foros para debatir el Anteproyecto de Ley Federal de la Economía Social y Solidaria (que más ajustadamente deberíamos denominar Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales), la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) convocaba a 22 foros de debate en todo el territorio nacional. En estos foros no solo se trató lo referente al Anteproyecto de Ley Federal, sino también se consideró el Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo redactado por la propia CNCT.

Los foros organizados por la CNCT apuntaron a sistematizar el debate en torno a dos preguntas: 1) ¿Qué debe contener una ley de cooperativas respecto del cooperativismo de trabajo?, y 2) ¿Cuáles son las opiniones del sector respecto de la ley propuesta por INAES? En los mismos quedó plasmada la participación activa de los trabajadores cooperativos, quienes concurren a los foros transmitiendo sus experiencias, problemáticas y propuestas de solución, en la búsqueda de un marco legal propio y específico para el sector.

Por otro lado, desde el mes de febrero de 2015, diferentes cooperativas y mutuales han venido organizando distintas actividades y

debates (en algunos casos se los denominó pre-foros), deteniéndose en determinados aspectos del Anteproyecto, el cooperativismo, el mutualismo y la economía social (educación y capacitación, comunicación, etc.). Cabe mencionar las actividades organizadas por IDELCOOP (Instituto de la Cooperación), la Usina de Medios, FEMOBA (Federación de Cooperativas y Mutuales del Oeste de Bs. As) y FEMUCOR (Federación Provincial de Mutualidades de Córdoba).

Asimismo, el debate no escapó a otros ámbitos como el universitario (en los cuales se dieron varios de los foros organizados por el IPES), así como otras organizaciones vinculadas al estudio y práctica del cooperativismo y mutualismo y de la economía social y solidaria. Cabe hacer referencia a las actividades (abiertas al público o internas) realizadas por el Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo, la Fundación Bania de Altos Estudios en Economía Social y Solidaria, la Asociación de Abogados de Buenos Aires (en el ámbito de su comisión específica), Lazos Cooperativos, etc.

A ello hay que sumar las diferentes notas de opinión, editoriales, columnas y trabajos aparecidos en las diversas publicaciones de las entidades cooperativas y mutuales de todos los grados, tanto en formato papel, como virtual. Por supuesto, esto tampoco ha resultado indiferente a las diversas publicaciones especializadas en la temática cooperativa y mutual.

Cabe rescatar la importancia del debate interno efectuado en Cooperar los días 13, 14 y 15 de mayo de 2015, así como las reuniones internas realizadas en el propio IPES, la CNCT y en el ámbito de la Mesa Nacional de la Economía Solidaria.

Finalmente, debe señalarse que los foros y el debate del Anteproyecto de la Ley Federal fueron dados a conocer a los legisladores miembros de la Comisión de Asuntos Coope-

Los foros organizados por la CNCT apuntaron a sistematizar el debate en torno a dos preguntas: 1) ¿Qué debe contener una ley de cooperativas respecto del cooperativismo de trabajo?, y 2) ¿Cuáles son las opiniones del sector respecto de la ley propuesta por INAES?

rativos, Mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales de la Cámara de Diputados de la Nación en la reunión realizada el día 17 de marzo de 2015. Asimismo, se efectuó una reunión con la Red Nacional de Parlamentarios por el Cooperativismo y la Economía Social y Solidaria en la que se expuso el trabajo que se viene realizando en torno del debate del anteproyecto de ley, actividad en la que estuvieron presentes aproximadamente 20 legisladores (diputados y senadores).

## B) EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El texto presentado en el mes de diciembre de 2014 se divide en tres capítulos: cooperativas, mutuales y autoridad de aplicación.

El Anteproyecto propone sustituir las actuales leyes 19.331 (que creó el INAM), 20.321 de mutuales y 20.337 de cooperativas. Justamente, la primera pregunta que en todos los ámbitos de debate fue surgiendo (de manera expresa o implícita) era si resultaba necesario sustituir completamente estas leyes, o si, en cambio, resultaba preferible hacerles reformas a sus articulados para actualizar su redacción.

En el capítulo de cooperativas del Anteproyecto se proponen cambios en algunos de los caracteres de estas entidades, incorporando de manera expresa los siete principios cooperativos aprobados en 1995 por la Alianza Cooperativa Internacional.

Se amplía la definición del acto cooperativo estableciendo que el mismo “no estará sujeto a impuesto o carga alguna de carácter nacional, con excepción de las obligaciones impositivas de los socios, al momento de recibir los efectivos retornos sobre los excedentes repartibles”.

Uno de los artículos propuestos señala que “las cooperativas y las mutuales pueden tener por objeto toda actividad lícita, en igualdad de condiciones con las establecidas para otras personas jurídicas, incluso la prestación de servicios públicos. Queda derogada toda norma que prohíba, límite o restrinja el libre ejercicio de este derecho”.

En el régimen de asociados también se proponen modificaciones, siendo la más llamativa la incorporación del “socio de apoyo”, que sigue la propuesta de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. Estos socios podrían tener hasta el 30% de los votos en la asamblea y formar parte del Consejo y de la Junta de Vigilancia en un porcentaje no superior a una tercera parte de sus integrantes.

También se proponen cambios en los temas de capital y contabilidad, como ser la distribución de excedentes, la composición de los fondos obligatorios y el pago de interés a las cuotas sociales.

En cuanto a la distribución de excedentes, el Anteproyecto propone destinar el 25% de los mismos a reserva legal, 5% al fondo laboral para estímulo del personal y el 10% al fondo de educación y capacitación cooperativas, señalando que este se reducirá al 5% “en caso de aportarse para su ejecución a los planes de educación y promoción de una entidad de segundo o tercer grado”.

Se amplía la cantidad de libros sociales obligatorios, se prevén los títulos cooperativos de deuda, limitaciones al reembolso de cuotas sociales, aportes de capital “voluntario”.

También se propone eliminar el pago del interés devengado por las cuotas sociales de los asociados.

En materia de Asamblea, Consejo de Administración y Sindicatura, los cambios propuestos no son tan sustanciales como los realizados en otros capítulos. En cambio, sí se insinúan profundos cambios en materia de integración cooperativa, diferenciando a las entidades cuyo objeto es “representativo gremial” de aquellas de “carácter económico” a favor de los asociados. Se prevé la existencia de Uniones, Federaciones y Confederaciones, teniendo en cuenta el territorio (municipal, provincial) y la actividad de las asociadas (por rama). Se pretende asimismo distinguir a las entidades de integración por la representatividad que las mismas tienen en el sector cooperativo de cada territorio y rama (representación territorial y sectorial).

En lo referente a la disolución y liquidación de cooperativas, se propone, entre otros aspectos, que el sobrante patrimonial que resulte de la liquidación corresponda a la autoridad de aplicación “con destino a la promoción del sector de la economía solidaria, salvo que el estatuto de la cooperativa prevea como destino otra cooperativa o mutual de segundo grado”.

El Anteproyecto prevé asimismo incorporar secciones para cada uno de los servicios cooperativos: trabajo, crédito, vivienda, seguros, etc. Se propone la incorporación de las sociedades laborales, entidades que no han tenido desarrollo en nuestro país. Asimismo, existen apartados dedicados a las cooperativas del MERCOSUR y otro para cooperativas y mutuales “especialmente protegidas”. En muchas de estas secciones lo que hace el borrador del Anteproyecto es simplemente referir cuáles son las ideas sobre las que habría que trabajar para el armado de su texto definitivo.

En materia de cooperativas de trabajo, se produce el contenido de los artículos 1 y 2 de la Resolución INAES N° 4664/13, no obstante señalar expresamente que las normas para estas entidades deberán ajustarse al “proyecto acordado con el sector”, situación que se reitera en otras secciones.

En cuanto a los bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas, señala que las normas deberán ajustarse al proyecto “acordado con el sector y el Banco Central”.

En líneas generales, en el capítulo de cooperativas, se observa una ampliación de las potestades y facultades de la autoridad de aplicación.

En materia de mutuales, los cambios hasta aquí propuestos relacionan los trámites constitutivos, las categorías de asociados, el procedimiento electoral, libros sociales, auditoría, disolución y liquidación, entre otros.

En lo referente a la autoridad de aplicación, se destaca la incorporación al texto del anteproyecto de buena parte del contenido del Decreto N° 721/00 (que definió las misiones y funciones, así como la actual estructura del INAES), particularmente en lo concerniente a las facultades y atribuciones del Directorio y del Presidente del Directorio.

Se amplían las facultades de la autoridad de aplicación en varios aspectos, siendo uno de los más destacados (y que seguramente también se convertirá en uno de los ejes del debate) el referente a la posibilidad de intervención administrativa de las entidades, sin necesidad de requerir el dictado de resolución judicial.

Resulta asimismo de interés la lectura de la presentación del anteproyecto, que no solo trata algunos de los temas que están contenidos en su articulado, sino que también hace mención a otros que no lo están (pero que podrían incorporarse).

## C) ALGUNAS CONCLUSIONES RESPECTO AL DEBATE SOBRE EL ANTEPROYECTO

El debate continúa y aún no podemos determinar cuál será el destino final del Anteproyecto y la síntesis que ambos movimientos harán del mismo. No obstante ello, estamos en condiciones de efectuar algunas aseveraciones positivas respecto al debate generado en sí mismo:

- Se han producido una importante cantidad de trabajos, documentos y declaraciones que sin lugar a dudas servirán como antecedentes para el eventual proyecto de ley que emerja de este proceso u otros posteriores. A las opiniones elaboradas por las propias entidades del movimiento cooperativo y mutual, se les deben sumar las de distinguidos profesionales y estudiosos en la temática. Todas juntas constituyen un valioso aporte para el fortalecimiento del derecho cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria. En el caso particular de las cooperativas, estos trabajos se suman a los presentados en el Congreso Argentino de las Cooperativas (CAC) del año 2012, realizado en la ciudad de Rosario (conjuntamente con los encuentros previos realizados ese mismo año denominados Pre-CAC), y en la Jornada de Derecho Cooperativo organizada por Cooperar en el mes de septiembre de 2013, entre otras actividades.

- La participación de las universidades nacionales en el debate, no solo como ámbito para el desarrollo de foros y actividades, sino también como generadores de trabajos y opiniones desde una visión académica, es un factor que debe destacarse.

En relación a este tema, cabe recordar lo expuesto respecto a los claustros universitarios por parte del movimiento cooperativo en el “Mensaje del Cooperativismo Argentino” aprobado en el Congreso Argentino de las Cooperativas 2012: “Estrechar vínculos entre

Las actividades realizadas en los foros y preforos contaron con numerosa participación de cooperativistas y mutualistas, lo que fortalece claramente el debate al no reducirlo a una cuestión propia de los especialistas del derecho.

cooperativismo y universidad es estratégico en esta era del conocimiento como motor del desarrollo social. Necesitamos profesionales formados dentro de los principios y valores del cooperativismo, dotados de los elementos técnicos necesarios para la gestión y desarrollo de nuestras organizaciones, como así también profundizar líneas de investigación que abran nuevos caminos a nuestras empresas”.

- Las actividades realizadas en los foros y preforos contaron con numerosa participación de cooperativistas y mutualistas, lo que fortalece claramente el debate al no reducirlo a una cuestión propia de los especialistas del derecho. Sin lugar a dudas, a nadie le resultó indiferente la cuestión planteada, cualquiera sea su pensamiento respecto de la propuesta en concreto.

- Otro aspecto a destacar es que el debate no se circunscribió al texto del Anteproyecto en sí, sino que también se plantearon cuestiones no previstas en el mismo, así como la necesidad de efectuar modificaciones en las normas de las demás ramas del derecho (trabajo, usuarios y consumidores, tributario, etc.). Ambos movimientos han puesto también en consideración sus problemas concretos y las posibles respuestas (desde lo normativo) a los mismos.

- En algunos casos, se trató lo concerniente a la incidencia de los cambios en el derecho civil y comercial (el 1° de agosto de este año

entrará en vigencia el nuevo Código unificado en la materia), respecto al derecho cooperativo y mutual. El nuevo Código incluye expresamente a las cooperativas y mutuales como personas jurídicas de carácter privado, incorporando normas que son de aplicación subsidiaria a estas figuras.

Sin lugar a dudas el debate desarrollado a lo largo del primer semestre de este año en torno al referido anteproyecto ha sido un interesante ejercicio de discusión colectiva tendiente a obtener un marco normativo acorde a las necesidades del sector cooperativo y mutual, lo que lo asemeja al debate previo que tuvo la Ley de Medios (a la cual también aportaron de manera activa los actores de la economía social) y, en su medida, el nuevo Código Civil y Comercial, y a los que actualmente se están dando en el país en la búsqueda de una Ley Federal de Culturas y de una nueva Ley Nacional del Deporte. En todos ellos han participado (o están participando) los propios sujetos interesados, en lo que constituye una saludable innovación en los procedimientos de construcción de marcos legales de alto interés social.

Ahora resta ver si luego del debate, tanto el movimiento cooperativo, como el mutual, pueden definir la redacción de un solo texto de proyecto de ley (o de varios proyectos) y presentarlo en el Congreso Nacional. Allí comenzará a recorrer otro camino, que es el trámite parlamentario propiamente dicho.

En todo caso, cabe resaltar que el propio proceso de debate y discusión del Anteproyecto (y de las demás propuestas normativas de los sectores cooperativo y mutual) ha sido exitoso desde el punto de vista de haber sumado las voces más representativas del ámbito cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria.