

ISSN 2255-3444 (papel)

ISSN 2255-3452 (digital)

DOI: <http://doi.org/10.18543/dec>

<http://dec.revistas.deusto.es>

Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex – 24323-E

Núm. 18 (2021)

*El Cooperativismo en Argentina:
sus orígenes, su desarrollo y sus
peculiaridades en el momento actual*

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021>

Sumario

Artículos

El movimiento cooperativo argentino y sus organizaciones: trayectoria y perspectivas
Mirta Vuotto

La legislación cooperativa en Argentina
Dante Cracogna

Cooperativismo agropecuario en Argentina: antecedentes y transformaciones
Griselda Verbeke

Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. Noción. Tensión de los principios cooperativos. Desarrollo. Contribución social. Principales desafíos que enfrentan
Patricia A. Fernández Andreani

Empresas recuperadas por cooperativas
M. Eleonora Feser

Debate sobre innovación institucional en el cooperativismo argentino
Carlos César Basañes

Tratamiento tributario de las cooperativas en Argentina
Rubén Alfredo Masón



Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

Núm. 18 (2021)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021>

*El Cooperativismo en Argentina: sus orígenes, su desarrollo
y sus peculiaridades en el momento actual*



Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

DIRECTOR

D. Enrique Gadea Soler
Universidad de Deusto

DIRECTORA ADJUNTA

D.^a Josune López Rodríguez
Universidad de Deusto

CONSEJO DE REDACCIÓN

- | | |
|--|---|
| D. ^a Marina Aguilar Rubio
<i>Universidad de Almería</i> | D. ^a Sagrario Navarro Lérica
<i>Universidad de Castilla-La Mancha</i> |
| D. ^a Alejandra Cobo del Rosal Pérez
<i>Universidad Rey Juan Carlos</i> | D. ^a Carmen Pastor Sempere
<i>Universidad de Alicante</i> |
| D. ^a Arantza Echaniz Barrondo
<i>Universidad de Deusto</i> | D. Fernando Sacristán Bergía
<i>Universidad Rey Juan Carlos</i> |
| D. ^a Gemma Fajardo García
<i>Universidad de Valencia</i> | D. ^a María José Senent Vidal
<i>Universidad Jaime I</i> |
| D. Santiago Larrazabal Basañez
<i>Universidad de Deusto</i> | D. ^a Sonia Martín López
<i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alfredo Muñoz García
<i>Universidad Complutense</i> | D. Carlos Vargas Vasserot
<i>Universidad de Almería</i> |

CONSEJO ASESOR

- | | |
|--|--|
| D. ^a Pilar Alguacil Marí
<i>Universidad de Valencia</i> | D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas
<i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alberto Atxabal Rada
<i>Universidad de Deusto</i> | D. Alejandro Martínez Charterina
<i>Universidad de Deusto</i> |
| D. Baleren Bakaikoa Azurmendi
<i>Universidad del País Vasco</i> | D. José Eduardo Miranda
<i>Universidad José Bonifacio (Sao Paulo)</i> |
| D. ^a Paloma Bel Durán
<i>Universidad Complutense</i> | D. José Luis Monzón Campos
<i>Universidad de Valencia</i> |
| D. Dante Cracogna
<i>Universidad de Buenos Aires</i> | D. ^a Aitziber Mugarra Elorriaga
<i>Universidad de Deusto</i> |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa
<i>Universidad de Deusto</i> | D. José María Pérez de Uralde
<i>Universidad del País Vasco</i> |
| D. ^a Marta Enciso Santocildes
<i>Universidad de Deusto</i> | D. Siegbert Rippe
<i>Universidad de Montevideo</i> |
| D. ^a Josefina Fernández Guadaño
<i>Universidad Complutense</i> | D. Orestes Rodríguez Musa
<i>Universidad de Pinar del Rio</i> |
| D. Carlos García-Gutiérrez Fernández
<i>Universidad Complutense</i> | D. ^a Roxana Sánchez Boza
<i>Universidad Nacional de San José de Costa Rica</i> |
| D. Alberto García Müller
<i>Universidad de Los Andes</i> | D. Adolfo Sequeira Martín
<i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alfredo Ispizua Zuazua
<i>Gobierno Vasco</i> | |
| D. ^a Marta Izquierdo Muciño
<i>Universidad Autónoma del Estado de México</i> | |

Deusto Estudios Cooperativos

Núm. 18 (2021)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021>

*El Cooperativismo en Argentina: sus orígenes, su desarrollo
y sus peculiaridades en el momento actual*

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
Bilbao 2021

Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Colabora:



© Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

Deusto Estudios Cooperativos

Núm. 18 (2021)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021>

Sumario

Presentación de la revista	9
Presentación del monográfico. <i>El Cooperativismo en Argentina: sus orígenes, su desarrollo y sus peculiaridades en el momento actual</i>	11
Editorial. <i>El Derecho Cooperativo en la postpandemia</i> Dante Cracogna	17
<i>El movimiento cooperativo argentino y sus organizaciones: trayectoria y perspectivas</i> Mirta Vuotto	27
<i>La legislación cooperativa en Argentina</i> Dante Cracogna	53
<i>Cooperativismo agropecuario en Argentina: antecedentes y transformaciones</i> Griselda Verbeke	87
<i>Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. Noción. Tensión de los principios cooperativos. Desarrollo. Contribución social. Principales desafíos que enfrentan</i> Patricia A. Fernández Andreani	117
<i>Empresas recuperadas por cooperativas</i> M. Eleonora Feser	149

<i>Debate sobre innovación institucional en el cooperativismo argentino</i> Carlos César Basañes	177
<i>Tratamiento tributario de las cooperativas en Argentina</i> Rubén Alfredo Masón	203

Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

La revista Deusto Estudios Cooperativos es una publicación que puede considerarse como la sucesora del Anuario de Estudios Cooperativos, una revista esta última que, desde su nacimiento en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista Deusto Estudios Cooperativos, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del Anuario de Estudios Cooperativos, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista Deusto Estudios Cooperativos constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los idea-

les de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico está dedicado al cooperativismo en Argentina. Con él se pretende presentar una visión sintética y comprensiva de los rasgos principales que caracterizan al cooperativismo del país y está integrado por las notables contribuciones de los profesores y estudiosos del cooperativismo Mirta Vuotto, Dante Cracogna, Griselda Verbeke, Patricia A. Fernández Andreani, M. Eleonora Feser, Carlos César Basañes y Rubén Alfredo Masón. A todos ellos, nuestro sincero agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación.

Un afectuoso saludo cooperativo,

Enrique Gadea Soler
Josune López Rodríguez
Directores de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

Presentación del monográfico

El Cooperativismo en Argentina: sus orígenes, su desarrollo y sus peculiaridades en el momento actual

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp11-13>

Este número monográfico dedicado al cooperativismo en Argentina está orientado a presentar una visión sintética y comprensiva de los rasgos principales que caracterizan al cooperativismo del país, sin la pretensión de agotar su análisis. Se trata de una visión general y de conjunto que pone el foco en los aspectos más relevantes de la hora actual.

El número consta siete contribuciones elaboradas por otros tantos profesionales vinculados al mundo académico pero con abundante experiencia en el campo de la actividad cooperativa, lo cual confiere a sus trabajos un marcado sello teórico práctico.

Los dos primeros capítulos abordan aspectos generales relativos al desarrollo del movimiento cooperativo y la legislación que lo rige. Los dos siguientes tratan sobre dos sectores cooperativos que han logrado un significativo grado desarrollo y madurez: el agrario y el de servicios públicos. Los dos posteriores están dedicados a aspectos de relativa novedad: las empresas recuperadas por cooperativas y las nuevas tendencias y experiencias que están apareciendo en época reciente. Finalmente, el séptimo capítulo describe el tratamiento fiscal de las cooperativas.

Inicialmente Mirta Vuotto se ocupa de «El movimiento cooperativo argentino y sus organizaciones: trayectoria y perspectivas» brindando un panorama que abarca sus orígenes y desarrollo, su estado actual en los diversos sectores en los que desenvuelve sus actividades y, por último, una consideración acerca del papel del Estado y las políticas públicas dirigidas al movimiento. Brinda una visión del conjunto del movimiento cooperativo que constituye una apertura para el desarrollo de los capítulos que siguen a continuación.

«La legislación cooperativa en Argentina» es tratada por Dante Cracogna abarcando un breve esbozo histórico de sus antecedentes y

evolución para luego centrarse en el análisis de la legislación vigente. Describe los principales institutos que conforman el régimen jurídico de las cooperativas siguiendo la estructura de la Ley de Cooperativas que rige desde 1973. La incidencia del Código Civil y Comercial de 2015 y la aplicación supletoria de las normas sobre las sociedades anónimas son motivo de consideración como así también los aspectos que singularizan jurídicamente a las cooperativas, tales como su caracterización, el acto cooperativo, su régimen económico, los órganos sociales y la integración.

En el siguiente capítulo, titulado «Cooperativismo agropecuario en Argentina: antecedentes y transformaciones», Griselda Verbeke estudia los orígenes de esta rama del cooperativismo a fines del siglo XIX, una de las más antiguas e importantes del país, y su evolución posterior siguiendo los cambios producidos en los distintos aspectos de su organización y actividades conforme con la situación económica experimentada por el país hasta llegar al momento presente.

Patricia A. Fernández Andreani titula su contribución: «Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. Noción. Tensión de los principios cooperativos. Desarrollo. Contribución social. Principales desafíos que enfrentan». Como el título indica, comienza por caracterizar a estas cooperativas —que constituyen un fenómeno muy típico de la experiencia cooperativa nacional— y a continuación realiza un profundo análisis de la aplicación de los principios cooperativos en ellas. Seguidamente muestra el significativo grado de desarrollo que alcanzaron en la prestación de distintos servicios (provisión de agua, de electricidad, de gas, de telefonía y otros) y su notable repercusión social en el medio en el que actúan. Concluye el trabajo examinando los problemas y desafíos que estas cooperativas deben afrontar en la hora actual y sus perspectivas de desarrollo.

«Empresas recuperadas por cooperativas», un fenómeno singular surgido en el país en años recientes al calor de la crisis económica, es el tema que aborda M. Eleonora Feser. Señala la autora que esta novedosa experiencia no sólo se ha desarrollado a partir de la experiencia sino que ha sido fuertemente influenciada por la normativa, especialmente la legislación sobre concursos y quiebras, que impulsó la creación de estas cooperativas formadas por trabajadores de empresas en falencia. Realiza un detallado examen de las diferentes disposiciones legales relacionadas con el tema y concluye con el estudio de la particular problemática que afrontan estas cooperativas.

A continuación, Carlos César Basaños desarrolla el tema «Debate sobre innovación institucional en el cooperativismo argentino» en el que señala que la amplitud y flexibilidad de la legislación sobre coope-

rativas ha permitido que estas organizaciones encaren muy diversas actividades. Señala, sin embargo, que las nuevas situaciones que se producen en el actual escenario económico y social plantean desafíos y exigencias vinculados con aspectos inéditos, tales como la economía digital, las comunicaciones, la economía de cuidados y otros que interpelan al movimiento cooperativo. Dentro de ese marco analiza las cuestiones críticas que se presentan como así también la búsqueda de soluciones que alimentan el debate.

Por último, Rubén Alfredo Masón desarrolla el tema fiscal bajo el título de «Tratamiento tributario de las cooperativas en Argentina» en el cual, después de un análisis conceptual acerca de la equidad tributaria, realiza un pormenorizado estudio de los diferentes tributos y su aplicación a las cooperativas. Especial énfasis pone en la consideración del impuesto a la renta y a continuación trata acerca de los distintos impuestos, tanto en el orden nacional como de las provincias. Concluye el capítulo con el examen de las disposiciones de fomento existentes en las diferentes jurisdicciones.

El conjunto de los trabajos permite una comprensión general del cooperativismo en Argentina y cada uno de ellos en particular habilita el conocimiento de las principales peculiaridades que presenta en la hora actual.

Dante Cracogna
Coordinador

**El Cooperativismo en Argentina:
sus orígenes, su desarrollo y sus peculiaridades
en el momento actual**

Editorial

El Derecho Cooperativo en la postpandemia¹

Dante Cracogna
Universidad de Buenos Aires

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp17-25>

Sumario: 1. Proemio.—2.—¿Qué dejará la pandemia?—3. La respuesta cooperativa.—4. Papel del derecho cooperativo: a) Fortalecer la identidad cooperativa; b) Eliminar trabas; c) Reconocer la contribución cooperativa.—5. Conclusiones.—Bibliografía.

1. Proemio

Consultado sobre el futuro de la postpandemia, el filósofo español Fernando Savater afirmó: «No creo que vayamos a salir más fuertes ni más buenos ... Pestes y plagas ha habido muchísimas y la humanidad no ha dejado de ser lo que era.» Este pronóstico —¿realista? ¿pessimista?— lleva a pensar si, efectivamente, todo el sufrimiento desencadenado por el coronavirus será, simplemente, eso: un sacrificio estéril que deje a todos más pobres. O si, por el contrario, será una oportunidad para mejorar. En palabras de Muhammad Yunus, economista premio Nobel de la Paz: «ni siquiera deberíamos hablar de “programa de recuperación”. Para dejar en claro nuestro objetivo deberíamos hablar de “programa de reconstrucción”.»²

2. ¿Qué dejará la pandemia?

En el marco antes esbozado, cabe interrogarse acerca de cuál será el legado que habrá de dejar la pandemia, tema acerca del cual se han

¹ Versión de la intervención realizada en el webinar organizado por el Instituto Brasileño de Estudios Cooperativos el 22 de junio de 2020.

² Las expresiones que se han vertido —y continúan— acerca de la pandemia y sus consecuencias de todo orden son innumerables. No tendría sentido tratar de reproducirlas o resumirlas. Lo que importa destacar es que frente a tamaño infortunio es posible —y necesaria— una actitud constructiva basada en principios morales y capaz de traducirse en acciones prácticas de superación.

escrito numerosas páginas y vertido gran cantidad de opiniones. Sin embargo, a pesar de su número, parecería existir consenso acerca de algunas principales consecuencias:

- a) En primer lugar, hay coincidencia en que la primera consecuencia será un notable aumento de la pobreza, como no se ha conocido en anteriores catástrofes. El incremento será generalizado, pero, obviamente, su incidencia será más grave en los estratos de la población que en la actualidad ya la sufren, por lo que la caída general conducirá a que los pobres sean todavía más pobres.
- b) La exclusión social y económica se agravará. Si hoy existen sectores marginados, después de la pandemia se aumentarán notablemente no sólo en número sino también en cuanto a su origen; habrá más grupos marginados sin acceso a los bienes ordinarios de consumo, a las oportunidades de crecimiento y a mejores niveles de vida.
- c) El avance del Estado sobre la economía y las actividades de los ciudadanos será trascendente. Impulsado por la crisis y motivado por las políticas de protección sanitaria, la acción de los estados habrá crecido considerablemente, en muchos casos en desmedro de las libertades individuales.
- d) Paradójicamente, frente a la fulminante globalización de la pandemia, los países habrán ido refugiándose en un aislamiento creciente, buscando soluciones de manera aislada y retrocediendo a etapas muy anteriores en materia de integración y complementación, con desconfianza en la acción común y en los organismos multilaterales.
- e) Por fin, el deterioro ambiental habrá de continuar y aún se agravará por el retroceso de la acción de conservación frente a las necesidades inmediatas de la economía y a la consigna de poner por delante el imperativo de la supervivencia a cualquier costo.

3. La respuesta cooperativa

¿Tiene el cooperativismo una respuesta a tamaños desafíos? Para responder hay que bucear en el acervo de los principios que modelan la organización y el funcionamiento de las cooperativas puesto que allí radica la clave de su actuación en cualquier tiempo, incluida la emergencia³.

³ La enunciación de los principios cooperativos, tal como fueron formulados por el Congreso del Centenario de la Alianza Cooperativa Internacional realizado en Manches-

- a) En primer lugar, las cooperativas se organizan para prestar servicios sin ánimo de lucro. Conforme con el principio de limitación del interés al capital y de asignación de los excedentes para ampliar sus servicios mediante constitución de reservas irrepartibles o devolución a los asociados en proporción a sus operaciones, las cooperativas contribuyen eficazmente a la reducción de la pobreza. A ello debe sumarse que, en virtud del principio de preocupación por la comunidad también desarrollan actividades que benefician especialmente a los sectores de menores recursos.
- b) El principio de puertas abiertas y no discriminación constituye una manera de hacer frente a la exclusión económica y social posibilitando que se incorporen a las cooperativas todos los que quieran hacerlo integrándose en colectivos de solidaridad y participación, evitando la marginalización.
- c) Las cooperativas son organizaciones de carácter democrático que se gobiernan por la voluntad de sus asociados afirmando los valores de las personas. Este principio democrático, sumado al principio de autonomía e independencia frente a los gobiernos y otras organizaciones, asegura la preservación de los derechos y libertades individuales ante los avances de quienes detentan el poder político o económico.
- d) Como contrapartida del aislamiento y la búsqueda de soluciones particulares, las cooperativas propugnan la integración que ayuda a crecer al conjunto mediante acciones en común que potencian los esfuerzos. No solamente la cooperación entre cooperativas sino también la colaboración con otras fuerzas y sectores, especialmente los que conforman la economía social, constituye el instrumento para ascender a realizaciones de magnitud cada vez mayor y de proyección geográfica constantemente ampliada.
- e) Por fin, la amenaza al medio ambiente es contrastada por la acción en favor del desarrollo sostenible que las cooperativas postulan conforme con el principio de preocupación por la comunidad. La solidaridad intergeneracional es un imperativo al que las cooperativas responden con una política de preservación ambiental en todos los sectores donde ellas actúan⁴.

ter en 1995 y explicados en el documento de referencia elaborado por el prof. MacPherson que lideró el proceso de consulta realizado previamente durante un extenso período se encuentran en MacPherson, Ian, *Cooperative Principles for the 21st Century*, Studies and Reports n.º 26, International Cooperative Alliance, Geneva, 1995, *passim*.

⁴ Una clara orientación acerca de la interpretación y la aplicación de los principios cooperativos se encuentra contenida en el estudio realizado a lo largo de varios años

4. Papel del Derecho Cooperativo

Sustancialmente, el Derecho Cooperativo consiste en la manifestación de las cooperativas en el terreno jurídico; en cuanto tal, es la expresión de los principios cooperativos en el campo de actividad económica y social realizada por medio de entidades de una naturaleza peculiar. Su cometido en la nueva etapa consistirá en cumplir varias exigencias que importa percibir claramente, a saber:

- a) **Fortalecer la identidad cooperativa.** La primera y fundamental función del Derecho Cooperativo consiste en traducir y fortalecer la identidad cooperativa, diferenciándola netamente de otras formas de organización empresarial, especialmente de aquellas basadas en el capital⁵. La clara afirmación de esa particular identidad que define a la cooperativa es la primera misión del Derecho Cooperativo y la que justifica su existencia, tanto en el plano teórico como en el práctico.
- b) **Eliminar trabas.** Cumplida esa tarea basilar, el Derecho Cooperativo debe desarrollar las consecuencias que derivan de su propia virtualidad, eliminando las trabas que dificultan la realización plena de los principios cooperativos y obstaculizan a las cooperativas en el campo de sus actividades. Esta importante tarea debe adecuarse a los requerimientos propios de las cooperativas en los distintos sectores específicos y es, por lo tanto, múltiple y variada según las circunstancias y los lugares pero, en general, pueden señalarse los siguientes aspectos de especial importancia y carácter común:

1. El reconocimiento del acto cooperativo como forma peculiar de la actividad cooperativa, cualquiera sea su objeto específico, constituye un elemento básico para diferenciar a las cooperativas de las organizaciones económicas constituidas con finalidad lucrativa. La actividad cooperativa, sin-

por el Comité de Principios designado por la Alianza Cooperativa Internacional como consecuencia del debate sobre los principios realizado en la asamblea extraordinaria que se llevó a cabo en 2012 (International Co-operative Alliance, *Guidance Notes to the Co-operative Principles*, 2015).

⁵ Sobre la necesidad de la afirmación de la identidad cooperativa por el derecho cooperativo puede consultarse la conferencia pronunciada por Hagen Henry pocos meses antes de que se iniciara la pandemia: Henry, Hagen, «Referencias en torno del derecho cooperativo desde una perspectiva global», *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica, 20-22 de noviembre de 2019*, Alianza Cooperativa Internacional, San José, 2020, especialmente p. 111 y ss.

- gularizada jurídicamente en la noción del acto cooperativo, expresa la autoayuda, la solidaridad y el fin de servicio. De esta clara diferencia se desprende la necesidad de dispensarle un tratamiento legal diferente⁶.
2. Por su propia naturaleza las cooperativas tienen vocación de expansión permanente, expresada en el principio de puertas abiertas y no discriminación, a fin de acoger a una cantidad siempre creciente de asociados para potenciar sus servicios. De allí la necesidad de remover todas las trabas que pudieran existir a efectos de posibilitar la incorporación de asociados sin restricciones de ninguna clase.
 3. Consecuencia de la vocación universalista y expansiva de las cooperativas para satisfacer las más diversas necesidades humanas, es el imperativo de que ellas puedan tener acceso a realizar todas las actividades lícitas, dentro del marco de la legislación respectiva, en igualdad de condiciones con las demás empresas sean éstas privadas o públicas. Deben suprimirse los prejuicios acerca de que determinadas actividades deben estar reservadas a ciertas formas jurídicas de organización con desmedro de las cooperativas, máxime cuando éstas han demostrado plenamente su idoneidad en los casos en que fueron admitidas.
 4. La reconstrucción de la economía requerirá de muchos esfuerzos, la mayoría de los cuales corresponderá a personas o grupos que habrán de procurar el mejoramiento de su condición mediante emprendimientos y organizaciones de reducida dimensión para viabilizar los cuales las cooperativas requerirán regulaciones sencillas que faciliten su constitución y funcionamiento. Esas pequeñas y numerosas unidades productivas serán factor decisivo en la nueva economía.
 5. Las inéditas circunstancias habrán de plantear novedosas necesidades para cuya atención será indispensable intentar respuestas diferentes ante las cuales las cooperativas tendrán que adecuar estructuras y funcionamiento. La legislación y la regulación, consiguientemente, deberán adaptarse a esos nuevos requerimientos, brindando cauce apropiado para su solución dentro del marco de los principios y valores de las cooperativas.

⁶ Sobre el acto cooperativo existe abundante bibliografía en el ámbito latinoamericano. Para una visión sintética: Cracogna, Dante, *Estudios de derecho cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1986, Primera parte, p. 13 y ss.

6. Las nuevas circunstancias derivadas de la pandemia potenciaron el uso de los medios de comunicación a distancia, los que resultan de indispensable aplicación para el ejercicio del gobierno democrático en las cooperativas y para asegurar una gestión eficiente y económica de sus actividades. De allí que la facilitación legal de las reuniones remotas cobre especial importancia en la nueva realidad global que viven las cooperativas.
7. La particular naturaleza de las cooperativas, diferente de las sociedades de capital y de las entidades benéficas, exige que la regulación y fiscalización de las actividades que ellas realizan tengan en cuenta sus características específicas. Esto no necesariamente significa dispensarles un trato preferencial sino, fundamentalmente, tener presente que consisten en organizaciones de los propios usuarios de los servicios que ellas brindan, lo cual impone tratarlas de acuerdo con ese carácter.
8. Ha sido reconocido, particularmente con motivo de la crisis financiera de 2008, que las cooperativas tienen un potencial de resiliencia superior al de otras empresas⁷, por lo que resulta oportuno aprovechar esa capacidad para hacer viable la continuación de empresas en dificultades, siempre que cuenten con las condiciones que permitan llevar la actividad en cuestión. Especialmente se ha comprobado que las cooperativas formadas por los propios trabajadores de las empresas fallidas pueden constituir una forma apropiada para continuar la actividad y preservar el trabajo.
9. Seguramente habrá cooperativas que sufrirán el impacto de la crisis económica y, al igual que muchas empresas de capital, se verán empujadas a la falencia. Para tales supuestos, las cooperativas deben tener acceso a los remedios que la legislación falencial prevé, especialmente el recurso al concordato con los acreedores y los acuerdos preventivos extrajudiciales como mecanismos para permitir la continuidad de la empresa, sin verse forzadas a la liquidación.

⁷ Birchall, Johnston-Ketilson, Lou Hammond, *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*, International Labour Organization, Geneva, 2009. En este estudio se analiza la resiliencia de las cooperativas frente a la grave crisis financiera mundial desatada en 2008 y se explican las razones por las que este modelo empresarial ha podido resistir mejor sus consecuencias.

10. La integración entre cooperativas representa la forma más apta y consistente de potenciar su desarrollo beneficiando a todas las que participan en el proceso y a sus respectivas comunidades; es la manera de posibilitar el crecimiento económico con respeto de la individualidad y las notas territoriales y sociales de las entidades involucradas. De allí que la ampliación de opciones para realizarla y el acceso fácil a ellas permita su mejor desenvolvimiento y progreso.
- c) **Reconocer la contribución cooperativa.** Por fin, un tercer aspecto que el derecho ha de acometer consiste en reconocer la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, para lo cual servirá de orientación el contenido de los documentos de organismos internacionales que tratan acerca de la materia, tales como la Resolución 154/60 de la asamblea general de la ONU que contiene pautas para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas y la Recomendación n.º 193 de la OIT sobre promoción de las cooperativas⁸.
1. En ese marco, el tratamiento fiscal adecuado es una condición fundamental para que las cooperativas desarrollen su actividad de manera segura y no se vean sometidas a una política tributaria que desconozca sus rasgos propios y su aporte al beneficio comunitario, generalmente sostenida con el argumento de igualdad de trato con las empresas lucrativas.
 2. Por otro lado, el acceso al crédito constituye un requisito que debe ser atendido teniendo en cuenta las necesidades propias de entidades que no reúnen grandes capitales y que para cumplir adecuadamente sus funciones necesitan contar con crédito de fomento.
 3. Por último, la post pandemia demandará un notable apoyo estatal a la actividad empresaria como consecuencia del deterioro económico provocado por la crisis sanitaria. En ese contexto, las cooperativas deben contar con un decidido

⁸ Fici, Antonio, destaca que los organismos internacionales y los estudiosos reconocen en forma creciente la positiva contribución de las cooperativas al desarrollo humano y económico sostenible como así también al ambiente socio político; en suma, a un mundo mejor (Fici, Antonio, «An Introduction to Cooperative Law», Cracogna, Dante-Fici, Antonio-Henry, Editors, *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Heidelberg, 2013, p. 5).

apoyo que no solamente iguale al que reciban las demás empresas sino que tenga en cuenta la acción de promoción económica y social que cumplen.

5. Conclusiones

Como corolario resulta oportuno recordar que las cooperativas nacieron en medio de crisis que ellas trataban de superar mediante una organización solidaria que potenciara los esfuerzos individuales. La actual situación tiene una marcada diferencia de grado con las crisis precedentes, pero la fórmula para superarla no acusa diferencias sustanciales. Robert Owen postulaba la creación de un Nuevo Mundo Moral para resolver los problemas sociales que la Revolución Industrial había traído junto con el progreso técnico⁹. Los pioneros de Rochdale recogieron esa enseñanza y la concretaron en realizaciones prácticas, inicialmente de alcance modesto, que perduran a través del tiempo. Será oportuno, pues, volver a las fuentes.

Bibliografía

- BIRCHALL, Johnston; KETILSON, Lou Hammond, *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*, International Labour Organization, Geneva, 2009.
- CRACOGNA, Dante, *Estudios de derecho cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1986.
- FICI, Antonio, «An Introduction to Cooperative Law», Cracogna, Dante-Fici, Antonio-Henry (Editors), *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Heidelberg, 2013.
- HENRÿ, Hagen, «Referencias en torno del derecho cooperativo desde una perspectiva global», *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica, 20-22 de noviembre de 2019*, Alianza Cooperativa Internacional, San José, 2020.
- INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE, *Guidance Notes to the Co-operative Principles*, 2015.

⁹ Robert Owen, reformador social que dejó profunda huella en la sociedad de su tiempo, suele ser considerado el padre del cooperativismo en Inglaterra y sus obras evidencian un profundo sentido social con fuerte impronta ética. Entre las distintas obras que escribió al mismo tiempo que realizaba una amplia tarea práctica, incluso empresarial, es revelador el título de una de ellas, publicada en 1813: *A New View of Society: Essays on the formation of the character* (Owen, Robert, *A New View of Society and Other Writings*, Everyman's Library, London, 1949).

- MACPHERSON, Ian, *Cooperative Principles for the 21st Century*, Studies and Reports n.º 26, International Cooperative Alliance, Geneva, 1995.
- OWEN, Robert, *A New View of Society and Other Writings*, Everyman's Library, London, 1949.

El movimiento cooperativo argentino y sus organizaciones: trayectoria y perspectivas

Mirta Vuotto

Profesora consulta. Directora del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.
Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas
mirta.vuotto@gmail.com

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp27-51>

Recibido: 30.05.2021
Aceptado: 02.09.2021

Sumario: Sumario: 1. Introducción.—2. El contexto de origen.—3. La evolución desde el siglo xx.—4. Tendencias y problemáticas a inicios del siglo xxi.—4.1. La estructura y posicionamiento del sector.—4.2. El Estado y el movimiento cooperativo.—5. Conclusiones.—Referencias.

Resumen: El propósito del artículo es caracterizar la situación actual del cooperativismo argentino, en términos de su contribución económica y social, sus potencialidades y limitaciones. El texto está estructurado en tres secciones. En la primera se realiza una breve referencia al desarrollo del movimiento desde su origen, para considerar en la segunda sección los procesos de desarrollo durante el siglo xx y comienzos del siglo actual. Se considera en este ámbito el posicionamiento de las entidades según el interés de su membresía, el sector de actividad al que pertenecen y los puestos de trabajo generados. En la tercera sección se analiza el papel del Estado y las políticas públicas orientadas al sector. Sobre estas referencias se presentan las principales conclusiones del análisis.

Palabras clave: cooperativas, membresía cooperativa, empresas cooperativas.

Abstract: The aim of this article is to clarify the situation of Argentine cooperatives, in terms of their economic and social contribution, their potentialities and limitations. The article is structured in three different sections. In the first one a brief reference is made to the development of the movement from its origin. The second section is devoted to describe the development processes during the 20th century and the beginning of the 21st. The positioning of the entities is considered according to the interest of their membership, the activity sector, and the jobs generated. The third section analyzes the role of the State and the public policies oriented to the sector. The main conclusions of the analysis are presented on these references.

Keywords: cooperatives, cooperative membership, cooperative enterprises.

1. Introducción

En el artículo se analiza la trayectoria y perspectivas del movimiento cooperativo y sus organizaciones con el propósito de caracterizar las principales contribuciones. Se considera en el análisis su posicionamiento y problemáticas en el contexto de una sociedad que refleja desde hace décadas una profunda y persistente desigualdad social, altos niveles de pobreza —agravados por el estancamiento de la economía desde hace once años— y limitaciones de la dirigencia política para encontrar un sendero de desarrollo. A estos factores se añade el impacto del COVID-19 al poner al descubierto el alcance de una crisis que se expresa en los planos sanitario, económico y social, así como en la concentración de poder político y el control al que se recurre para enfrentarla.

La metodología empleada para analizar el desarrollo y las problemáticas del movimiento en distintas coyunturas está basada en fuentes primarias provenientes de las organizaciones cooperativas, publicaciones sobre la temática, y entrevistas a interlocutores competentes en las entidades representativas del movimiento.

El artículo se estructura en tres secciones. En la primera se considera el origen del movimiento, para describir en la segunda sección los procesos de desarrollo desde el siglo xx y el posicionamiento de las cooperativas según el interés de su membresía, la actividad económica y los puestos de trabajo generados. En el contexto de los ciclos de inestabilidad socioeconómica de las últimas décadas se ilustra en la tercera sección el carácter de las políticas públicas orientadas al sector y los desafíos que le plantean al movimiento. Finalmente, en las conclusiones, se retoman las principales evidencias del estudio en función de los objetivos del artículo.

2. El contexto de origen

En los años posteriores a la conformación de la Argentina como estado independiente, en 1810, se produjeron importantes transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales que cambiaron la fisonomía de su sociedad. Junto con los cambios sustanciales en el orden político, el país comenzó a insertarse a mediados del siglo xix en una economía mundial caracterizada por el acelerado crecimiento de la producción y la creciente integración de los mercados, para conformar una Argentina moderna a partir de las dos últimas décadas del siglo xix. Sus rasgos distintivos fueron la consolidación de un Estado cen-

tral, la afirmación de una economía capitalista y la formación de una sociedad dinámica y compleja.

Se ha destacado en ese contexto la importancia del surgimiento de organizaciones y prácticas asociativas entre sectores muy diversos, tanto social como culturalmente e iniciativas de ayuda mutua, promovidas por pequeños productores rurales y por trabajadores urbanos. En ellas, los inmigrantes europeos desempeñaron un papel protagónico debido a su experiencia anterior en los países de origen, por lo que realizaron un significativo aporte a la formación de las asociaciones cooperativas, mutualidades y sindicatos.

La consolidación del Estado nacional, basada en el predominio del litoral atlántico sobre el interior del país, se afianzó en un modelo de expansión y desarrollo sobre tres pilares: la explotación agropecuaria, las inversiones extranjeras¹, la inmigración y la educación universal y obligatoria, que actuó hasta mediados del siglo xx como principal canal de movilidad social.

En el plano social, a partir de 1880, las élites liberales que dirigieron la organización del país impulsaron un activo proceso inmigratorio² con el objeto de sustituir la vieja estructura heredada de la sociedad colonial, por otra inspirada en los modelos de los países más avanzados de occidente (Germani, 1962). Como resultado de la aceleración de un proceso inmigratorio que adquirió un carácter masivo³, la población se multiplicó casi seis veces entre 1860 y 1900. La masividad del proceso implicó una renovación sustancial de la población del país respecto de la población nativa residente, en particular en las zonas de mayor importancia económica, social y política.

¹ Las inversiones extranjeras, particularmente de origen inglés financiaron entre un tercio y la mitad de la inversión física neta del país, alcanzando en 1913 su punto máximo. Cerca del 50% del capital fijo existente era propiedad extranjera y el 75% estaba destinado a proporcionar el capital básico de infraestructura en transporte y servicios públicos. Así, las inversiones extranjeras financiaron la inversión y el gasto público a través de la absorción de títulos de gobierno. La magnitud del endeudamiento externo determinaba que los servicios de la deuda representaran una proporción muy elevada de las divisas generadas por las exportaciones argentinas (Ferrer, 1968).

² Este proceso fue promovido por la Ley 817 de 1876. La inmigración de ultramar (50% italianos y 30% españoles seguido de polacos rusos, franceses y alemanes) se concentró en los territorios más aptos para la agricultura intensiva y en los principales centros urbanos para conformar un heterogéneo mosaico de trabajadores que configuró el principal estrato de la clase trabajadora y fue la base del gran desarrollo urbano.

³ La Argentina era uno de los países menos poblados de América del Sur y según el primer Censo de población de 1869 contaba con menos de 1.800.000 habitantes. El 80% de esa población eran analfabetos; más del 70% de las viviendas eran ranchos de paja y de cada 100 niños en edad escolar sólo 20 iban a la escuela.

La mayoría de los inmigrantes, agricultores de origen, fueron atraídos por la promesa de distribución de tierras, aunque la ausencia de un programa nacional de colonización impidió que el campo absorbiera las corrientes migratorias provenientes del exterior. Al cercenarse el desarrollo de una producción agropecuaria con base en productores medios se conformó una estructura agraria polarizada, que se caracterizó por una parte sustancial de la superficie disponible explotada por arrendatarios y otra parte significativa conformada por grandes unidades productivas. Numerosos inmigrantes se establecieron en las áreas urbanas como obreros, artesanos y comerciantes, aumentando la oferta de mano de obra disponible, con su consiguiente efecto depresivo sobre el nivel de salarios y el crecimiento de la desocupación urbana.

Hasta 1930, el sindicalismo, la acción socialista parlamentaria y la protesta anarquista, entre otras, fueron expresiones de una sociedad civil que reclamaba cambios institucionales y mayor participación en los asuntos públicos. Asimismo, en la búsqueda de mejores condiciones de vida, los migrantes desarrollaron experiencias de características cooperativas, algunas veces fallidas, en el sector urbano⁴, con una notoria influencia del cooperativismo europeo e impulsadas por la misma lógica asociativa que estimuló a las organizaciones de base y los sindicatos.

El funcionamiento de las cooperativas que se desarrollaron durante el siglo XIX en Europa fue conocido en la Argentina, principalmente a través de las ideas expuestas y la actividad desplegada por la iniciativa de numerosos inmigrantes europeos. También se experimentaron naturalmente algunas experiencias fallidas que caracterizaron las primeras épocas del movimiento cooperativo. Al respecto se menciona la carencia de conocimientos adecuados acerca de la verdadera forma y principios de las entidades cooperativas, la actuación dentro de un medio indiferente u hostil y la ausencia de una legislación apropiada que permitiera diferenciar netamente a las cooperativas de otros tipos de entidades y sancionara el uso indebido de la denominación cooperativa. (Kaplan de Drimer; Drimer 2017, pp. 585-586).

⁴ Entre las primeras experiencias se encuentra la «Sociedad Cooperativa de Producción y Consumos» creada en 1875 e inspirada por el ciudadano francés Adolfo Vaillant, la cual no alcanzó a funcionar, y la «Sociedad Cooperativa de Almacenes» fundada en 1884 por el británico Carlos Atwell, considerada la primera cooperativa con sede en Buenos Aires y dirigida al consumo de comestibles y bebidas. Se basó en los sistemas ya difundidos en Inglaterra y funcionó como una cooperativa de empleados. Desapareció en 1890 con motivo de la gran crisis económica que vivió el país (Kaplan de Drimer; Drimer, 2017).

En ese contexto, entre las numerosas experiencias cooperativas conformadas durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX algunas han sido las primeras en su género dentro del país y otras lograron alcanzar un notable desarrollo. La coexistencia en la primera etapa de iniciativas relevantes, con otras que se denominaban cooperativas, aunque sin respetar en su funcionamiento los principios y valores, condujo a que la difusión y observancia de los principios cooperativos fuese una preocupación temprana del movimiento y que la integración entre cooperativas constituyese un camino para su desarrollo (Caletti, 1988).

Entre las cooperativas creadas a fines de la década de 1890, dos de ellas se destacaron por conservar el carácter genuino de sus principios: «El Progreso Agrícola de Pigüe», fundada por inmigrantes franceses para cubrir los riesgos derivados de las inclemencias del tiempo, que contó con el asesoramiento de Charles Gide para la redacción de sus estatutos (Fernández, 1916) y la «Cooperativa Obrera de Consumos» creada por el dirigente socialista Juan B. Justo e inspirada en los principios de Rochdale. En su estatuto de quince artículos adoptó normas tales como el acceso libre, la adhesión voluntaria, la organización democrática y las ventas al contado; también aplicó un método cooperativo de distribución de los excedentes, para destinar el 60% a los asociados en proporción a su consumo, el 30% al fondo de reserva y el 10% a los empleados (Kaplan de Drimer; Drimer 2017, p. 589-590).

Basándose en las experiencias precedentes, el impulso del cooperativismo bajo la influencia de la inmigración permite resaltar el papel precursor de los pequeños productores rurales en la creación de cooperativas agrarias de comercialización y de los grupos de obreros industriales y artesanos que fomentaron en especial el cooperativismo de consumo, al compás del notable crecimiento urbano, especialmente en Buenos Aires, Rosario y en otras ciudades del litoral argentino. En el censo de 1914 se registraban 40 sociedades cooperativas, de las que 21 se localizaban en la Ciudad de Buenos Aires y 19 en el interior. En conjunto contaban con 27.661 asociados, lo que permitía afirmar que

el espíritu mutualista y cooperativo está profundamente arraigado [...] debido a que la inmensa mayoría tiene la clara visión de los evidentes perjuicios morales económicos y sociales que ocasionan los intermediarios en muchísimas operaciones de la vida urbana y en todas las operaciones agrícolas, así como de los que causan los explotadores vulgares de la producción del trabajo, del crédito, del consumo y de la previsión.» (Bórea, 1917, p. 227)

Varios autores destacaron de importancia en esta etapa la autonomía en el surgimiento de las cooperativas, como su estructura en torno

a los principios de Rochdale y su conformación como entidades al servicio de las necesidades de sus asociados.

3. La evolución desde el siglo xx

Los ciclos de auge del cooperativismo durante el siglo xx coincidieron con la creación de nuevas entidades en algunas ramas, la consolidación de otras en ámbitos específicos de la actividad económica y el contraste de las dinámicas evolutivas en consonancia con los cambios socioeconómicos y políticos del país. La evolución, asociada a las condiciones del desarrollo regional coincidió con el notorio auge de las cooperativas agrarias en las décadas de 1940 y 1950 e impulsó las iniciativas de integración que se concretaron a través de la creación de entidades de segundo grado como la Asociación de Cooperativas Zona Central fundada en 1922. En esta perspectiva, los procesos de intercooperación permitieron conformar organismos de integración que de distinto modo han servido para defender, representar y promover el desarrollo de las cooperativas⁵. Del mismo modo, las entidades constituidas han podido brindar a las cooperativas de base herramientas para su desarrollo, y actuaron además como representantes políticos de estas organizaciones ante los gobiernos, los medios y la sociedad civil, promoviendo la fórmula asociativa y los valores de la cooperación. La organización de tercer grado de índole nacional que agrupa al sector cooperativo agrario es la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro), fundada el 18 de septiembre de 1956. La entidad, fue creada con el propósito de orientar los procesos de desarrollo del movimiento y unificar acciones de defensa y representación nacional e internacional.

Asimismo, se afirmó el papel de las entidades de servicios públicos —impulsoras del desarrollo en centros poblados pequeños y medianos (Kaplan de Drimer; Drimer, 1917. CEPAL, 1989)— a partir de la importancia desde 1926 de las cooperativas del sector eléctrico, conformadas como actores primordiales de la distribución de energía en el interior del país y constituidas en líderes en el ámbito de la electrificación rural.

⁵ El primer organismo fue la Confederación Entrerriana de Cooperativas, originado en 1913 en ocasión de celebrarse el Primer Congreso Provincial de Cooperativas, convocado con la finalidad de que las cooperativas pudiesen confrontar sus estatutos sociales, intercambiar experiencias y organizar actividades comerciales conjuntas. La confederación que surgió del congreso tuvo una vida efímera, aunque fue refundada con el actual nombre de Federación Entrerriana de Cooperativas.

De forma paralela, la rama del cooperativismo de seguros amplió su influencia hasta convertirse en el sector con mayor cantidad de asociados del cooperativismo nacional. Parte del éxito se debió a su acción en los ámbitos rurales y su eficacia para contemplar y dar respuesta a los eventos climáticos que estaban excluidos de la cobertura usual de las empresas de seguro convencionales. El desarrollo de las cooperativas urbanas en el campo del consumo, ahorro y crédito, producción y vivienda y la necesidad de integración condujeron en 1962 a la creación de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (actualmente Cooperar) mientras que el cooperativismo agrario hasta 1980 continuó manteniendo el número de entidades e incrementó el número de asociados.

En la alternancia de sucesivos ciclos de inestabilidad política que condicionaron el afianzamiento y el desarrollo posterior cabe mencionar el cambio producido a partir del restablecimiento de la democracia durante el período 1984-1988. En esa coyuntura el movimiento cooperativo fue visualizado desde el Estado como una herramienta adecuada para el fortalecimiento de la sociedad civil, dado su estructura participativa y su poder democratizador. Por ello fue reconocido como un eficaz instrumento de organización socioeconómica, con capacidad para defender los intereses de sus integrantes e impulsar el desarrollo social, destacándose por su profunda voluntad de transformar las instituciones. Durante ese período se produjo un cambio significativo en cuanto al surgimiento de entidades y se revirtió la tendencia declinante iniciada al comienzo del proceso militar del año 1976 (Levin; Verbeke, 1997).

Hacia fines de 1983 dejó de publicarse la síntesis estadística oficial sobre las sociedades cooperativas, de modo que la información sobre las tendencias en la evolución de cada rama se pudo constatar hacia fines de la década de 1990, con base en los datos de un reempadronamiento general realizado por la autoridad de aplicación. El mismo puso en evidencia la significativa desaparición de entidades y asociados en el movimiento (INACyM, 1999).

4. Tendencias y problemáticas a inicios del siglo XXI

La crisis económica argentina que estalló a fines de 2001, luego de un período de recesión que se extendió durante tres años, se vio reflejada en los altos niveles de pauperización de una parte significativa de la población, en la reestructuración del mercado de trabajo, la declinación en la tasa de crecimiento del producto y la caída generalizada de ingresos. El agravamiento de la situación social se manifestó en niveles

inusitados de pobreza y desigualdad. En ese contexto, las reformas institucionales impusieron una visión estrecha de la política social al postular como objetivo casi excluyente atender las situaciones de pobreza extrema.

El cooperativismo fue particularmente afectado por esa situación y experimentó distinto tipo de transformaciones y cambios en el posicionamiento de algunas ramas. Por un lado, las cooperativas de trabajo resultaron dominantes debido a un notable crecimiento desde la década de 1990 y por otro, las cooperativas agropecuarias, de seguros y vivienda, y en menor grado las de consumo, crédito y provisión fueron los sectores más afectados por la reducción de las entidades activas y en algunos casos por su desaparición⁶. Como resultante, del total de 16.059 cooperativas activas en 2001 el 42% eran cooperativas de trabajo, 19% de vivienda y construcción, 14% agropecuarias, 12% de servicios públicos, 10% de provisión y el resto de crédito y consumo.

La configuración de un nuevo horizonte político luego de la crisis posibilitó el cambio de orientación en la política social, coincidente con el interés por incorporar diversas estrategias de reducción de la pobreza a través de programas de transferencia de ingresos a la población más pobre. Una vez recuperado el crecimiento económico, la mejora de los indicadores sociales posibilitó pasar de dichos programas a la implementación de estrategias de protección social basadas en la creación de puestos de trabajo. De esta forma la problemática de la exclusión económica se incorporó en primer término a la agenda política y luego a la agenda institucional en el marco de una intervención del Estado orientada a la economía social y al estímulo de las cooperativas.

Desde el punto de vista de su impacto, esas intervenciones se realizaron en el marco de políticas sectoriales y territoriales que reconocieron el papel social de las cooperativas y su contribución en materia de empleo y a través de instrumentos de alcance general, con uno o varios caracteres comunes. Las políticas abarcaron numerosas iniciativas asociativas sin diferenciar el sector de actividad y el territorio de pertenencia y en el diseño de los programas como en su implementación,

⁶ Cabe mencionar el impacto de algunos procesos, particularmente en el sector de crédito, a partir de la vigencia de La Ley 21.526 de Entidades Financieras y el claro sentido restrictivo sobre la operatoria de las cajas de crédito y los bancos cooperativos. Así, a inicios de la década de 1970, de las 974 cooperativas de crédito que operaban en más de trescientas localidades de 17 provincias y manejaban el 10,5% del total de los depósitos del sistema financiero se mantuvieron activas hacia fines de 1972 solo 34 entidades. Asimismo, los 85 bancos cooperativos que funcionaban en 1979 quedaron reducidos a dos entidades en 2000, de las que solo perdura una.

el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) jugó un papel protagónico al impulsar planes y proyectos orientados a la creación y fortalecimiento de emprendimientos socioproductivos, mutualistas y cooperativos. Las políticas sociales plantearon la necesidad de establecer condiciones institucionales adecuadas para la promoción, organización y apoyo al desarrollo local en una perspectiva estratégica de alcance regional y nacional que incluyese diversas formas asociativas. Entre los instrumentos implementados por el MDS los más relevantes fueron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra»⁷, tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo y el Programa de Ingreso Social con Trabajo, (Resolución MDS n.º 3182/2009) instituido en agosto de 2009 con el propósito de estimular oportunidades genuinas de empleo en cooperativas, por considerar al trabajo «como el mejor antídoto contra la pobreza». Hacia fines de 2019 estaban matriculadas más de veintisiete mil cooperativas de trabajo de las que formaban parte 427 empresas recuperadas que empleaban más de 16.000 trabajadores (INAES, 2021). De ese total permanecen 8.140 cooperativas de trabajo activas y solo 2796 de las que fueron creadas en el marco de los programas y en distinto grado se encuentran afectadas por las restricciones durante la pandemia. En el contexto de una nueva institucionalidad pública numerosos programas mantuvieron continuidad y se añadieron mayores recursos y nuevos instrumentos en particular con el propósito de recuperación del empleo en los sectores más afectados.

4.1. *La estructura y posicionamiento del sector*

De acuerdo con un estudio sobre las fuentes estadísticas del cooperativismo argentino (Vuotto, Estragó, 2021) se puede caracterizar la estructura del sector con base en la fuente disponible en el INAES y sistematizar los datos provenientes del padrón estructurado sobre los registros que proveen al organismo las cooperativas matriculadas. Sobre la cobertura de esa fuente oficial, a partir de la actividad económica principal de las cooperativas, la cantidad de asociados y el empleo generado, se pueden conformar tres campos diferenciados: el de coope-

⁷ En 2004 comenzó a delinearse el marco normativo que permitiría su puesta en funcionamiento y se dictó la resolución de creación del programa No 1375/04. La autoridad de aplicación (art.9) fue la Secretaría de Políticas Sociales. La Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social fue responsable de la gestión y coordinación.

rativas de productores, de trabajadores y de consumidores/usuarios. La configuración resulta de la clasificación propuesta por la OIT aunque en el caso argentino integran ese conjunto las cooperativas de múltiples partes interesadas o modalidad en la que miembros de diversa naturaleza (trabajadores, consumidores y/o productores) comparten la representación en los órganos societarios, sin posición dominante de un grupo de ellos. En la resolución 478/2020 el INAES establece la posibilidad de constituir entidades cooperativas de múltiples partes interesadas definiéndolas como integradas «con asociados que cumplen diferentes roles en la cadena de producción y consumo, vinculados entre sí por la proximidad geográfica» en las que hasta un tercio de sus asociados son personas de otro carácter jurídico. Esta resolución refiere explícitamente a entidades de grado superior.

A partir de la clasificación precedente se muestran en las columnas a, b, y c de la tabla 1 tres tipos de entidades según las dimensiones mencionadas. En la columna d se presenta el agrupamiento con las modalidades desagregadas para cada tipo.

Tabla 1

Cooperativas matriculadas: número de entidades, asociados y puestos de trabajo en Argentina (año 2021)

Tipo de cooperativa (a)	Interés membresía (b)	Tipo de miembros (c)	Clasificación según INAES (d)	Entidades (e)	Asociados (f)	Puestos de trabajo (g)
De productores	Actividad productiva	Productores	Agropecuaria	718	219.030	18.726
			Provisión	620	368.464	6.901
De trabajadores	Trabajo	Trabajadores	Trabajo y trabajadores	8.140	181.398	186.460
De consumidores / usuarios	Consumo	Consumidores	Consumo	129	1.951.992	4.088
			Vivienda y construcción	738	1.251.079	4.418
			Servicios públicos	1.178	4.076.800	25.048
			Crédito	142	2.128.805	6.000
			Seguros	18	8.327.991	5.797
TOTALES				11.683	18.505.559	257.438

Fuente: elaboración propia basada en el registro de entidades INAES 2021.

Los datos corresponden a las entidades clasificadas por el INAES como «vigentes», es decir se excluyen aquellas que en el padrón se presentaban en la categoría cese de actividades (suspendida, cancelada o con retiro de autorización para funcionar), así como las entidades que no informaban el número de asociados.

Tampoco se tuvo en cuenta a las cooperativas de grado superior (federaciones y confederaciones). Las columnas e, f y g indican, respectivamente, el número de entidades vigentes, asociados-usuarios y puestos de trabajo generados según el agrupamiento correspondiente.

En el perfil sectorial del cooperativismo argentino que conforman los indicadores de la tabla 1, a partir del número de entidades se destaca la categoría de cooperativas de trabajadores, por constituir la notoria mayoría, con cerca del 70% de las matriculaciones. En este significativo perímetro, un heterogéneo conjunto de entidades está representado en gran medida por cooperativas inducidas por el Estado. La creación «desde arriba» implementada por las políticas públicas ha transitado entre los extremos que la propia naturaleza de estas organizaciones lo permite. Prevalecen actitudes reduccionistas al ser visualizadas como solución de emergencia ante las crisis, junto con posturas de cooptación, cuando el Estado intenta jugar un rol económico activo y dominante al impulsar su creación. En este caso, las políticas de promoción equivalen a una tutela que restringe las iniciativas autónomas y que pierde de vista que la cooperativa evoluciona según un ciclo de vida que requiere en muchos casos del acompañamiento, debido a que en su trayectoria van cambiando sus características y requerimientos.

Con apreciable distancia de la categoría anterior se ubican las cooperativas de consumidores-usuarios y las de productores. En las primeras —de usuarios— cabe destacar la importancia que mantienen las cooperativas de servicios públicos, en particular las cooperativas de electricidad que, desde su origen en la segunda década del siglo xx, y posteriormente, se fueron creando sobre las mismas bases, con el propósito de defender a sus asociados frente a las condiciones abusivas impuestas por las compañías de electricidad privadas oferentes del servicio. Dichas compañías habían reemplazado a las empresas nacionales existentes y se vinculaban con grupos de origen extranjero (Kaplan y Drimer, 2017, pp. 599-600). La prestación del servicio de electricidad constituyó el objeto principal de estas cooperativas, con una cobertura extendida al 80% de las redes de electrificación rural en el país. Progresivamente brindaron otros servicios esenciales como gas, agua potable, cloacas, telecomunicaciones etc.

Las cooperativas de servicios públicos están sujetas a diversos organismos de fiscalización y desde hace décadas han sido afectadas por

la ausencia de marcos normativos adecuados y por limitaciones en la coordinación de sus objetivos con los organismos públicos regulatorios. La problemática reconocida por el sector radica en un marco regulatorio que, al tener vigencia para concesionarios comerciales, desvirtúa la naturaleza cooperativa de una empresa propiedad de sus usuarios y tiende a disociar cooperativa y asociado por considerar a las entidades como concesionarias y convertir al asociado en mero usuario/cliente.

En el contexto del retail y el consumo masivo, el cooperativismo de consumo afirmó desde fines de 2000 su presencia en el país, en particular con una de las entidades centenarias constituida en la provincia de Buenos Aires que cuenta con sucursales en cuatro provincias y representa el 91% de los asociados al sector y el 3,9% del mercado local. La cooperativa ofrece entre otras, más de mil cien referencias a través de siete marcas propias (Balance social cooperativo, 2019). En los últimos años el conjunto de cooperativas de la rama se ha visto afectado por la economía informal, la volatilidad de costos y los nuevos patrones de comportamiento e interacción de los asociados con la cooperativa y con las marcas, como consecuencia del distanciamiento social resultante de la pandemia.

En cuanto al tema del hábitat, no obstante un importante desarrollo de la construcción residencial luego de la crisis de 2001, cabe señalar que las viviendas construidas no se ajustaron a las dinámicas poblacionales. Por esta razón, la demanda originada en el crecimiento vegetativo de la población, que alcanza el 1%, plantea la necesidad de disponer de 200 mil soluciones al año para poder comenzar a impactar en alguna medida en reducir el déficit existente (Secretaría de Vivienda, 2019). En ese contexto resulta significativo mencionar que en siete provincias las cooperativas promueven procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se destaca el Programa de Autogestión de la Vivienda en el que un amplio conjunto de organizaciones, movimientos, partidos políticos y numerosas familias ocupantes e inquilinas, constituyeron un escenario multiforme y diverso de 534 cooperativas (Pedro *et al.*, 2021).

Finalmente, en el ámbito de las organizaciones de consumidores-usuarios cabe destacar la representatividad de dieciocho entidades que ofrecen cobertura de riesgos asegurables de distinta naturaleza. Dos de ellas integran el ranking de aseguradoras líderes⁸ en atributos como vi-

⁸ Una de ellas concentra el 30,7% del mercado de los seguros agropecuarios y forestales, mientras que otra lidera el mercado de riesgos del trabajo y tiene en ese rubro el 8,9% de la participación en el negocio (Todo riesgos, 2021),

sión sustentable y cumplimiento de su compromiso con los asegurados. Todas se encuentran afectadas en distinto grado por la inflación, al incidir en la sensible disminución de sus fondos e impedir el resguardo adecuado de los pagos que deben afrontar. A ello se agregan las restricciones para realizar inversiones en bonos u otros activos en moneda extranjera y las devaluaciones del peso con su alto impacto en los programas de reaseguro en moneda extranjera.

El grupo más reducido de entidades —cooperativas de productores— se integra en partes similares por las cooperativas agropecuarias y las de provisión. Las primeras atravesaron un profundo proceso de transformación institucional, que se inició en la década de 1970, y se aceleró generalizándose en el marco de las políticas de apertura y desregulación de la década de 1990. Aunque los fuertes procesos de adaptación condujeron a la desaparición de numerosas organizaciones en el medio rural, un conjunto significativo mantiene su participación en los distintos mercados de productos agropecuarios, incluidos los tradicionales. La actual coyuntura expresa para estas cooperativas una situación compleja debido a ciertos aspectos que se vinculan con las producciones de las economías regionales: una política cambiaria poco transparente, que incide en la compra y venta de insumos, y el tema inflacionario. La incertidumbre de las políticas económicas de mediano y largo plazo generan un marco de inestabilidad que perjudica en particular las inversiones en el sector.

En cuanto a las cooperativas de provisión se incluyen los casos de entidades que ofrecen servicios para la producción, en particular para productores y emprendedores de diversos rubros (agrícola, transporte, farmacéutico, comercio minorista en ferias, etc.).

En segundo lugar, desde la perspectiva del número de asociados-usuarios, la caracterización anterior se modifica sensiblemente dado que prevalece en el conjunto un cooperativismo de consumidores. Es importante señalar la diversidad de situaciones de una membresía cooperativa asociada a múltiples entidades: un productor agropecuario puede estar asociado al mismo tiempo a una cooperativa agrícola, una de servicios públicos, una de provisión, una de seguros, una de crédito y una de consumo. Adicionalmente, los datos disponibles permiten apreciar que las redundancias se suceden inclusive dentro de un mismo sector. A título de ejemplo, se destaca el caso de la provincia de Santa Fe, que cuenta con casi 4,9 millones de asociados a cooperativas de seguros, cuando la población estimada de la provincia es de alrededor de 3,4 millones de habitantes. En este caso dos entidades de seguros informan el número de asociados de todo el país a través de la sede localizada en esa provincia. Aunque la frecuente duplicidad de registros

limita la perspectiva de clasificación para el total, según los asociados, permite —al menos— entrever dónde se focaliza la mayor «densidad de actividades cooperativas». Resulta destacable la posición dominante que revelan las cooperativas de seguros, las de servicios públicos y —en menor medida— las entidades dedicadas al crédito y al consumo.

En la caracterización del perfil del cooperativismo argentino según los puestos de trabajo se pone de manifiesto nuevamente el protagonismo de las cooperativas de trabajadores. La cantidad de asociados-trabajadores en este tipo de entidades, equivale a casi tres de cada cuatro empleos cooperativos. Cabe destacar que estos empleos se diferencian del resto debido a que no se trata de trabajadores en relación de dependencia. En este ámbito, es importante subrayar la naturaleza jurídica del vínculo que liga a los trabajadores con las cooperativas en las que se desempeñan ya que, en estos empleos, se identifican en muchos casos organización e ingreso regular periódico, con relación de dependencia sin admitir la posibilidad de una organización del trabajo que no sea en relación de dependencia (Cracogna, 2016, p. 62). El vínculo asociativo, propio de la organización, configura la realización de actos esencialmente cooperativos, previstos por el artículo 4 de la Ley 20.337 ya que este tema fundamental influye en forma decisiva sobre casi todos los demás aspectos relacionados con el trabajo autogestionado (Vuotto, 2011). En conjunto, los 262.329 puestos de trabajo de las cooperativas representan apenas el 1,5% del empleo del país, cifra que alcanza una mayor representatividad en contextos en que la presencia cooperativa constituye un factor dinamizador de la economía local (empleo en sector agropecuario y en los servicios públicos).

En cuanto a la localización de las cooperativas vigentes sobresale la mayor concentración en la región Pampeana. Al respecto, la producción argentina se concentra principalmente en esa región y de manera específica, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires generan más de la mitad del producto bruto del país. En consonancia con esos datos se produce la mayor concentración de cooperativas, en particular las del sector agropecuario e industrial. La localización también se corresponde con el empleo privado registrado, cuya distribución regional es similar al de las cooperativas en el ámbito territorial.

En la mayor parte de los casos el papel de las cooperativas en cada ámbito —y su colaboración con otras entidades, la membrecía y otras partes interesadas— puede ayudar a conformar una red global de actores que operan a nivel local. Sus valores y principios les permiten constituirse en actores proactivos en la implementación de procesos de desarrollo sostenible de una manera eficiente, democrática y centrada en las personas.

4.2. *El Estado y el movimiento cooperativo*

Las relaciones entre el Estado y el movimiento cooperativo se instituyen en planos diferentes. Por un lado, en lo referido al cumplimiento de la función de supervisión, control y fomento que debe ejercer el Estado en resguardo de los intereses de la sociedad en general, y por otro en cuanto a la representación en el Estado de la membrecía organizada en cooperativas.

En el primer plano, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Productivo constituye la autoridad de aplicación del régimen que regula el funcionamiento de las cooperativas, así como su promoción⁹. Sus competencias se han establecido en la Ley 20.337, sus modificatorias y complementarias y las normas dictadas al respecto¹⁰.

En el segundo plano, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto n.º 420/96, la conducción y administración del INAES se integra en su directorio por un presidente y seis vocales de los cuales dos son designados en representación de las cooperativas. Las distintas entidades que agrupan a las cooperativas propiciaron en 2019 la designación como sus representantes de los presidentes de Cooperar y Coninagro.

En función de las orientaciones y objetivos que privilegian los distintos organismos gubernamentales —en un ámbito específico de la sociedad o en un territorio— se pueden identificar y delimitar distintas políticas según su carácter horizontal o vertical-sectorial (Kendall, 2001). Al respecto se diferencian las políticas horizontales, dirigidas al conjunto

⁹ El INAES (Decreto n.º 721/2000) ejerce en el ámbito nacional las funciones que le competen al Estado Nacional como autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las Asociaciones Mutuales y las Cooperativas establecido por las Leyes 20.321 y 20.337. Tiene a su cargo el otorgamiento de la personería jurídica a las entidades a través del registro nacional de cooperativas y mutuales, ejerce, en el mismo ámbito, su control público y superintendencia. Fomenta el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual en el país, el reconocimiento de estas organizaciones efectuando el otorgamiento, denegatoria o retiro de la personería jurídica para su funcionamiento, como así también su superintendencia y control público. Para el cumplimiento de sus misiones y funciones el organismo cuenta con financiamiento propio otorgado por la Ley 23.427 y los derivados del aporte contemplado en el artículo 9 de la Ley 20.321.

¹⁰ Existen además organismos provinciales con atribuciones de distinta naturaleza en lo relativo a la organización y aplicación de la normativa nacional en las actividades de las cooperativas en sus respectivas jurisdicciones. Esos organismos tienen diferente status jerárquico (direcciones generales de inspección de personas jurídicas o inspecciones generales que por lo general llevan un registro provincial de organizaciones de la comunidad) y dependen en algunos casos de los ministerios de justicia de la provincia o de fiscalías de Estado.

de organizaciones de la economía social, de las verticales que incluyen a subcampos determinados, que a la vez pueden contener grandes conjuntos o subsectores (instituciones sin fines de lucro o empresas autogestionadas) o algunas de sus formas institucionales (cooperativas, asociaciones, etc.). La sectorialidad de las políticas se concibe en el sentido de ramas de actividad económica como la agraria, la industrial o la de servicios, y con las políticas estructurales horizontales, como desarrollo regional y local, por ejemplo.

En el ámbito de las políticas públicas, el conjunto programas y categorías programáticas dirigidas al cooperativismo se muestra en la tabla 2 donde se agrupan los programas e instrumentos vigentes, cuya sectorialidad está determinada a partir de los ámbitos de competencia de las instituciones responsables y los distintos sectores de actividad económica. Mientras que los programas están integrados por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos y establecen las prioridades de la intervención en términos de la asignación de los recursos, los proyectos constituyen la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos y de forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas.

Tabla 2

**Políticas públicas orientadas a las cooperativas:
categorías programáticas incluidas en el presupuesto
de la Administración Nacional (2020-2021)**

Instituciones responsables	Categorías programáticas
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social INAES	Promoción de empleo social
	—Programa «Asistencia a la actividad cooperativa y mutual»: desarrolla actividades complementarias vinculadas con la promoción y fomento de la actividad cooperativa y mutual y con capacitación en la materia y el registro. Capacita y asiste técnicamente a cooperativas y mutuales, en particular cooperativas de trabajo con asociados en condiciones de alta vulnerabilidad social y cooperativas incluidas en programas impulsados por el Estado. Brinda asistencia y capacitación a grupos pre-cooperativos Asiste financieramente a cooperativas. Impulsa un plan anual de fiscalización en todo el territorio.

Instituciones responsables	Categorías programáticas
Ministerio de Desarrollo Social	Promoción de empleo social
	<ul style="list-style-type: none"> — Programa nacional de Inclusión socioproductiva y desarrollo local «Potenciar Trabajo» (Resolución n.º 121/2020): tiene el propósito de mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa. Incluye los beneficiarios de programas anteriores como Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Comunitarios. Su objetivo es vincular sectores con capacidad para reactivar la producción en cinco ámbitos considerados prioritarios: construcción, producción de alimentos, textil, economía del cuidado y recolección y reciclado de residuos urbanos. Las actividades que se realizan en este programa brindan como prestación económica individual un salario social complementario que incluye como una de las posibilidades de contraprestación las tareas de cuidado que se realicen dentro del componente de proyectos socio-comunitarios. Las personas que participan deben realizar actividades durante un promedio de 80 horas mensuales y acreditar su cumplimiento. — Monotributo Social Ley 25.865: permite la formalización de actividades económicas, el acceso a las prestaciones de las obras sociales y el ingreso al sistema previsional. Para acceder a la cobertura de una obra social requiere el pago del 50%; el resto del aporte lo cubre el Estado. Una vez registrado como monotributista social, el titular está en condiciones de emitir facturas por sus productos o servicios y puede convertirse en proveedor del Estado. — Economía Social: Proyectos «Manos a la Obra» Res. n.º 1375/04: se otorgan subsidios no reintegrables a los emprendimientos socioproductivos para la adquisición de maquinarias, equipamiento, herramientas e insumos que promuevan el desarrollo sus actividades. Se brinda acompañamiento a proyectos que se encuentran en un estadio inicial y a los que se encuentran en un proceso de consolidación. En 2017 se brinda apoyo a 7.764 destinatarios y 34 organizaciones (asociaciones de pequeños productores, empresas recuperadas, mutuales, cooperativas, ONG que cuentan con proyectos que se estén iniciando o en vías de consolidación). — Microcrédito Ley 26.117: se destina a personas que se organizan en torno al autoempleo urbano o rural para adquirir insumos y maquinarias que permiten aumentar la productividad y mejorar los ingresos familiares. Las organizaciones sociales se constituyen como instituciones de microcrédito para evaluar, otorgar y realizar un seguimiento de los créditos.

Instituciones responsables	Categorías programáticas
Ministerio de Desarrollo Social (cont.)	<p>— Marca Colectiva Ley 26.355: distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social. Identifica bienes y servicios realizados por emprendedores para mejorar la calidad de los productos y favorecer su comercialización. Requiere estar inscripto en el registro nacional de efectores de desarrollo local y economía social.</p>
	<p>— Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) Resolución 408/20: se propone reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores de la economía popular para que accedan a herramientas que permitan potenciar su trabajo. Quienes se inscriben pueden trabajar de manera individual o colectiva y en este último caso, las unidades productivas pueden adoptar, entre otras, la forma de cooperativas (incluye cooperativas de liberados y empresas recuperadas), proyectos productivos o de servicios (inscriptos en el Registro Nacional de Efectores Sociales del MDSN), emprendimientos productivos familiares y no familiares, organizaciones sociales/comunitarias y núcleos de agricultura familiar. La incorporación al registro les permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación, participar en redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera. El registro se incluyó en la Ley de Emergencia Social sancionada en diciembre de 2016 aunque se habilitó en junio de 2020. Los inscriptos en el ReNaTEP trabajan en su mayoría de forma individual. De más de dos millones de personas inscrites en mayo de 2021 solo 8,4% trabaja en cooperativas (Renatop, 2021).</p>
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<p>— Programa Trabajo Autogestionado; competitividad para Empresas Autogestionadas. Resolución n.º 203/2004.</p> <p>— Programa de transición al salario social complementario. Resolución 201-E/2017.</p> <p>— Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos locales Resolución 312/20. Línea de Desarrollo de Entramados Productivos Locales.</p>

Fuente: elaborado con base en informaciones sobre los servicios de todos los ministerios, abril 2021.

En forma paralela al programa específico de asistencia a la actividad cooperativa, la primera instancia nacional de institucionalización de políticas dirigidas a la economía social y solidaria fue formalizada en 2004 por el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a

la Obra», con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo. En el contexto de las acciones de promoción de empleo social se impulsó en 2009 el Programa de Ingreso Social con Trabajo con el objetivo de crear 100.000 nuevos puestos de trabajo a través de la constitución de cooperativas para la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local.

Desde la primera década de 2000 los programas implementados por el MDS mantuvieron continuidad y permitieron asegurar y ampliar la cobertura, mejorando las asignaciones presupuestarias¹¹. En conjunto implicaron un avance primordial con relación a los programas de transferencias condicionadas de ingresos que los precedieron y respecto de cualquier otro programa social¹². En su desarrollo durante más de una década, sin dejar de sostener las inversiones requeridas ampliaron la incorporación de los entes ejecutores¹³ (aún en gobiernos de distinto signo político) e incorporaron cambios en su orientación particularmente entre los años 2015-2019 en que se sustituyó el requisito de la prestación laboral por el logro de la terminalidad educativa y la capacitación, en búsqueda de la progresiva autonomía económica de las personas a título individual más que en términos del estímulo a la conformación de iniciativas colectivas de autogestión. El balance de los resultados en distintas coyunturas ha puesto de manifiesto un conjunto de limitaciones, algunas relativas a la masificación de los programas, y el impacto dispar en la consolidación y perdurabilidad de numerosas experiencias

¹¹ Cabe destacar la importancia que reviste la incorporación en la legislación nacional de un conjunto de normas que respondieron a la necesidad de consolidar y formalizar las actividades de los grupos conformados bajo la figura de cooperativa de trabajo. En este caso se destaca la importancia de las leyes de Monotributo Social, de Promoción del Microcrédito y de Marcas Colectivas.

¹² Distintos estudios han caracterizado los alcances del programa aunque también mencionaron sus límites para consolidar y resolver la problemática del trabajo no registrado y la inserción en el mercado de trabajo (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Zaragoza, 2015, Vuotto, 2012).

¹³ Los entes ejecutores están conformados por gobiernos provinciales, municipales, organismos públicos, ministerios etc. También pueden participar como entes ejecutores las cooperativas y otras organizaciones de la sociedad civil. Son responsables de coordinar la ejecución de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen en distintos espacios geográficos. El plan de actividades se encuentra definido por el MDS. En 2016 se incorporaron más de sesenta entes ejecutores, en su mayoría representando organizaciones sociales y se realizaron acuerdos para el manejo de los fondos para la compra de herramientas e insumos del plan Argentina Trabaja. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (ver Amova y Vuotto, 2019) tuvo a su cargo veinte entes ejecutores en el conurbano bonaerense.

Desde 2020, el Programa Potenciar Trabajo en el ámbito del MDS ha incluido los programas Hacemos Futuro¹⁴ y Salario Social Complementario en un único plan. Su objetivo consiste en contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias. También contempla la creación y el fortalecimiento de unidades productivas para promover la inclusión social plena y el incremento progresivo de ingresos para alcanzar la autonomía económica. Para mitigar las consecuencias de la crisis económica, desde fines de 2020 se ha incrementado el presupuesto de los programas Potenciar Trabajo y el Potenciar Joven con la finalidad de sustituir el Ingreso Familiar de Emergencia¹⁵. Asimismo, se mantiene desde 2016 la continuidad del Programa Nacional de Economía Social¹⁶ para acompañar a las provincias en sus proyectos socioproductivos reconociendo su contribución como herramienta federal de promoción social y de generación de trabajo.

Junto con las políticas anteriores en el ámbito nacional el MTEySS implementa el Programa Trabajo Autogestionado reglamentado por la Secretaría de Empleo con el objetivo es mantener y generar puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas y mejorar su competitividad y sustentabilidad, así como las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores, promoviendo la mejora de las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Se orienta específicamente a las iniciativas de trabajo autogestionado para brindar apoyo técnico y económico en especial a empresas o fábricas recuperadas por sus trabajadores, que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación. En función de la experiencia desarrollada y con la finalidad de fortalecer una herramienta de la política pública de empleo, el MTySS reformuló aspectos vinculados con las condicio-

¹⁴ El 8 de febrero de 2018, los distintos programas del PRIST se unificaron bajo el programa «Hacemos Futuro» (Resolución n.º 96/2018).

¹⁵ El Ingreso Familiar de Emergencia fue una medida excepcional implementada por el gobierno nacional para proteger a las familias ante la pérdida o disminución de sus ingresos por la situación de emergencia sanitaria generada por el COVID-19. Constituyó una prestación económica que alcanzó cerca de 9 millones de trabajadores de la economía informal y otras categorías que se encontraban desempleadas.

¹⁶ El Plan «Crear y Crear» (Res. n.º 457/2016 y n.º 123/2016) prosiguió el desarrollo de las actividades promovidas desde 2006 e incluyó otras vinculadas con la Responsabilidad Social orientándose a las poblaciones en situación de vulnerabilidad social e impulsando salidas alejadas de la generación de trabajo autogestionado y de la promoción de organizaciones colectiva para reforzar una salida individual.

nes de acceso y permanencia en el programa en abril de 2017 (Res. n.º 62/E (2017)).

Las políticas gubernamentales implementadas en el campo del cooperativismo, en particular desde 2003, han sido diversas y continúan manteniendo especificidad. En el curso de más de un siglo de desarrollo del movimiento se transitó de una escasa consideración, en algunas coyunturas, al reconocimiento sobre su importancia y sus demandas a fin de dar respuesta a algunas de sus reivindicaciones. Esto le permitió al Estado asumir una posición activa, al poner en marcha iniciativas de distinto tipo que incluyeron mayoritariamente, desde inicios del siglo *xxi* a las cooperativas y desde 2016 a las iniciativas de la economía popular, algunas de cuyas expresiones se concretan a través de cooperativas de trabajo.

Un balance de las políticas de estímulo y promoción al cooperativismo durante cerca de dos décadas pone de manifiesto la significación de los instrumentos implementados en torno al cooperativismo de trabajo. Al respecto es importante subrayar que este sector solo puede contribuir a la solución de los problemas de empleo e inserción, en la medida que las políticas que lo promueven se vinculan con estrategias regionales de desarrollo. Los programas de estímulo y promoción al cooperativismo, en sí mismos, no constituyen más que una parte de las opciones de política de inclusión social (Levitas *et al.*, 2007; Hills, 1999) y no siempre garantizan un sendero de inclusión para los sectores relegados.

5. Conclusiones

La posición del cooperativismo argentino —delineada precedentemente a grandes rasgos— y los desafíos provenientes del contexto permiten identificar de manera simplificada tres campos organizacionales:

El primero está conformado mayoritariamente, desde su origen, en torno a entidades de productores entre las que sobresalen las del sector agrario. Algunas de estas cooperativas, que alcanzaron su madurez antes de la década de 1990¹⁷, han profundizado en formas específicas de cooperación y avanzaron en la implementación de políticas de manejo sostenible de los agroecosistemas, en un entorno que se ha vuelto cada vez más competitivo. Coexisten en este conjunto, varias entidades

¹⁷ De las cooperativas vigentes registradas en el INAES en 2021, un total de 1829 son entidades creadas entre 1907 y 1990.

en situación vulnerable. En general dependen de producciones intensivas tradicionales o nuevas, que se destinan al mercado interno, alcanzan bajos rendimientos e ingresos y sus productores no tienen acceso a fuentes de financiamiento suficientes para alcanzar un mejor desempeño.

El segundo conjunto está integrado por las cooperativas de trabajadores, en particular las fundadas a partir de 1990 con el propósito de responder a los grandes desafíos del siglo XXI: desocupación, pobreza y equidad social. En un mercado de trabajo con más de 9,566 millones de personas asalariadas registradas, la informalidad configura uno de los problemas más notorios en las últimas décadas. En este escenario, los sectores más precarizados del empleo han sido afectados con particular gravedad por la pandemia¹⁸. Para responder a los desafíos, distintos movimientos sociales han apoyado la conformación de cooperativas que contemplan la creciente precarización con el propósito de generar oportunidades de inserción y estabilidad. En un conjunto heterogéneo en el que actúan las cooperativas surgidas de empresas recuperadas, con las cooperativas creadas a partir de la implementación de planes sociales, y las iniciativas propias de los movimientos de la economía popular, conviven lógicas diferentes según el origen y el tipo de demandas y necesidades. Las problemáticas más importantes se estructuran en torno a los derechos al trabajo. Por un lado, el reconocimiento de la condición de trabajador en particular para quienes se encuentran en situaciones de precariedad y por otro el acceso a condiciones que aseguren igual protección que la establecida para los trabajadores en relación de dependencia de la actividad.

En el tercer conjunto, integrado por cooperativas proveedoras de servicios públicos esenciales, se destaca un 60% de las entidades que brindan el servicio de electricidad en quince provincias del país. Conformadas en su origen por los propios usuarios de los servicios, progresivamente se convirtieron en cooperativas multiservicios para configurar la herramienta asociativa de las pequeñas localidades del interior y garantizar a sus poblaciones mejor calidad de vida y preservación del hábitat.

¹⁸ El crecimiento de la informalidad como resultante de sucesivas crisis económicas ha sido determinante desde los años 80. Se acentuó en 1987 con el fracaso del plan Austral, en 1989 debido a la hiperinflación y luego con la crisis del Tequila en 1994, la crisis de 2001, la devaluación de 2014, la crisis de 2016 y la devaluación de 2018 para conducir en 2021 a un universo de más de cuatro millones de personas en un mercado de trabajo de 8,7 millones de asalariados formales, entre privados y públicos.

Por último, en el plano de las intervenciones impulsadas por el Estado a través de las políticas mencionadas se han tratado de poner de manifiesto las acciones de un gran número de instancias y estructuras mediadoras y la multiplicidad de actores institucionales interesados en promover en particular la reinserción laboral de las personas a través de la fórmula cooperativa. Al riesgo de generar una fuerte dependencia entre esas organizaciones y el Estado, lo acompaña la paradoja de consolidar una lógica de planes sociales, cuando la intención manifiesta del movimiento cooperativo y de las organizaciones sociales consiste en revertirla. No siempre el marco institucional ha resultado el más propicio para la implementación de algunos programas. Por ello, las políticas orientadas al conjunto del sector y los enfoques para valorizar la alternativa cooperativa desde la esfera pública —vinculándola con el desarrollo socio-productivo— pueden resultar eficaces para promover la institucionalidad, de manera directa o indirecta, en la medida que aseguren una efectiva participación de los actores concernidos, favorezcan la inclusión económica y social de los más vulnerables y ayuden a afirmar la sostenibilidad de las organizaciones.

Referencias

- AMOYA, M. y VUOTTO, M.: Hacia una representación sindical de la economía popular en Argentina. UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE). Genève, 2019.
- ARCIDIÁCONO, P. y BERMÚDEZ, Á.: «Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja». Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo n.º 7, 2015, pp 3-36. Recuperado de <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/1437>
- BÓREA, D.: La mutualidad y el cooperativismo en la República Argentina. Tercer Censo Nacional levantado el 1.º de junio de 1914. Tomo X. Valores mobiliarios y estadísticas diversas. Recuperado de http://www.deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2016-09-15%2018:57:06_1914%20tomo%2010%20-%201ra%20parte.pdf
- CALETTI, A.: El marco histórico del país y el cooperativismo, Cuadernos de Economía Social, 28, Intercoop: Buenos Aires, 1988, pp. 24-31.
- CEPAL COOPERATIVISMO LATINOAMERICANO: antecedentes y perspectivas, Libros de la CEPAL n.º 14. Santiago de Chile, 1989. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2097>
- COOPERATIVA OBRERA: Balance social cooperativo. Ejercicio 108. Bahía Blanca 2019. Recuperado de <https://www.cooperativaobrera.coop/lp/balance-social-cooperativo-108/>

- CORTÉS CONDE, R.: Problemas del crecimiento industrial de la Argentina (1870-1914)», *Desarrollo Económico*, 3. 1963 Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3465953?seq=1>
- CRACOGNA, D.: *Manual de Legislación Cooperativa*, Buenos Aires: Intercoop. 2016.
- DI TELLA, T.; GERMANI, G.; GRACIARENA, J.: *Argentina Sociedad de masas*, Buenos Aires, 1965, pp. 284.
- FERRER, A.: *La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1968.
- GERMANI, G.: *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Editorial Paidós: Buenos Aires, 1962.
- HILLS, J.; LE GRAND, J.; PIACHAUD, D. (eds.): *Understanding social exclusion*, Oxford University Press: 2002.
- INAES: REGISTRO NACIONAL DE EMPRESAS RECUPERADAS, Buenos Aires, 2021, en <https://www.argentina.gob.ar/inaes/registro-nacional-de-empresas-recuperadas>
- INACYM: *Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales*. Buenos Aires: 2008.
- KAPLAN DE DRIMER, A.; DRIMER, B.: *Las cooperativas. Fundamentos-Historia-Doctrina* Intercoop, Buenos Aires: 2017, pp. 511-544.
- KENDALL, J.: *The third sector and the development of European public policy: Frameworks for analysis?*, Civil Society, Working Paper 19, London School of Economics and Political Science, July 2001. Recuperado de https://socialpolicy.ucc.ie/Kendall_Third_sector.pdf
- LEVIN, A.; VERBEKE, G.: *El cooperativismo argentino en cifras, tendencias en su evolución: 1927-1997*. Documento del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, n.º 6, diciembre de 1997. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docin/document/docin_cesot_006
- LEVITAS, R.; PANTAZIS, C.; FAHMY, E.; GORDON, D.; LLOYD-REICHLING, E.; PATSIOS, D., Department of Sociology and School for Social Policy Townsend Centre for the International Study of Poverty, University of Bristol 2007. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/267222796_The_Multi-Dimensional_Analysis_of_Social_Exclusion
- PEDRO, B.; CAMPARI, G.; DI VIRGILIO, M.; RODRÍGUEZ, M.; ZAPATA, M.C.: *Construcción autogestionaria de hábitat por cooperativas: derecho a la ciudad y a la centralidad en la Ciudad de Buenos Aires*, Ley n.º 341/00. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Ciencia y Técnica, 2020. Recuperado de http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/libuba/index/assoc/HWA_3212.dir/3212.PDF
- VUOTTO, M.: *Organizational dynamics of worker cooperatives in Argentina*. Service Business. Collection Business and Economics. Volume 5 / 2012. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11628-011-0128-4>
- VUOTTO, M.; ESTRAGO, A.: *A propósito de indicadores y estadísticas sobre el cooperativismo argentino*, Cuadernos de Cultura Cooperativa 86, 2021.
- VUOTTO, M.: *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*, Buenos Aires, OIT Documento 217, 2011. Recuperado

de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_179395.pdf

ZARAZAGA, R.: Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja, *Desarrollo Económico*, Vol. 54, n.º 214, pp. 333-356, 2015. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/43748264?seq=1>

La legislación cooperativa en Argentina

Dante Cracogna

Universidad de Buenos Aires
dcracogna@estudiocracogna.com.ar

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp53-85>

Recibido: 22.06.2021
Aceptado: 06.09.2021

Sumario: 1. Antecedentes.—2. La Ley 20.337.—3. El Código Civil y Comercial.—4. Naturaleza y objeto.—5. Constitución.—6. Asociados.—7. Capital.—8. Excedentes, fondos y reservas.—9. Estructura orgánica: 9.1. Asamblea. 9.2. Consejo de administración. 9.3. Sindicatura y auditoría.—10. Integración.—11. Disolución.—12. Fiscalización pública.—13. Conclusión.—Bibliografía.

Resumen: El artículo describe sintéticamente el régimen legal de las cooperativas en Argentina comenzando por sus antecedentes históricos a partir del Código de Comercio de 1889 y un planteo general de la ley vigente en la materia. Seguidamente se exponen los principales institutos jurídicos siguiendo la estructura de la Ley 20.337 y poniendo énfasis en aquéllos que distinguen claramente a las cooperativas de otras formas jurídicas de organización colectiva. Se analiza la incidencia del Código Civil y Comercial que rige a partir de 2015 sobre la legislación cooperativa como así también la aplicación supletoria de las disposiciones sobre sociedades anónimas contenidas en la Ley General de Sociedades. Especial atención merecen la caracterización de las cooperativas, el acto cooperativo, el régimen económico, los órganos sociales y la integración cooperativa.

Palabras clave: legislación cooperativa, acto cooperativo, Código Civil y Comercial, ley argentina de cooperativas.

Abstract: This article describes in a synthetic way the legal treatment of cooperatives in Argentine starting from the Code of Commerce enacted in 1889 to the present law on cooperatives. It provides a vision of the main features of the cooperatives following the structure of Law 20.337 which is the general law of cooperatives in the country. It emphasizes the aspects that make the difference between cooperatives and for-profit societies. The impact of the new Civil and Commercial Code of 2015 on the legal framework for cooperatives is considered as well as the subsidiary incidence of the regulations of the General Law of Societies. Special attention is paid to the notion of cooperative act, the economic regimen, the governance structure of cooperatives and the regulation of cooperation among cooperatives.

Keywords: cooperative legislation, cooperative act, Civil and Commercial Code, Argentine law on cooperatives.

1. Antecedentes

La legislación cooperativa en Argentina surgió con posterioridad a la aparición de las cooperativas. En efecto, las primeras cooperativas fueron creadas en el último tercio del siglo XIX. Eran principalmente cooperativas de consumo que seguían el modelo europeo traído por los inmigrantes de ese origen que llegaron al país estimulados por los regímenes de promoción de la colonización del extenso y prácticamente vacío territorio nacional. Dentro de las políticas implementadas por los gobiernos posteriores a la organización nacional se encontraba la de poblar el territorio promoviendo la inmigración europea, tal como postulaba la Constitución sancionada en 1853. Esos inmigrantes trajeron la experiencia cooperativa de sus países de origen y la desarrollaron al calor de las circunstancias de sus nuevos lugares de radicación.

Las primeras cooperativas nacieron cuando no existía ley de cooperativas ni se ocupaban de ellas los códigos de comercio y civil sancionados en 1862 y 1869, respectivamente. De manera que esas primeras experiencias tuvieron que adoptar distintas formas jurídicas conforme con las que se organizaron preservando rasgos propios de las cooperativas.

Fue recién con la reforma del Código de Comercio sancionada en 1889 que las cooperativas adquirieron reconocimiento jurídico específico mediante su regulación en tres artículos que trataban acerca de ellas. De manera reveladora, el informe de la Comisión de Códigos del Senado de la Nación que despachó el proyecto de reforma señalaba que se consideró conveniente legislar acerca de las cooperativas puesto que ellas habían comenzado a aparecer prometiendo el beneficio de su desarrollo futuro. Claramente, pues, el legislador se hizo cargo de una realidad económica y social que ya existía; y así lo reconoció expresamente. No obstante, las escasas disposiciones del Código de Comercio relativas a las cooperativas eran insuficientes para su adecuada regulación¹.

Pese a la señalada insuficiencia legal, las cooperativas continuaron desarrollándose al amparo de dichas normas pasando a tener una significativa importancia las cooperativas agrarias. En 1926, después de 36 años de vigencia del Código de Comercio reformado, cuando ya las cooperativas habían alcanzado un crecimiento considerable —con la existencia, incluso, de cooperativas de segundo grado— se sancionó la primera ley de cooperativas bajo el n.º 11.388 culminando una serie

¹ Pastorino, Roberto Jorge, *Orígenes del Derecho Cooperativo argentino*, Intercoop, Buenos Aires, 1998, p. 30 y ss.

de intentos realizados para su regulación mediante proyectos presentados por distintos senadores y diputados, además del Poder Ejecutivo. Esta ley, sancionada contemporáneamente con otra orientada especialmente al fomento de las cooperativas agrarias, significó un decidido espaldarazo al crecimiento de las cooperativas al dotarlas de un régimen actualizado y acorde con los genuinos caracteres que las definen. Incluso sirvió eficazmente para depurar algunas manifestaciones espúreas que habían aparecido, estableciendo la aplicación de sanciones a las entidades que se denominaban cooperativas sin sujetarse a sus disposiciones².

Por fin, el tercer momento de la legislación cooperativa nacional está constituido por la sanción en 1973 de la Ley 20.337, todavía vigente, que vino a sustituir a la ley de 1926. La actual ley, cuyo proyecto fue elaborado con participación del movimiento cooperativo, significó un decidido avance en la materia consolidando la disciplina jurídica de las cooperativas a tono con la doctrina y los principios cooperativos y las exigencias de las nuevas circunstancias del quehacer empresarial.

En síntesis, las cooperativas precedieron a su legislación y la evolución de ésta consta de tres etapas: las normas del Código de Comercio, vigentes durante 36 años; la Ley 11.388 que rigió a lo largo de 47 años y, por fin, la actual Ley 20.337 que lleva 48 en vigor.

2. La Ley 20.337³

La Constitución Nacional no contiene mención alguna de las cooperativas; cuando se sancionó (1853) las cooperativas no existían y sus posteriores reformas fueron limitadas y puntuales. Por otra parte, al efectuarse una importante reforma en 1994, pese a existir un movimiento cooperativo desarrollado, el constituyente no consideró necesario referirse a él. Tal omisión no fue óbice para que las cooperativas se expandieran en numerosos sectores económicos y ámbitos geográficos merced a que la Constitución reconoce con amplitud el derecho de asociación y a la existencia de una legislación apropiada.

² Rodríguez Gomes, Federico, abunda en consideraciones acerca de las características de la Ley 11.388 y reproduce el texto del informe de la Comisión de Códigos del Senado que despachó el respectivo proyecto de ley, el cual demuestra el profundo conocimiento que sus autores tenían del tema, avalado por una amplia investigación del derecho comparado (*La sociedad cooperativa*, 2.^a ed., Hachette, Buenos Aires, 1955, p. 311 y ss).

³ En adelante las referencias a esta ley se harán como LC.

La Ley 11.388 sirvió adecuadamente al desarrollo de un sano movimiento cooperativo durante casi cinco décadas y los escasos reclamos para que fuera reformada se fundaban, básicamente, en la conveniencia de una actualización. Sin embargo, la situación cambió cuando en 1972 se dictó la Ley de Sociedades Comerciales que introdujo importantes modificaciones en el régimen de las sociedades anónimas que era supletoriamente aplicable a las cooperativas. En efecto, la vieja Ley 11.388 se limitaba a reglar los aspectos fundamentales de las cooperativas y declaraba subsidiariamente aplicables las normas sobre las sociedades anónimas, lo cual devino inconveniente cuando se reformó sustancialmente la disciplina de estas últimas.

La apuntada circunstancia motivó que el propio movimiento cooperativo —a cuyo progreso había servido eficazmente— propugnara la modificación de la Ley 11.388 a fin de evitar los problemas que traería aparejados el nuevo régimen de las sociedades anónimas. A la vez, se aprovecharía para efectuar una prudente actualización de su contenido teniendo en cuenta, entre otras cosas, la reformulación de los principios cooperativos realizada por la Alianza Cooperativa Internacional en 1966⁴, además de otros aspectos puntuales. Para elaborar el respectivo proyecto se designó una comisión de la que participaron representantes de las organizaciones superiores de integración cooperativa.

De todo lo anterior resultó una nueva ley de cooperativas mucho más extensa que su predecesora, orgánica y sistemáticamente concebida, conteniendo trece capítulos con ciento veinte artículos y con una terminología respetuosa de la naturaleza propia de las cooperativas. Su rigor doctrinario se halla garantizado por su fidelidad a los principios cooperativos entonces vigentes. La extensa exposición de motivos que la comisión redactora acompañó con el proyecto ilustra cabalmente acerca de las fuentes, sentido y alcances de cada una de sus disposiciones.

Si bien la nueva ley mantiene la aplicación subsidiaria de las normas sobre sociedades anónimas a fin de no recargar excesivamente su texto, la amplitud de su contenido evita que dicha subsidiaridad invada terreno que pueda comprometer los rasgos propios de las cooperativas.

Se trata de una ley de alcance nacional puesto que si bien la organización política del país es federal, la Constitución Nacional reserva a la Nación la potestad de legislar sobre el derecho de fondo civil y co-

⁴ Alianza Cooperativa Internacional, *Nuevos enfoques de los principios cooperativos en el mundo*, Idelcoop, Rosario, 1981.

mercial, dejando librada sólo su aplicación a los tribunales provinciales. De manera que se trata de una ley única que rige en todo el territorio del país y es, además, de carácter general, pues rige a todas las cooperativas cualquiera sea su objeto social o actividad específica. A pesar de que existieron proyectos para regular de manera especial a las cooperativas de trabajo y de crédito, hasta el momento no han prosperado, por lo que la LC sigue siendo única y general.

A diferencia de lo que había sucedido anteriormente, la actual ley no forma parte de ningún código. Las primeras normas sobre la materia integraban el Código de Comercio como artículos 391, 392 y 394, en tanto que la Ley 11.388 se halla incorporada como un capítulo especial del mismo código. No ocurre de igual manera con la ley actual, que tampoco se incorporó al Código Civil. Como se verá más adelante, ello constituye uno de los motivos fundamentales para definir la naturaleza jurídica propia de las cooperativas, sin perjuicio de la unificación del derecho privado mediante la sanción del Código Civil y Comercial en 2015.

A lo largo de casi medio siglo de vigencia la LC demostró resultar un instrumento idóneo para reglar la organización y el funcionamiento de las cooperativas. Prueba de ello es que prácticamente no sufrió modificaciones⁵ durante ese extenso período y que el propio movimiento cooperativo manifestó reiteradamente su oposición a la reforma⁶. La doctrina y la jurisprudencia, por su parte, no han expresado críticas relevantes. La razón de haber perdurado incólume durante ese dilatado lapso pese a los cambios políticos y económicos que se han producido en el país puede encontrarse en su carácter amplio y no reglamentarista, respetuoso tanto de los principios como de la autonomía de las cooperativas a las que preserva de la injerencia estatal y permite una actuación libre y voluntaria.

Los problemas legales que las cooperativas enfrentan no surgen de la LC sino que son provocados por otros regímenes que inciden sobre ellas o que se les aplican inapropiadamente, como las limitaciones a

⁵ Sólo dos leyes modificaron la LC, a saber: la ley 22.816 que sólo introdujo ligeras modificaciones en materia de sanciones y la ley 25.017 que dispuso una limitación a la baja de asociados resuelta por la asamblea o el consejo de administración cuando supere el 10% de los asociados, pero supeditó su vigencia a la reglamentación que debía dictarse al respecto, lo cual nunca ocurrió.

⁶ Los Congresos Argentinos de la Cooperación que se realizaron con posterioridad a la sanción de la LC invariablemente se pronunciaron en favor de su mantenimiento y cuando la autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas promovió su reforma mediante un proyecto llamado «Ley Federal de Cooperativas y Mutuales» en 2014, el movimiento cooperativo en forma prácticamente unánime se pronunció en contra.

ciertas actividades, la aplicación de la legislación laboral a las cooperativas de trabajo y el tratamiento fiscal inadecuado; además de la acción de ciertos organismos estatales que no toman en consideración su particular naturaleza. Las únicas adecuaciones que se reclaman tienen que ver con la necesidad de contar un régimen especial para las cooperativas de trabajo dentro del marco general de la LC y una regulación simplificada para las pequeñas cooperativas.

3. El Código Civil y Comercial

Después de años de proyectos de unificación del derecho privado no concretados, en 2015 entró en vigencia el Código Civil y Comercial que sustituyó a los antiguos códigos que trataban cada una de esas materias. Además de la unificación, el nuevo Código introdujo importantes reformas en el campo de ambas disciplinas.

Sin embargo, como señalan los Fundamentos elaborados por la comisión redactora, el nuevo cuerpo legal no altera los llamados «micosistemas normativos autosuficientes» consistentes en leyes que tratan en forma especial determinados institutos del derecho privado, tales como la ley de sociedades comerciales —que pasa a denominarse ley general de sociedades—, la ley de concursos, la ley de seguros, la ley de mutuales y la ley de cooperativas. Empero, aunque dichas leyes mantengan su vigencia, la sanción del nuevo Código que rige a todo el derecho privado provocó un reacomodamiento de las disposiciones de cada una de ellas para su ubicación armónica dentro del nuevo sistema. Este proceso aun se halla en marcha mediante la actuación de los tribunales y la contribución de la doctrina.

El Código Civil y Comercial, contiene en el Libro Primero (Parte General) un título íntegramente dedicado a las personas jurídicas —que no existía en los códigos anteriores— por lo que resulta de particular importancia el orden de prelación para la aplicación de dichas normas y de las contenidas en las leyes especiales de sociedades, mutuales y cooperativas, además de la fuerza jurídica de la voluntad de sus integrantes. La llave maestra de ese orden de prelación se halla en el art. 150 que dispone que las personas jurídicas privadas se rigen, en primer lugar, por las normas imperativas de su ley especial; es decir por la LC en el caso de las cooperativas. En segundo término, no existiendo normas imperativas en la ley especial o en el Código Civil y Comercial, rigen las normas del acto constitutivo y sus modificaciones; vale decir, el estatuto de la cooperativa, que es la expresión de la voluntad de sus integrantes. Por último, en ausencia de los dos niveles normativos anterior-

res, se aplican las normas supletorias de las respectivas leyes especiales (la LC en este caso) o, en su defecto, las del título del Código Civil y Comercial relativo a las personas jurídicas privadas en general.

No obstante, en el caso de las cooperativas existe una complicación adicional derivada de la norma de la LC que determina que para ellas rigen supletoriamente las disposiciones relativas a las sociedades anónimas en cuanto se concilien con las disposiciones de la LC y la naturaleza de las cooperativas. En consecuencia, para que sean aplicables las disposiciones sobre sociedades anónimas deben cumplirse los siguientes requisitos: a) que no existan disposiciones imperativas ni supletorias de la voluntad de las partes en la LC; b) que las normas sobre sociedades anónimas sean compatibles con las de la LC y c) que dichas normas se concilien con la naturaleza de las cooperativas.

En conclusión, del análisis de las normas del Código Civil y Comercial sobre las personas jurídicas privadas se desprende que no existen disposiciones que puedan alterar sustancialmente el régimen legal de las cooperativas por cuanto la LC regla de manera imperativa sus aspectos fundamentales; consiguientemente, la aplicación del nuevo Código no ha provocado modificaciones en su desenvolvimiento⁷. En cambio, existe en el nuevo Código un artículo que ha venido a ratificar la orientación doctrinaria que sostiene la singularidad de las cooperativas como entidades diferentes de las sociedades y de las asociaciones. Efectivamente, el art. 148 del nuevo Código cuando enumera las personas jurídicas privadas menciona en forma diferenciada a las sociedades, las asociaciones y las cooperativas, además de las mutuales, las fundaciones y otras, con lo cual deja claramente determinado que se trata de personas jurídicas diferentes dando así un paso fundamental en la afirmación de la naturaleza propia y distinta de las cooperativas.

4. Naturaleza y objeto

El primer capítulo de la LC —de sólo seis artículos— constituye el núcleo significativo que brinda sentido a la totalidad de las disposiciones que integran su texto.

El concepto de cooperativa que la ley incorpora consiste en afirmar que son «entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios». Surge clara la diferencia con las

⁷ Cracogna, Dante, «Las cooperativas en el marco del Código Civil y Comercial», *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones*, n.º 273, Buenos Aires, julio-agosto 2015, p. 1047 y ss.

sociedades que reúnen capital que para la obtención de lucro o incrementar el valor de la inversión de sus socios; las cooperativas, en cambio, organizan servicios sobre la base del esfuerzo propio y de la ayuda mutua, lo cual define su peculiar naturaleza.

El amplio concepto del art. 2 LC cobija a toda clase de cooperativas; sin embargo, su misma amplitud hace necesario acotarlo para evitar confusión con otras entidades tales como las asociaciones y las mutuales que tienen ciertos rasgos similares. De allí que el mismo artículo puntualice que deben reunir una serie de caracteres entre los cuales se encuentran los principios cooperativos que habían sido formulados por el Congreso de la ACI de 1966, si bien no los menciona como tales⁸. Asimismo, dichos caracteres pueden vincularse con los principios incluidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de 1995, a saber: asociación voluntaria y abierta (incs. 1.º, 2.º y 7.º); control democrático por los asociados (inc. 3.º); participación económica de los asociados (incs. 4.º, 6.º y 12); autonomía e independencia (incs. 3.º y 7.º); educación, capacitación e información (inc. 8.º); cooperación entre cooperativas (inc. 9.º); preocupación por la comunidad (incs. 8.º, 10 y 12)⁹.

Los restantes incisos del art. 2 mantienen ciertos rasgos que las cooperativas tienen tradicionalmente reconocidos en el derecho argentino: variabilidad del capital y duración ilimitada; número mínimo de diez asociados, salvo excepciones que admitiera la autoridad de aplicación; limitación de la responsabilidad de los asociados; destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación.

Una disposición especial es la que permite la prestación de servicios a no asociados en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación y con el recaudo de que los excedentes derivados de esas operaciones se destinen a una cuenta especial de reserva de carácter irreparable, como todas las reservas previstas por la ley.

Las notas caracterizantes contenidas en el art. 2 constituyen una suerte de portada o síntesis del régimen de las cooperativas que se va desarrollando posteriormente a lo largo de los sucesivos capítulos de la

⁸ Sin perjuicio de que, como afirma la Exposición de Motivos, la ley incorpora los principios cooperativos declarados por la ACI en su XXIII Congreso realizado pocos años antes (Viena 1966), los caracteres previstos por el art. 2 dan cabida también a los contenidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. Cfr. Alianza Cooperativa Internacional, *Los principios cooperativos para el siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996.

⁹ Resulta ilustrativo acerca del tema de los principios en la conceptualización de las cooperativas el desarrollo de Alfonso Sánchez, Rosalía, «Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 27, CIRIEC-España, Valencia, diciembre 2015, p. 49 y ss.

ley. Tales notas, junto con los restantes artículos del capítulo primero, definen la peculiar naturaleza de aquéllas.

La ley impone que la denominación social incluya la palabra «cooperativa» y, por otro lado, sanciona el uso indebido de ésta por parte de entidades que no reúnan los caracteres que la ley exige.

Norma de trascendente importancia es la que consagra la noción del «acto cooperativo» (art. 4) verdadero meollo de la teoría del derecho cooperativo como disciplina autónoma y diferenciada, más allá de la autonomía legislativa. El acto cooperativo existe como realidad económica y social por cuanto se trata de la relación que tiene lugar entre el asociado y la cooperativa en la realización del objeto social de ésta, que no es otro que el servicio; es una relación singular, diferente de otras, que constituye un acto jurídico específico. Pero en este caso, la propia ley le brinda reconocimiento con lo cual no puede asimilarse a otros actos jurídicos y adquiere contornos propios; no es un acto de comercio ni civil ni administrativo; es un acto específicamente cooperativo y su consecuencia es la sujeción a las normas del estatuto y las propias del derecho cooperativo, dejando espacio sólo a la aplicación residual de las normas que rigen a los institutos jurídicos afines al objeto social de la cooperativa (consumo, crédito, comercialización, vivienda, trabajo, etc.).

Desde la sanción de la LC la jurisprudencia se ha ido haciendo cargo de este instituto en pronunciamientos que contribuyen a perfilar sus efectos, diferenciándolo de otros actos jurídicos. Pero debe admitirse que todavía, pese al tiempo de su vigencia, no ha logrado cabal reconocimiento jurisprudencial y doctrinario debido, en buena medida, a que el tema no ha sido materia de enseñanza universitaria y a la carencia de suficiente producción teórica al respecto¹⁰.

A diferencia de otras legislaciones, la ley acoge una noción amplia del acto cooperativo pues no solamente considera tal al realizado entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cum-

¹⁰ Sobre el acto cooperativo y su recepción jurisprudencial: Rezzónico, Alberto Edmundo, «El acto cooperativo. Noción, contenido y alcances. Su incorporación al derecho positivo nacional», *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. Montevideo, 16-18 de noviembre de 2016*, Intercoop, Buenos Aires, 2018, p. 53 y ss; Vallati, Jorge Armando, «El acto cooperativo. Recepción legislativa y jurisprudencial. Efectos en la cooperativa de consumo», *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica, 20 al 22 de noviembre de 2019*, Cooperativas de las Américas, San José, 2020, p. 137 y ss. De especial interés sobre el tema con un enfoque español resulta Vargas Vasserot, Carlos, «El acto cooperativo en el derecho español», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 37, CIRIEC-España, Valencia, diciembre 2020, p. 9 y ss.

plimiento de su objeto social sino también, respecto de las cooperativas, a los que con idéntica finalidad realicen con otras personas; vale decir a aquéllos que resulten necesarios para realizar su objeto social: por ejemplo la adquisición de mercaderías a terceros por parte de las cooperativas de consumo para su distribución entre los asociados o la venta a terceros de los productos de sus asociados por parte de las cooperativas agrarias.

En síntesis, los elementos que caracterizan el acto cooperativo son:

- a) los sujetos que intervienen (la cooperativa y sus asociados);
- b) el objeto (la realización del objeto social): y
- c) la causa (propósito de servicio y consiguiente ausencia de fin lucrativo).

La doctrina ha criticado el acto unilateralmente cooperativo previsto en el segundo párrafo del art. 4, pero también se ha señalado que la cooperativa no podría realizar sino actos cooperativos (directos o internos con los asociados e indirectos o externos con terceros) para poder cumplir su objeto social¹¹.

El objeto de la cooperativa es la prestación de servicios a sus asociados y la LC no pone limitación alguna a cuáles sean esos servicios; de manera que las cooperativas tienen abierta la posibilidad de realizar cualquier actividad en beneficio de sus asociados, siempre que se halla contenida en el objeto social previsto en su estatuto y que su denominación social no incluya expresiones que supongan un campo de operaciones diferente. Las limitaciones que existen para la actuación de las cooperativas en ciertas actividades surgen de otras leyes pero no de la ley de cooperativas.

En línea con el concepto de cooperativa establecido en el art. 2 y con la noción de acto cooperativo del art. 4, la LC prescribe que las cooperativas «no pueden transformarse en sociedades comerciales o asociaciones civiles» (art. 6) y fulmina de nulidad a toda resolución en contrario. Esta categórica prohibición viene a probar que las cooperativas no son sociedades ni asociaciones, puesto que no pueden transformarse en ellas, con lo cual sólo queda admitir que constituyen una categoría diferente. Esta conclusión se halla reforzada por la norma del art. 148 del Código Civil y Comercial, antes mencionada, según la cual las cooperativas son personas jurídicas privadas diferentes de las sociedades y de las asociaciones. Obviamente, esta conclusión ratifica su na-

¹¹ Es lo que Münkner ha puntualizado como *counter-transactions* (Münkner, Hans-H., «Germany», Cracogna, Dante-Fici, Antonio-Henry, Hagen (Editors), *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Heidelberg, 2013, p. 418).

turalidad distinta y da apoyo a la teoría del derecho cooperativo como disciplina autónoma con un objeto propio¹².

En el mismo capítulo se resuelve una cuestión que había sido materia de controversia durante la vigencia de la anterior ley de cooperativas: se faculta a las cooperativas para asociarse con personas de otro carácter jurídico (sociedades, asociaciones, mutuales, etc.) con sujeción al cumplimiento de dos condiciones, a saber: que sea conveniente para su objeto social y que no se desvirtúe su propósito de servicio¹³. De esa suerte, las cooperativas pueden actuar sin limitaciones en el terreno económico, sea formando otras figuras jurídicas o celebrando contratos empresariales para actividades que faciliten la realización de su objeto social. Esta permisión despeja dudas acerca de las posibilidades de actuación de las cooperativas potenciando su capacidad operativa en el escenario de una economía competitiva recurriendo a mecanismos de complementación que permitan superar distintas limitaciones.

En suma, la caracterización de la cooperativa; su objeto de servicio; el acto cooperativo y la prohibición de transformación, determinan una naturaleza singular de esta figura dentro del panorama del derecho nacional.

5. Constitución

La LC determina que las cooperativas son sujetos de derecho con los alcances previstos en ella; vale decir que son personas jurídicas distintas de los asociados que las integran, tal como el Código Civil y Comercial establece para las personas jurídicas privadas en general. Dicho carácter es adquirido mediante la autorización para funcionar y la inscripción en el registro que lleva la autoridad de aplicación.

¹² La terminante prohibición de transformación que consagra el art. 6 tiene asimismo una razón práctica y ética que consiste en evitar que por esa vía las reservas irrepartibles de la cooperativa pasen a formar parte del patrimonio de la nueva sociedad y puedan ser apropiadas por los socios de ésta. La prohibición legal, en cambio, impone que la cooperativa deba liquidarse y destinar el sobrante patrimonial resultante al Fisco para promoción cooperativa como establecen los arts. 94 y 102 LC. A continuación los asociados interesados podrán formar una nueva sociedad que nada tendrá que ver jurídicamente con la cooperativa preexistente.

¹³ De allí que la correcta caracterización de las cooperativas revista importante significado, incluso en el aspecto tributario. Ver al respecto: Atxabal Rada, Alberto, «La identidad cooperativa como justificación de un tratamiento fiscal diferenciado», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 50, Deusto, 2016, p. 285 y ss.

El registro de cooperativas es único para todo el país y se halla a cargo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)¹⁴. Se trata de un registro especial, diferente del que corresponde a las sociedades y las asociaciones. Para obtener la inscripción debe presentarse el acta de constitución —que no requiere escritura pública— la cual debe contener el estatuto, la suscripción e integración de cuotas sociales (capital) y la designación de los integrantes del consejo de administración y del síndico (órgano de fiscalización interna)¹⁵, además de los datos de identificación de los fundadores. El acta debe contar con las firmas certificadas de los miembros del consejo de administración. A ella debe agregarse una constancia del depósito bancario de la vigésima parte del capital suscrito. La autoridad de aplicación efectúa el control de legalidad y, de no haber observaciones o una vez subsanadas éstas, otorga la autorización para funcionar y efectúa la inscripción en el registro otorgando los respectivos testimonios y certificados.

La ley es muy precisa en cuanto al contenido que debe tener el estatuto por lo que éste se convierte en el instrumento que rige prácticamente de manera integral la organización y el funcionamiento de la cooperativa como así también su eventual disolución y liquidación, obviamente en concordancia con las disposiciones legales. A fin de facilitar y orientar la tarea de los fundadores, la autoridad de aplicación ofrece un estatuto tipo con cláusulas adaptadas a las diferentes clases de cooperativas (consumo, agraria, vivienda, trabajo, etc). Como todos los modelos, su adopción reduce el tiempo del trámite pero, a la vez, suele no adecuarse a las características propias de cada cooperativa en particular.

Como la constitución legal solamente queda formalizada una vez autorizada e inscripta la cooperativa, los fundadores son ilimitada y solidariamente responsables por los actos practicados y los bienes recibidos hasta que la cooperativa quede regularmente constituida. Esta severa disposición se enfrenta con el problema de la demora en la que suele incurrir la autoridad de aplicación para concluir el trámite. En efecto, si bien la ley establece un plazo de sesenta días para finalizar el procedimiento, con frecuencia ese plazo es excedido —y a veces con largueza— lo cual desalienta a los fundadores.

¹⁴ En el capítulo 12 se trata acerca de este organismo, al que a lo largo del texto se lo menciona como la autoridad de aplicación de la ley de cooperativas.

¹⁵ Acerca de la figura del síndico —denominación única en la legislación regional— se trata en el capítulo 9.

A los requisitos establecidos por la ley para la constitución la autoridad de aplicación agrega algunos otros, especialmente un estudio de factibilidad, exigencia que no existe para las sociedades ni para las asociaciones. Si bien ese requisito aparece plausible por estar fundado en asegurar la viabilidad de la iniciativa, se constituye en una imposición que dificulta el trámite sin fundamento legal.

Dificultad adicional para la constitución regular de las cooperativas reside en que el registro de cooperativas está radicado en la ciudad capital del país, con lo cual las distancias que supone el extenso territorio nacional suman inconvenientes. Si bien la ley autoriza que el trámite pueda iniciarse ante el órgano local competente de cada provincia¹⁶, no siempre tal órgano cuenta con la organización y diligencia adecuadas para llevarlo adelante en coordinación con la autoridad de aplicación.

Las reformas del estatuto como así también los reglamentos que no sean de mera organización interna de las oficinas, deben sometidos a la aprobación de la autoridad de aplicación antes de entrar en vigencia. El trámite que debe seguirse al efecto es semejante al de la constitución de la cooperativa y tropieza con los mismos inconvenientes.

Contra las decisiones de la autoridad de aplicación relacionadas con la autorización para funcionar, los reglamentos y las reformas del estatuto, pueden interponerse recursos administrativo y judicial.

En suma, como ha sucedido tradicionalmente, la LC sujeta el reconocimiento del carácter de persona jurídica a la autorización de un organismo especializado en materia de cooperativas y si bien el trámite resulta económico pues no hay necesidad de intervención notarial ni pago de impuestos, su duración suele ser más extensa de lo previsto por la ley.

6. Asociados

La capacidad de las personas humanas (así las llama el Código Civil y Comercial) para ser asociadas de una cooperativa se adquiere con la mayoría de edad (18 años) si bien, conforme con las reglas generales del derecho privado, pueden serlo también los menores por medio de sus representantes legales. De manera que no existen restricciones de orden legal para formar parte de una cooperativa.

¹⁶ Acerca del órgano local competente de cada provincia se trata en el capítulo 12, a propósito de la fiscalización pública.

Asimismo, en la línea de la amplitud existente para las personas humanas, la ley admite que las personas jurídicas, se asocien a las cooperativas. De tal manera que todas las personas jurídicas privadas reconocidas por el Código Civil y Comercial pueden asociarse: sociedades, asociaciones, mutuales, fundaciones, etc. Entre las sociedades la ley menciona expresamente a las sociedades por acciones.

Obviamente, tanto las personas humanas como jurídicas deben reunir los requisitos establecidos por el estatuto. Impera, pues, la autonomía de la voluntad de la cooperativa para establecer dichos requisitos tanto en materia de actividad como territorial, siempre que no se viole el principio del ingreso irrestricto, como también la libre decisión de los interesados en asociarse. Sin embargo, la ley formula una precisión adicional que aclara posibles situaciones de conflicto con el principio del ingreso abierto: puede supeditarse el ingreso a las condiciones derivadas del objeto social. Vale decir que una cooperativa podría limitar el ingreso aun de aquéllos que reúnen los requisitos del estatuto cuando su capacidad de prestación del servicio que constituye el objeto social se encuentre colmada, por ej.: la capacidad para procesar productos en una cooperativa agraria o la capacidad de brindar ocupación en una cooperativa de trabajo.

Una disposición singular de la LC es la que permite la asociación de personas jurídicas públicas: el Estado Nacional, las provincias, los municipios, los entes descentralizados y las empresas del Estado¹⁷. Esta expresa permisión posibilita que mediante esa asociación se lleven a cabo empresas de interés público en las que coincide el interés de las cooperativas, caso frecuente de las cooperativas de electricidad y otros servicios esenciales como provisión de agua, gas, comunicaciones, etc.

Para materializar esta asociación la ley habilita dos alternativas:

- a) asociación en los términos comunes de la LC, es decir en igualdad de condiciones con los demás asociados, o bien
- b) convenir con la cooperativa la participación en la administración y fiscalización de sus actividades, siempre que sea coadyuvante a los fines perseguidos y que tales convenios no restrinjan la autonomía de la cooperativa. Esta alternativa posibilita que

¹⁷ La posibilidad de asociación con el Estado ha llevado a algunos autores a denominar a estas cooperativas como «cooperativas mixtas» (Althaus, Alfredo A., *Tratado de derecho cooperativo*, 2.ª ed., Zeus, Rosario, 1977, p. 228) pero debe tenerse presente que tal asociación no altera la naturaleza de la cooperativa ni compromete su autonomía.

los entes públicos realicen inversiones de importancia en la cooperativa con destinos determinados y convengan con ellas una participación —dentro de límites estrictos— que les permita vigilar el cumplimiento de dichos destinos.

No obstante, la ley también permite que los entes públicos utilicen los servicios de las cooperativas sin asociarse a ellas pero con su consentimiento. Tal sucede cuando el ente en cuestión no esté facultado para asociarse o bien considere conveniente no hacerlo, pero en todo caso es necesario el acuerdo de la cooperativa. Sin embargo, hay un caso en el que la cooperativa está obligada a prestar sus servicios a las personas jurídicas públicas, sin el requisito de que se asocien: cuando ella sea la única concesionaria de un servicio público en la localidad donde actúa. En tal supuesto, la cooperativa debe efectuar la prestación del servicio en las mismas condiciones establecidas para sus asociados.

Cabe señalar, no obstante, que en los últimos años se ha ido abriendo camino la exigencia derivada del derecho administrativo de que la cooperativa deba prestar los servicios públicos esenciales a toda persona que lo solicite, sin el requisito de asociarse. De esa manera, en virtud del carácter general y universal del servicio, aquéllos que no se asocian ni aportan capital pueden gozar del servicio en igualdad de condiciones con los asociados, si bien sólo éstos últimos participan en el gobierno de la cooperativa.

El ingreso como asociado puede tener lugar en la asamblea constitutiva mediante la suscripción de cuotas sociales que figure en el acta respectiva o bien durante la vida de la cooperativa mediante solicitud dirigida al consejo de administración el cual debe tratarla y brindar respuesta. De la ilimitación del número de asociados y de la exigencia del libre ingreso, surge la obligación de fundar el eventual rechazo de la solicitud el cual podría dar lugar a una acción judicial por parte del solicitante fundada en incumplimiento de la disposición legal. No parece, en cambio, correcto sostener que el rechazo pueda ser apelado ante la asamblea de la cooperativa pues el tercero rechazado carecería de personería para ocurrir ante ese órgano.

Los derechos básicos de los asociados son los siguientes:

- a) uso de los servicios sociales, puesto que su prestación es la razón de ser de la cooperativa;
- b) voto en igualdad de condiciones con los demás asociados;
- c) retorno sobre las operaciones realizadas con la cooperativa;
- d) interés sobre las cuotas sociales integradas, siempre que el estatuto prevea su pago;

- e) acceso al registro de asociados y solicitar al síndico información sobre los demás libros;
- f) libre egreso en las condiciones que establezca el estatuto.

Por otro lado, los principales deberes son:

- a) suscribir e integrar cuotas sociales conforme establezca el estatuto;
- b) responder por las obligaciones de la cooperativa hasta el valor de las cuotas sociales suscritas;
- c) acatar las resoluciones de la asamblea siempre que fueran conformes con la ley y el estatuto.

El estatuto debe reglar el retiro y exclusión de asociados. En cuanto al primero, la ley dispone que pueden retirarse voluntariamente en la época establecida en el estatuto o, en su defecto, al finalizar el ejercicio dando aviso con treinta días de anticipación. La exclusión, a su vez, puede ser decidida por el consejo de administración y apelada ante la asamblea en los términos que determine el estatuto en cuanto a los efectos del recurso. A continuación queda expedita la vía judicial contra la resolución de la asamblea. Sobre la devolución del capital en ambos casos se tratará en el capítulo siguiente.

En resumen, la ley respeta con amplitud el principio de libre acceso y adhesión voluntaria y dedica varias disposiciones a la relación con el Estado en el aspecto operativo abriendo puertas a la colaboración público/privada pero preservando estrictamente la autonomía de la cooperativa.

7. Capital

En la cooperativa el capital cumple una función instrumental para la realización del objeto social, que es siempre el servicio a los asociados. De manera que, a diferencia de lo que sucede en las sociedades, no se apropia de los resultados de la gestión social ni constituye pauta para la adopción de las decisiones. Conforme con esos lineamientos se trata el tema en la LC.

El capital es eminentemente variable e ilimitado. No existe exigencia de capital mínimo, salvo para bancos cooperativos y cooperativas de seguros en virtud del régimen especial que rige a esas actividades. La variación del capital inicial se produce por el ingreso de nuevos asociados o por el aumento del capital por parte de los existentes. El estatuto determina el capital mínimo para el ingreso pero de allí en más

los asociados pueden libremente incrementar sus aportes, salvo que el estatuto establezca la obligación de suscribir e integrar capital en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales. Este mecanismo, expresamente autorizado por la LC, permite mantener el capital de la cooperativa en un nivel permanentemente adecuado a la evolución de sus necesidades operativas distribuyendo la exigencia de su formación entre los asociados de manera equitativa.

A su vez, la disminución del capital tiene lugar por el retiro o la exclusión de asociados que conllevan la devolución de sus respectivos aportes¹⁸. A fin de que estas devoluciones no lesionen el patrimonio social, con el consiguiente perjuicio para la entidad, la ley autoriza que el estatuto limite el reembolso anual de las cuotas sociales a un monto que no exceda el cinco por ciento del capital integrado conforme surge del balance del último ejercicio. Si el monto a devolver fuera superior, los casos que no puedan ser atendidos serán resueltos en los ejercicios siguientes por orden de antigüedad de las renunciaciones. Las cuotas sociales pendientes de reembolso devengarán un interés equivalente al de los depósitos bancarios en caja de ahorro.

Aspecto de especial relevancia es que el reembolso del capital se efectúa en todos los casos por el valor nominal de las cuotas sociales integradas, deducidas las pérdidas que proporcionalmente les correspondiera soportar. Vale decir que nunca las reservas pueden formar parte del monto a devolver, ni aun en el supuesto de disolución. Este rasgo es característico de las cooperativas.

El capital de la cooperativa se constituye por cuotas sociales indivisibles y de igual valor que se representan en títulos denominados acciones y que revisten carácter de nominativas. La ley admite que sean integradas en dinero o en bienes cuya valuación se realice por acuerdo entre el asociado aportante y el consejo de administración, el cual debe ser sometido a la aprobación de la asamblea.

Una novedad introducida en el régimen del capital en la década de 1990, cuando en varios países se admitió que las cooperativas recibieran aportes de capital bajo modalidades diferentes, es el llamado capital complementario reglado por una resolución de la autoridad de apli-

¹⁸ La doctrina en general no acepta la devolución parcial del capital aportado por los asociados, si bien la LC no se pronuncia al respecto. Lo que admite la ley es que el consejo de administración pueda ordenar la reducción del capital en proporción al número de cuotas sociales de los asociados (art. 35). Esta disposición no ha tenido aplicación en razón de la inflación y de la constante necesidad de incrementar el capital social. (Farrés Cavagnaro-Menéndez, *Cooperativas. Ley 20.337 comentada, anotada y concordada*, T. I, Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 530).

cación, circunstancia que ha llevado a poner en duda su legalidad. Se trata de aportes voluntarios de los asociados reembolsables en el plazo que fije la asamblea que resolvió la emisión, la cual debe también establecer el interés que se pagará con la totalidad o parte de los excedentes anuales. Este capital se representa en títulos especiales nominativos y transferibles sólo entre asociados que deben constar en un libro especial.

Cabe señalar que, teniendo en cuenta el carácter persistente de la inflación en el país, la ley autoriza que las cooperativas revalúen sus activos a fin de que los balances exhiban una situación contable más acorde con la realidad económica. Dicho revalúo debe ser realizado conforme con las normas que dicte la autoridad de aplicación y ésta suele tomar en consideración las resoluciones técnicas de la profesión contable. Tales normas disponen que el saldo que surja del revalúo de los activos sea destinado a una reserva —irrepartible como todas— o bien sea capitalizado en cuotas sociales de los asociados. En este último caso no aumenta el valor de las cuotas sociales sino que se emiten nuevas por el valor del saldo de revalúo.

Cuestión que provocó gran inquietud entre las cooperativas fue la incorporación de las normas internacionales de contabilidad (NIIF) en el ámbito local por parte del gremio contable. Dichas normas disponían que el capital de las cooperativas, habida cuenta de su carácter variable, debía ser contabilizado como un pasivo toda vez que se halla sujeto a eventual devolución. De esa manera el patrimonio social quedaba notablemente menguado, al punto de resultar insignificante en muchos casos y, a su vez, el pasivo alcanzaba una magnitud que guardaba una desproporcionada relación con el activo. Una acertada resolución técnica de la organización profesional de los contadores estableció un tratamiento adecuado para el tema. Dicha resolución fue ratificada por la autoridad de aplicación, que cuenta con atribuciones legales para reglamentar la presentación de los estados contables. De esa manera quedó superado el problema y el capital continúa registrándose dentro del patrimonio social¹⁹.

En fin, salvo por la terminología utilizada, el posible revalúo de las cuotas sociales y la posterior introducción de los llamados títulos cooperativos de capitalización (capital complementario), la regulación del capital sigue los lineamientos tradicionales.

¹⁹ Las peripecias de este tema y su solución pueden verse en: Cracogna, Dante, «El capital en las cooperativas y las NIIF», Favier Dubois, Eduardo M. (Director), *Derecho Contable Aplicado*, Errepar, Buenos Aires, 2018, p. 369 y ss.

8. Excedentes, fondos y reservas

La LC distingue entre excedentes repartibles y no repartibles, distinción que tiene claras consecuencias económicas y jurídicas. Define a los primeros como aquéllos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio de los servicios prestados a los asociados; por exclusión, los segundos son todos los demás²⁰.

A partir de esta distinción determina el destino de los excedentes repartibles. En primer lugar, el 5% debe destinarse a reserva legal, la cual seguirá creciendo indefinidamente pudiendo llegar a superar el capital si es que no fuera afectada a enjugar quebrantos una vez consumidas las demás reservas.

En segundo término, otro 5% se destina a un fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal. Este fondo —que no existe en las sociedades— constituye una suerte de participación de los empleados en los resultados de la cooperativa. La ley deja la opción de distribuirlo en dinero o bien dedicarlo a actividades que beneficien a los trabajadores, pero queda claro que, en todo caso, son éstos sus destinatarios. Una reglamentación de la autoridad de aplicación prescribe que este fondo debe ser utilizado en el curso del siguiente ejercicio, es decir que no puede acumularse.

A continuación, otro 5% se destina al fondo de educación y capacitación cooperativas. Dispone la ley que este fondo se debe invertir anualmente ya sea en forma directa por la propia cooperativa o a través de entidades de grado superior o de instituciones especializadas con personería jurídica, en todos los casos con afectación específica a actividades de educación y capacitación. Adicionalmente, la ley prescribe que la memoria anual del consejo de administración debe informar acerca de la inversión realizada, con indicación de las actividades cumplidas o mención de la cooperativa de grado superior o entidad especializada a la cual se remitieron los fondos respectivos para su aplicación al fin establecido por la ley.

Seguidamente, la ley admite que se destine una suma indeterminada para pagar un interés a las cuotas sociales, siempre que lo autorice el estatuto, el cual no puede exceder en más de un punto al que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento. De manera que el pago de interés al capital se halla autorizado, si el estatuto lo prevé, pero a una tasa estrictamente limitada.

²⁰ Cracogna, Dante, «La distribución de los excedentes en las cooperativas. Derecho y contabilidad», *Doctrina societaria y concursal*, n.º 265, Errepar, diciembre de 2009, p. 1307 y ss.

Por fin, satisfechos los destinos anteriores, el resto de los excedentes repartibles se destina a la distribución entre los asociados en concepto de retorno en proporción a las operaciones realizadas o los servicios utilizados por cada uno. De esta manera se satisface uno de los caracteres esenciales de las cooperativas: la devolución del excedente a los asociados que han contribuido a su formación en la misma proporción en que cada uno lo haya realizado. En una serie de incisos la ley especifica cómo se calcula esa proporción en las diferentes clases de cooperativas, siempre sobre la base del mismo principio general. Constituye un caso singular el de las cooperativas de crédito en el que se admite que la distribución se efectúe en proporción a las operaciones realizadas o al capital aportado, según lo establezca el estatuto. Esta disposición, que proviene de la anterior ley de cooperativas, se funda en la consideración de que el capital aportado constituye un ahorro de los asociados y que la cooperativa lo promueve brindando el servicio de su administración. De todas maneras, compete al estatuto, como expresión de la voluntad social, determinar la forma de asignar el resultado.

Deslindado el excedente repartible y establecido cuál es su destino, el resto constituye excedente no repartible. Este es el que proviene de dos fuentes: la prestación de servicios a no asociados y las operaciones que no constituyen prestación de servicios a los asociados. Ejemplo de estas últimas sería la venta de un bien del activo fijo que dejara un remanente en relación con su valor o la renta de una inversión no habitual de disponibilidades financieras. Estos excedentes no son repartibles pues no provienen de operaciones realizadas por los asociados; si se les asignaran a éstos, estarían lucrando a costa de los terceros o de operaciones ajenas al servicio específico para el que existe la cooperativa. En consecuencia, tales excedentes deben destinarse a una cuenta de reserva, distinta de la reserva legal.

Dispone la LC que los resultados deben determinarse por secciones, es decir según las diferentes actividades que la cooperativa realice. Por ejemplo, en una cooperativa agraria que realice la provisión de insumos y la comercialización de productos, cada una de esas actividades constituye una sección y los resultados deben determinarse en forma separada para cada una de ellas. De esa manera, los asociados perciben exactamente los retornos que hubieran contribuido a formar con sus respectivas operaciones en cada sección. No obstante, a fin de preservar la unidad patrimonial de la cooperativa, no podrán distribuirse excedentes en una sección hasta haber compensado los quebrantos que la otra hubiera arrojado.

Corresponde a la asamblea cuando considera el balance anual resolver acerca de la forma en que habrán de ser distribuidos el retorno

y el interés que surjan de aquél (efectivo, acreditación en cuenta, compensación con adquisición de productos, etc.) incluida su distribución total o parcial en cuotas sociales, lo cual constituye un eficaz método de capitalización de la cooperativa.

Las reservas, cualquiera fuese su origen, son irrepartibles y deben permanecer en cuentas claramente individualizadas. Solamente pueden ser utilizadas para compensar eventuales quebrantos comenzando por las provenientes de la prestación de servicios a no asociados y de operaciones no específicas del objeto social, la del saldo de revalúo contable no capitalizado para, finalmente, utilizar la reserva legal. Cuando se hubiera recurrido a las reservas de cualquier clase para enjugar pérdidas no podrán distribuirse excedentes sin haberlas reconstituido al nivel anterior a su utilización, de tal suerte que las reservas solamente pueden crecer pero no disminuir.

La irrepartibilidad de las reservas surge claramente de la exigencia de devolver a los asociados solamente el valor nominal de sus cuotas sociales en caso de retiro o exclusión y aun en el supuesto de disolución de la cooperativa ya que en esta circunstancia el sobrante patrimonial que resultare de la liquidación debe ser destinado al Fisco para promoción del cooperativismo.

En conclusión, el régimen de determinación del resultado, como así también su distribución y la formación de reservas irrepartibles y la constitución y aplicación del fondo de educación cooperativa son congruentes con los principios cooperativos.

9. Estructura orgánica

La LC adopta un régimen de organización interna de la cooperativa compuesto de tres órganos necesarios, a cada uno de los cuales asigna una función específica²¹: la asamblea es el órgano de gobierno; el consejo de administración a cargo de la administración de la cooperativa y la sindicatura —unipersonal o plural— encargada de la fiscalización privada²². Este modelo de organización del gobierno cooperativo rige

²¹ Este modelo es el vigente prácticamente en todos los países latinoamericanos y es el que adopta el *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina* (Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, San José de Costa Rica, 2009).

²² La denominación de «sindicó» y la posibilidad de que sea unipersonal constituyen característica singular de la legislación argentina pues, por lo general, en los demás países de la región el órgano de fiscalización privada es de composición plural y se denomina «junta fiscalizadora».

para todas las cooperativas, cualquiera fuere su objeto social específico y su grado (primaria, federación o confederación). Una característica relevante consiste en que en todos los casos dichos órganos están integrados por asociados; no se admite que quienes no invistan la condición de asociados puedan integrar la estructura orgánica de la cooperativa aunque sí pueden desempeñar otras funciones: gerentes, empleados, asesores, auditores, etc.

9.1. *Asamblea*

La asamblea es el órgano que expresa por excelencia la democracia cooperativa puesto que ella está formada por todos los asociados que voluntariamente quieran participar, en la cual cuentan exclusivamente con un solo voto cada uno independientemente de la cantidad de cuotas sociales que posean, salvo el caso de las cooperativas de grado superior a las que se hará referencia en el capítulo sobre integración. Sin perjuicio de que cada órgano tiene sus funciones específicas asignadas por la ley, la asamblea cuenta con precedencia sobre los demás toda vez que es la asamblea la que da origen a la cooperativa (asamblea constitutiva) y es ella la que designa y eventualmente remueve a los integrantes de los demás órganos y juzga su actuación mediante la consideración de sus respectivos informes.

La asamblea se reúne ordinariamente un vez por año dentro de los cuatro meses del cierre del ejercicio económico para considerar el informe del consejo de administración (llamado memoria) y los estados contables juntamente con los informes del síndico y del auditor. Además de estos asuntos trata la elección de los integrantes del consejo de administración y de la sindicatura, sin perjuicio de considerar todo otro asunto incluido en el orden del día.

La asamblea extraordinaria se reúne para considerar cualquier otro asunto toda vez que lo disponga el consejo de administración por sí, por pedido del síndico o a solicitud de asociados cuyo número equivalga por lo menos al 10% del total, salvo que el estatuto exigiera un porcentaje menor. De manera que la distinción entre asamblea ordinaria y extraordinaria tiene en las cooperativas rasgos diferentes de los que las caracterizan en las sociedades.

Está reservada a la asamblea la consideración de memoria; estados contables; informes de síndico y auditor; distribución de excedentes; fusión o incorporación; disolución; cambio de objeto social; asociación con personas de otro carácter jurídico; asociación de personas jurídicas públicas cuando se convenga su participación en los órganos de admi-

nistración y fiscalización; designación y remoción de consejeros y síndicos; reforma del estatuto; aprobación y reforma de reglamentos internos e integración en cooperativas de grado superior. El estatuto puede reservar a la competencia de la asamblea la consideración de otros asuntos, además de los indicados.

La convocatoria de la asamblea debe realizarse con una anticipación mínima de quince días incluyendo el orden del día respectivo y comunicarse de igual manera a la autoridad de aplicación. El *quorum* para sesionar válidamente requiere la presencia de la mitad más uno de los asociados pero pasada una hora desde la fijada en la convocatoria puede reunirse válidamente cualquiera sea el número de presentes. Las resoluciones son válidas con la mayoría simple de los asociados presentes, salvo los asuntos para los que el estatuto requiera una mayoría especial. La ley exige dos tercios, siempre de los asociados presentes, para resolver el cambio del objeto social, la fusión o incorporación y la disolución. Las normas sobre *quorum* y mayoría resuelven de manera práctica estas cuestiones evitando la inmovilización de la asamblea.

Debido a las restricciones impuestas por la pandemia del coronavirus y con fundamento en el Código Civil y Comercial la autoridad de aplicación autorizó que las asambleas se realicen por vía remota, sujeto al cumplimiento de recaudos que garanticen la accesibilidad de los asociados y la conservación de las actuaciones. Cuando el estatuto exija el voto secreto, cosa que suele ocurrir con la elección de consejeros y síndicos, el sistema utilizado debe asegurar su implementación. Este régimen de asambleas remotas seguramente habrá de ser continuado una vez finalizada la pandemia, pero será necesario introducirle algunas adecuaciones aconsejadas por la experiencia de su aplicación.

Se permite el voto por poder, salvo que el estatuto lo prohíba. El mandato debe recaer en un asociado quien no puede representar a más de dos. De esa manera se evita la intervención de terceros en la asamblea y la acumulación de votos. El derecho de receso es solamente admitido cuando se resuelva el cambio sustancial del objeto social. Los ausentes o quienes votaron en contra pueden ejercerlo dentro de los treinta días y el reembolso de sus cuotas sociales se efectuará dentro de los noventa días.

Las resoluciones asamblearias —siempre que sean conformes con la ley, el estatuto y el reglamento— son obligatorias para todos los asociados pero en caso de violación de la ley, el estatuto o el reglamento pueden ser impugnadas judicialmente ante el juez competente dentro de los noventa días de la clausura de la asamblea. Son titulares de este derecho los consejeros y los síndicos, la autoridad de aplicación y los asociados ausentes o que no hubieran votado favorablemente.

Situación especial que contempla la ley es la de cooperativas cuyo número de asociados supera los cinco mil en cuyo caso la asamblea estará formada por delegados elegidos en asambleas de distritos conforme con las disposiciones que establezcan el estatuto o un reglamento. Las asambleas de distrito solamente eligen los delegados respectivos y pueden brindar información pero no existe posibilidad de otorgar mandatos imperativos ya que si lo hicieran la asamblea general se limitaría a un recuento de votos sin genuina deliberación. Los delegados duran un año en sus cargos, de manera que pueden participar en las asambleas extraordinarias que eventualmente se realicen pero deben elegirse nuevos para la siguiente asamblea ordinaria. La ley admite que el estatuto establezca un sistema similar para la representación de asociados residentes en lugares distantes del de la asamblea sobre la base de un régimen de igualdad para todos los distritos. Cabe señalar que igualdad no significa igualdad matemática sino un régimen que tenga las mismas bases. La asamblea de delegados constituye una modalidad común habida cuenta de la existencia de numerosas cooperativas que superan la cantidad mínima de asociados y en las cuales la participación directa de ellos resultaría difícil o aun imposible.

9.2. Consejo de administración

La LC prevé un sistema unitario de administración a cargo de un órgano integrado por no menos de tres asociados. Este número se basa en que para constituir una cooperativa es necesario un mínimo de diez asociados²³ y en el criterio de que un consejo plural que funcione en colegio resulta más adecuado para la conducción de los asuntos de la cooperativa.

Los consejeros —como los llama la ley— son elegidos por la asamblea con una duración no mayor de tres ejercicios en sus cargos pero pueden ser reelegidos salvo prohibición expresa del estatuto. De manera que en este punto —reelegibilidad o no— que suele ser materia de controversia, ha de estarse a lo que el estatuto de cada cooperativa disponga.

²³ La facultad legal otorgada a la autoridad de aplicación de autorizar la constitución de cooperativas con menos de diez asociados, sumada a la proliferación actual de cooperativas de trabajo con reducido número de asociados, torna problemática la exigencia de un consejo de administración de composición plural con no menos de tres miembros.

El consejo de administración tiene una competencia amplia para el ejercicio de sus funciones pues no sólo cuenta con las atribuciones que fije el estatuto sino también todas las necesarias para la realización del objeto social. Se consideran implícitas todas aquellas facultades que la ley, el estatuto o el reglamento no reservaran expresamente a la asamblea²⁴. Sus reglas de funcionamiento quedan libradas al estatuto pero se exige que se reúna por lo menos una vez al mes y que sesione con más de la mitad de sus miembros. También en este caso —al igual que con relación a la asamblea— la autoridad de aplicación reglamentó la realización de reuniones a distancia respetándose los requisitos que ella establece, lo cual ha venido a agilizar notablemente la actuación de este órgano. Seguramente el método de reuniones virtuales habrá de ser continuado una vez superada la pandemia.

La representación legal de la cooperativa corresponde al presidente, si bien el estatuto puede autorizar la actuación de más consejeros. Por otra parte, la ley autoriza que la asamblea fije remuneración a los consejeros por las tareas efectivamente realizadas en el desempeño de su actividad, lo cual vino a zanjar una antigua disputa existente al respecto.

Los consejeros responden por el incumplimiento de la ley, el estatuto y el reglamento pero pueden eximirse mediante prueba de no haber participado en la reunión que adoptó la resolución impugnada o mediante la constancia de su voto en contra. No pueden realizar actividades en competencia con la cooperativa ni participar en la decisión de asuntos en los que tuvieran un interés contrario.

Por fin, el consejo de administración puede designar de su seno un comité ejecutivo para atender los asuntos ordinarios de la administración, práctica que es corriente. Además, puede nombrar gerentes, sin que ello altere las responsabilidades de los consejeros. Los gerentes son empleados nombrados y removidos por el consejo de administración.

9.3. *Sindicatura y auditoría*

La LC impone la existencia de un órgano específico de fiscalización privada a cargo de uno o más asociados llamados síndicos, elegidos por la asamblea. Si fueran más de uno el estatuto debe fijar un número impar no menor de tres que funcionarán como cuerpo colegiado bajo la

²⁴ Verón, Alberto Víctor, *Tratado de las cooperativas*, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2009, p. 3.

denominación de comisión fiscalizadora y llevará un libro de actas. La experiencia demuestra que raramente la sindicatura es plural. Al igual que en el caso de los consejeros la duración del cargo no puede exceder de tres ejercicios; sin embargo, a diferencia de aquéllos, solamente pueden ser reelegidos si lo autoriza el estatuto.

Los síndicos pueden ser retribuidos por resolución de la asamblea y son legalmente responsables por el incumplimiento de sus obligaciones. Deben documentar sus actuaciones y, si formularan observaciones, una vez agotada la gestión interna, deben informar a la autoridad de aplicación, con lo cual cubren la responsabilidad de su deber de fiscalización.

La ley asigna a los síndicos amplias atribuciones para el cumplimiento de su función de fiscalización que es siempre de legalidad, es decir de contralor del cumplimiento de la ley, el estatuto y el reglamento por parte del consejo de administración. No pueden interferir en las decisiones de dicho órgano en tanto ellas no exorbiten el marco legal. Claramente se establece que deben ejercer sus funciones de modo que no entorpezcan la regularidad de la administración social.

A efectos del ejercicio de su función de fiscalización tienen atribuciones para examinar los libros sociales; verificar el estado de caja y existencia de valores; asistir con voz a las reuniones del consejo de administración; facilitar el ejercicio de los derechos de los asociados; informar por escrito a la asamblea ordinaria sobre los documentos que presente el consejo de administración; convocar a asamblea extraordinaria, previo requerimiento al consejo de administración; hacer incluir asuntos en el orden del día de la asamblea; etc.

Adicionalmente la ley exige que todas las cooperativas cuenten con un servicio de auditoría externa a cargo de contador público inscripto en la matrícula profesional de la respectiva jurisdicción. Esta auditoría complementa la labor de fiscalización que realiza la sindicatura, pero es de carácter técnico contable. Puede ser realizada por cooperativa de grado superior o entidad especialmente constituida a ese fin, pero siempre por medio de un contador profesional. La LC permite que la auditoría sea desempeñada por el síndico cuando éste reúna la calidad profesional indicada, en cuyo caso la misma persona —asociado de la cooperativa— desempeñará la dos funciones. El auditor debe confeccionar informes trimestrales de acuerdo con la reglamentación dictada por la autoridad de aplicación, los cuales deben ser transcriptos en un libro especial.

Cuando la cooperativa lo solicite y su situación económica lo justifique, la auditoría será prestada por el órgano local competente en

forma gratuita y si no se prestara la cooperativa estará exenta de responsabilidad.

La organización interna tripartita con participación exclusiva de los asociados y la exigencia de contar auditoría externa constituyen rasgos relevantes del gobierno cooperativo.

10. Integración

La LC dedica un capítulo especial a la cooperación entre cooperativas, a tono con la importancia adjudicada a este tema mediante su incorporación al plexo de los principios cooperativos en 1966 y mantenido en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa²⁵. Ello sin perjuicio de otras modalidades previstas en la legislación general, como se verá más adelante.

A efectos de su implementación conforme con las necesidades y características de cada circunstancia, la ley establece varias opciones libradas a la voluntad de las cooperativas. En primer lugar, establece que ellas pueden asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines, lo cual significa que una cooperativa de consumo puede asociarse a una de seguros para cubrir sus riesgos o que una cooperativa de trabajo puede asociarse a un banco cooperativo para atender sus necesidades financieras o que una cooperativa de vivienda puede asociarse a una de electricidad, etc. Es decir que existe total amplitud en esta materia, incluyendo asociaciones recíprocas cuando fuera del caso.

La realización de una o más operaciones en común puede asimismo ser convenida entre dos o más cooperativas las que determinarán cuál de ellas será la representante de la gestión y asumirá la responsabilidad frente a terceros. Se trata de una variante de la sociedad accidental o del contrato en participación, actualmente legislado en el Código Civil y Comercial.

En tercer lugar, se prevé la fusión entre cooperativas cuando sus respectivos objetos sociales fueran comunes o complementarios. Esta es la forma extrema de integración puesto que una o más cooperativas se disuelven sin liquidarse para incorporarse a otra o bien todas se disuelven sin liquidarse para dar lugar al nacimiento de una nueva cooperativa resultante de la fusión.

²⁵ El principio de integración, o de cooperación entre cooperativas, fue formalmente incorporado plexo de los principios por el Congreso de la ACI realizado en Viena en 1966 y ratificado por la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada por la ACI en el Congreso del Centenario (Manchester, 1995) como 6.º principio.

Por fin, una especial atención está dedicada a la regulación de la llamada integración federativa, es decir aquella que tiene lugar entre cooperativas de un mismo grado para dar origen a una de grado superior (cooperativas primarias que crean una federación o federaciones que constituyen una confederación). La ley no diferencia entre integración económica e integración representativa, como suele ocurrir en otras legislaciones, admitiendo que la integración se realice para objetivos económicos, culturales o sociales. Ello permite la existencia de federaciones puramente representativas o solamente de carácter económico o que realizan ambas actividades²⁶. En tanto cooperativas, todas se rigen por las disposiciones de la ley con sólo las modificaciones específicas establecidas para ellas, básicamente en cuanto al número mínimo de asociadas —deben ser siete— y el régimen de voto. Este último admite distintas variantes: un voto por cooperativa; voto proporcional a la cantidad de asociados con que cada cooperativa cuente; voto proporcional al volumen de las operaciones realizadas por cada cooperativa con la federación; o bien una fórmula que combine los dos últimos elementos (número de asociados y volumen de operaciones). Corresponde al estatuto establecer el régimen respectivo, pero siempre sujeto a la fijación de un mínimo y de un máximo que aseguren la representación de todas las asociadas e impidan el predominio excluyente de alguna de ellas. Las variantes legales posibilitan que cada entidad de grado superior adopte un sistema adecuado a sus características; por ejemplo una federación con actividad económica podrá establecer el voto en proporción a las operaciones, en tanto que otra de carácter representativo podrá hacerlo en relación con el número de asociados.

Además de las formas de integración previstas en la LC, las cooperativas pueden también adoptar otras que la legislación brinda a las personas jurídicas en general, como es el caso de los contratos asociativos previstos en el Código Civil y Comercial, a saber: negocio en participación, semejante a las operaciones en común previstas en el capítulo sobre la integración cooperativa; agrupaciones de colaboración; uniones transitorias y consorcios de cooperación. A ello debe sumarse la libertad para configurar estos contratos con otros contenidos, tal como autoriza el art. 1446 del mencionado Código.

También pueden las cooperativas acudir a la constitución de sociedades entre sí cuando ello fuera del caso —por ejemplo, para realizar actividades legalmente reservadas a sociedades en forma exclusiva—

²⁶ La experiencia argentina en materia de integración es muy variada; las manifestaciones más antiguas datan de las primeras décadas del siglo xx y fueron desarrollándose de manera sostenida desde entonces, tanto en materia económica como representativa.

siempre que observen los recaudos que exige la LC: que sea conveniente para su objeto social y no desvirtúen su propósito de servicio.

En síntesis, la integración cooperativa está prevista con amplitud y de manera flexible, a tono con la tradición que existe en la experiencia nacional desde antes de la sanción de la primera ley de cooperativas.

11. Disolución

Procede la disolución voluntaria de la cooperativa mediante decisión de la asamblea con el voto favorable de dos tercios de los asociados presentes. La disolución es forzosa cuando el número de asociados se reduzca por debajo del mínimo legal durante un período superior a seis meses y cuando le fuera retirada la autorización para funcionar conforme con las disposiciones de la LC o cuando corresponda en virtud de otras disposiciones legales, por ejemplo las del régimen de las entidades financieras y de seguros. Asimismo, se disuelven las cooperativas que se fusionen para dar nacimiento a una nueva o las que se incorporen a otras.

Por otro lado, corresponde señalar que las cooperativas se encuentran sujetas al régimen de la Ley de Concursos y Quiebras que rige para las personas jurídicas en general. De manera que pueden solicitar el concurso de sus acreedores cuando se hallen en cesación de pagos y continúan en existencia si el proceso resulta favorable o bien pueden ser declaradas en quiebra si el concurso fracasa. Igualmente, pueden solicitar directamente su propia quiebra o solicitarla sus acreedores cuando se produce la cesación de pagos²⁷.

La consecuencia inmediata de la disolución es la liquidación, es decir el proceso de realización del activo y el pago del pasivo hasta donde el producido alcance, salvo en los casos de fusión e incorporación. El órgano a cargo de la liquidación, excepto en la quiebra y liquidación conforme con regímenes especiales (bancos y seguros), es el consejo de administración; en su defecto corresponde que la asamblea designe liquidadores dentro de los treinta días de la disolución y si éstos no se hacen cargo, cualquier asociado puede solicitar al juez competente la designación de otros.

Dentro de los treinta días de haber asumido el cargo los liquidadores deben confeccionar un balance que someterán a la asamblea den-

²⁷ Cracogna, Dante, «Las cooperativas frente al concurso y la quiebra», *Jurisprudencia Argentina*, T. 2015-II, p. 17 y ss.

tro de los treinta días subsiguientes y deben informar al síndico, por lo menos trimestralmente, sobre la marcha del proceso de liquidación. Si la liquidación se prorroga deben confeccionar, además, balances anuales.

Una vez extinguido el pasivo social los liquidadores deben confeccionar el balance final que será sometido a la asamblea con informes del síndico y del auditor y se remitirá a la autoridad de aplicación. Una vez aprobado ese balance se reembolsará a los asociados el valor nominal de sus cuotas sociales integradas, deducida la parte proporcional de los quebrantos si los hubiera. Cumplido ello, si resultara un remanente de la liquidación será destinado al Fisco de la jurisdicción respectiva para promoción del cooperativismo. De manera que en ningún caso los asociados pueden apropiarse de una suma que supere el valor nominal de sus cuotas sociales, lo cual expresa la irrepartibilidad de las reservas. El mismo destino tendrán los importes no reclamados una vez transcurridos tres años sin haber sido retirados.

Finalizada la liquidación se cancelará la inscripción de la cooperativa en el registro que lleva la autoridad de aplicación.

Los aspectos relevantes de la disolución y liquidación consisten en la aplicación de la Ley de Concursos y Quiebras, cuando proceda, y el destino desinteresado del sobrante patrimonial una vez devuelto el valor nominal de las cuotas sociales.

12. Fiscalización pública²⁸

La fiscalización pública de las cooperativas se encuentra a cargo de la autoridad de aplicación que es actualmente el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) que funciona en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Productivo²⁹. La fiscalización puede ser ejercida en forma directa por el INAES o mediante acuerdo con el órgano com-

²⁸ En otros países de la región se suele hablar de «supervisión» en lugar de fiscalización. Por otra parte, las modalidades de esta actividad y los organismos encargados de realizarla son diversos. Ver al respecto: Fici, Antonio, «Tendencias y perspectivas del derecho cooperativo en el contexto global y la supervisión como oportunidad para el sector de la economía social», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 49, Deusto, 2015, p. 240 y ss.

²⁹ Originalmente la LC estableció que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) sería la autoridad de aplicación pero a lo largo del tiempo dicho organismo fue cambiando de denominación y mudando de ministerio hasta llegar en el momento actual al INAES, radicado en el área del Ministerio de Desarrollo Productivo.

petente de cada provincia³⁰, lo cual posibilita una mayor proximidad con las cooperativas de las distintas jurisdicciones dentro del extenso territorio nacional. Sin embargo, tal fiscalización no obsta a la que corresponda por razón del objeto social propio de cada cooperativa, lo cual es particularmente importante en el caso de las financieras y de seguros.

La LC atribuye amplias facultades a la fiscalización pública, tales como requerir documentación; realizar inspecciones; asistir a las asambleas y convocarlas en determinados casos; solicitar al juez competente la suspensión de resoluciones de los órganos sociales y la intervención de las cooperativas cuando ellas realicen actos contrarios a la ley o que importen riesgo para su existencia. No obstante, la ley impone no entorpecer la regular administración de las cooperativas con el ejercicio de la fiscalización.

El uso indebido de la palabra «cooperativa» se halla expresamente prohibido por la LC y su transgresión tiene prevista sanción de multa y clausura de los establecimientos y oficinas de la infractora mientras no se suprima. Su aplicación se encuentra a cargo de la fiscalización pública.

Para el desempeño de la fiscalización la autoridad de aplicación cuenta con la facultad de imponer sanciones de apercibimiento y multas e, incluso, retirar la autorización para funcionar. En todos los casos, las sanciones deben ser aplicadas previo sumario en el que se asegure el derecho de defensa de la cooperativa. Las multas y el retiro de la autorización para funcionar son apelables ante la justicia. El importe de las multas debe destinarse a promoción de las cooperativas.

Como se señaló en el capítulo 5, el INAES tiene a su cargo, además de la fiscalización pública, el registro nacional y también el fomento de las cooperativas, con especial atención a los sectores menos desarrollados. Su dirección se halla a cargo de un directorio compuesto por miembros designados por el Poder Ejecutivo, algunos en forma directa y otros a propuesta de las organizaciones más representativas del movimiento cooperativo. La LC también prevé un consejo consultivo honorario constituido por representantes de los ministerios vinculados con las cooperativas y de las organizaciones representativas de la cooperativas, aunque este cuerpo sólo ha funcionado en breves períodos.

Los recursos con que cuenta el organismo son los que le asigna el presupuesto de la Nación y los que provienen de una contribución es-

³⁰ El órgano local competente, conforme determina la LC, es el que cada provincia establezca para entender en materia cooperativa en su respectiva jurisdicción. El INAES ha ido celebrando convenios con ellos para el ejercicio de la fiscalización pública.

pecial que las cooperativas deben tributar tomando como base su patrimonio según la fórmula establecida por la Ley 23.427. Los recursos provenientes de esta contribución se coparticipan con las provincias.

La singularidad de la fiscalización pública consiste en que está a cargo del mismo organismo que realiza el registro y la promoción de las cooperativas, en cuya dirección participan representantes del movimiento cooperativo.

13. Conclusión

La LC ha probado su utilidad a lo largo de casi cinco décadas debido a su amplitud, flexibilidad y apego a la doctrina cooperativa que permitieron a las cooperativas ir adaptándose a las cambiantes circunstancias sin perder su esencia. De todas maneras hay aspectos que requieren adecuación: simplificación de trámites; tratamiento de las pequeñas cooperativas y la regulación específica de las cooperativas de trabajo que se han expandido notablemente.

Por otro lado, materias que no son propias de la LC pero que inciden sobre las cooperativas también han menester de adecuación, tales como el régimen fiscal, la regulación del crédito cooperativo y el tratamiento de las cooperativas de servicios públicos.

Bibliografía

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, *Nuevos enfoques de los principios cooperativos en el mundo*, Idelcoop, Rosario, 1981.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, *Los principios cooperativos para el siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS, *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, San José de Costa Rica, 2009.
- ALFONSO SÁNCHEZ, Rosalía, «Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 27, CIRIEC-España, Valencia, diciembre de 2015.
- ALTHAUS, Alfredo A., *Tratado de derecho cooperativo*, 2.ª ed., Zeus, Rosario, 1977, p. 228.
- ATXABAL RADA, Alberto, «La identidad cooperativa como justificación de un tratamiento fiscal diferenciado», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 50, Deusto, 2016.
- CRACOGNA, Dante, «La distribución de los excedentes en las cooperativas. Derecho y contabilidad», *Doctrina societaria y concursal*, n.º 265, Errepar, diciembre de 2009.

- CRACOGNA, Dante, «El capital en las cooperativas y las NIIF», Favier Dubois, Eduardo M. (Director), *Derecho Contable Aplicado*, Errepar, Buenos Aires, 2012.
- CRACOGNA, Dante, «Las cooperativas frente al concurso y la quiebra», *Jurisprudencia Argentina*, T. 2015-II.
- CRACOGNA, Dante, «Las cooperativas en el marco del Código Civil y Comercial», *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones*, n.º 273, Buenos Aires, julio-agosto de 2015.
- FARRÉS CAVAGNARO-MENÉNDEZ, *Cooperativas. Ley 20.337 comentada, anotada y concordada*, T. I, Depalma, Buenos Aires, 1987.
- FICI, Antonio, «Tendencias y perspectivas del derecho cooperativo en el contexto global y la supervisión como oportunidad para el sector de la economía social», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 49, Deusto, 2015.
- MÜNKNER, Hans-H., «Germany», Cracogna, Dante-Fici, Antonio-Henry, Hagen (Editors), *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Heidelberg, 2013.
- PASTORINO, Roberto Jorge, *Orígenes del Derecho Cooperativo argentino*, Intercoop, Buenos Aires, 1998.
- REZZÓNICO, Alberto Edmundo, «El acto cooperativo. Noción, contenido y alcances. Su incorporación al derecho positivo nacional», *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. Montevideo, 16-18 de noviembre de 2016*, Intercoop, Buenos Aires, 2018.
- RODRÍGUEZ GOMES, Federico, *La sociedad cooperativa*, 2.ª ed., Hachette, Buenos Aires, 1955.
- VALLATI, Jorge Armando, «El acto cooperativo. Recepción legislativa y jurisprudencial. Efectos en la cooperativa de consumo», *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica, 20 al 22 de noviembre de 2019*, Cooperativas de las Américas, San José, 2020.
- VARGAS VASSEROT, Carlos, «El acto cooperativo en el derecho español», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 37, CIRIEC-España, Valencia, diciembre 2020.
- VERÓN, Alberto Víctor, *Tratado de las cooperativas*, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2009.

Cooperativismo agropecuario en Argentina: antecedentes y transformaciones

Griselda Verbeke

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas,
Centro de Estudios de Sociología del Trabajo
gverbeke@gmail.com

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp87-116>

Recibido: 23.06.2021
Aceptado: 17.09.2021

Sumario: 1. Introducción.—2. Surgimiento del cooperativismo agropecuario.—3. Algunas iniciativas del cooperativismo agropecuario desde inicios del siglo xx.—4. Una evolución irregular durante la segunda mitad del siglo xx.—5. Las tendencias a partir del siglo xxi.—6. La dinámica reciente del cooperativismo agropecuario.—7. Los procesos de integración.—8. Conclusión.—Bibliografía.

Resumen: Las cooperativas del sector agropecuario surgieron en Argentina, hacia fines del siglo xix, como organizaciones que integraron a pequeños y medianos agricultores en torno a la producción del sector, para convertirse luego en una rama significativa del movimiento cooperativo nacional. Las transformaciones de índole económica, política y organizacional que las afectaron en su evolución, se han reflejado en la fuerte contracción del número de entidades y en cambios importantes en la configuración de su perfil socio productivo. A la luz de esas transformaciones, este artículo se propone caracterizar la estructura y dinámica actual del sector.

Palabras clave: cooperativas, sector agrícola, producción agropecuaria.

Abstract: Towards the end of the 19th century, cooperatives in the agricultural sector emerged in Argentina as organizations integrated by small and medium farmers around the sector's production. However, later on, they became a significant branch of the national cooperative movement. Economic, political and organizational changes affected their evolution; this is reflected in the sharp reduction in the number of entities and in relevant transformations in their socio-productive outline. In light of these transformations, this article aims to characterize the current structure and dynamics of the sector.

Keywords: cooperatives, agricultural sector, agriculture and livestock production.

1. Introducción

Las principales referencias sobre la historia del cooperativismo argentino (Kaplan de Drimer y Drimer, 2017; Cavallone Brebbia, 1946; Bórea, 1917) han destacado la relevancia institucional y el aporte de las cooperativas en diversos sectores de la actividad económica, al considerar su carácter único en torno al objetivo de proporcionar y distribuir beneficios a sus miembros y responder a las motivaciones de los grupos de interés asociados.

Subrayaron en particular, la relevancia de las entidades del sector agropecuario por haber conformado la base del movimiento cooperativo nacional y constituir uno de los factores determinantes del régimen especial creado con la sanción del régimen general de sociedades cooperativas, Ley 11388 en 1926 (Cracogna, 1968:186).

Se ha destacado en el origen la contribución primordial de los inmigrantes europeos en el desarrollo de las entidades que tuvieron por objetivo la comercialización en común de la producción de sus asociados y subsidiariamente la provisión de mercaderías e implementos de trabajo. Al considerar la particularidad de la forma cooperativa, también se ha tomado en cuenta su estructura asociativa y empresarial creada con el propósito de maximizar las ventajas de los asociados en las transacciones con la organización.

En función de la actividad que las cooperativas realizan dentro del sector agrícola se identifican dos tipos de cooperativas: las de servicio de suministros y las de producción para el mercado.

- a) En las de servicios, los productores mantienen de forma individual la titularidad predial. Proveen de bienes y servicios de utilidad para la producción agraria, buscando la reducción de costos individuales, la comercialización y el agregado de valor.
- b) En las de producción donde los trabajadores son los mismos productores la cooperación incluye servicios, producción y el uso y trabajo común de la tierra y de las maquinarias e instalaciones.

Ambos tipos están presentes entre los productores de pequeñas y medianas dimensiones económicas para favorecer la disminución de los costos, ampliar la escala de producción y alcanzar mayor capacidad de negociación en los mercados, junto con la posibilidad de industrializar en origen las materias primas y funcionar en mejores condiciones de competitividad.

Cabe destacar que la estructura del sector agropecuario cooperativo argentino presenta características particulares debido a una fuerte

concentración en el área pampeana, con peso localizado de las organizaciones de productores en algunas regiones, y la representación regional que ejercen las entidades tanto en términos socioeconómicos como políticos. Así la localización geográfica de la vida asociativa asume gran importancia para el caso agropecuario. Al respecto, las primeras experiencias cooperativas de base y de agremiación asociativa nacieron en la región pampeana, que se convirtió en el núcleo de una red institucional nacional en la que confluyen las realidades específicas de la región y las de las economías regionales que expresan nuevos contenidos en las demandas de los diferentes colectivos agrarios (Martínez Nogueira, 1985: 3).

Desde estas referencias, la lógica de desarrollo del cooperativismo agropecuario fue ganando en complejidad en las relaciones inmediatas del productor en cada espacio geográfico y en los vínculos con otros actores locales. Esto permitió reforzar su capacidad reivindicativa y avanzar hacia la creación de sistemas más complejos de transformación y comercialización a través de la ampliación de mecanismos de segundo y tercer grado tendientes superar las problemáticas particulares y sostener la continuidad de las acciones.

2. Surgimiento del cooperativismo agropecuario

En la segunda mitad del siglo XIX se inició una nueva etapa del desarrollo económico argentino afirmándose la integración del país en el mundo a partir de su posición en la división internacional del trabajo bajo el auge del Imperio británico. La intensidad de la integración argentina en la economía mundial, basada en un modelo agroexportador, se asoció muy estrechamente con la formación de colonias agrícolas, integradas por inmigrantes y se apoyó en la importación de capitales, especialmente ingleses y la exportación de productos agropecuarios provenientes de las explotaciones extensivas de la fértil región pampeana. La región, se convirtió en el centro dinámico del desarrollo del país (Ferrer, 1970:113-118) y el modelo adoptado produjo en pocas décadas transformaciones significativas en la fisonomía social, política y económica del país. En ese contexto, los problemas del acceso a la propiedad de la tierra, las cláusulas arbitrarias de los contratos de arrendamiento y el manejo abusivo de la comercialización condicionaron la intensidad del desarrollo rural y forjaron una característica institucional básica: la explotación por arrendatarios de una parte sustancial de la superficie disponible y la concentración en pocas manos de grandes unidades productivas. La posición de poderosos grupos de terrate-

nientes y comerciantes frente a las necesidades de los agricultores enmarca la génesis y desarrollo del cooperativismo agropecuario.

Una de las primeras experiencias sobre el sector se relaciona con la aprobación de los estatutos de la Compañía Mercantil del Chubut. El 25 de mayo de 1885, un grupo de galeses radicados en el noreste de la Patagonia constituyó esa sociedad con el objeto de colocar en condiciones convenientes la producción de sus asociados y proveerlos de diversos artículos. En la fecha de su constitución, se eligió un directorio de doce miembros y un secretario. La entidad aplicó parcialmente algunas de las normas de una cooperativa agraria, en particular con respecto a la forma de distribución de los beneficios ya que un porcentaje «se distribuía tomando en consideración, por partes iguales, el total de acciones poseídas y el monto de las compras realizadas por los asociados». Fue inscripta como sociedad cooperativa en 1893, pero durante 1911 se transformó en sociedad anónima y en tal carácter funcionó hasta 1922 (Kaplan y Drimer 2017: 587).

Cabe mencionar que hasta la reforma del Código de Comercio en el año 1889, al introducirse tres artículos que constituyeron el primer conjunto orgánico de normas sobre cooperativas aplicado en el país, las entidades se establecieron sin que existiese una regulación específica respecto a su constitución o funcionamiento. Al no explicitarse claramente la especificidad institucional se aceptaba que las cooperativas se establecieran bajo cualquiera de las formas societarias mercantiles. Posteriormente, hasta la sanción de la Ley 11.388, un gran número de sociedades que se denominaban «cooperativa» estaba constituido por empresas lucrativas o que cumplían parcialmente los principios rochdaleanos. Esto se debía además a la falta de conocimiento sobre el tema y a la normativa legal vigente mencionada (Colli, 1963; Olivier, 1969).

En el proceso inicial del cooperativismo nacional han sido identificadas dos características (Yuri Izquierdo, 1972: 51)

- la fundación de cooperativas y su organización sobre los principios rochdaleanos de la cooperación libre,
- el desarrollo de iniciativas resultantes de la decisión de los propios productores para responder a la necesidad de independizarse de la usura de los almacenes de ramos generales, los acopiadores y los monopolios que impedían el desarrollo de los pequeños y medianos agricultores.

De esto se desprende que los rasgos esenciales del cooperativismo fueron pragmáticos y defensivos definiéndose por las «necesidades de procesamiento y comercialización de productos del sector, en un proceso de aceleración del desarrollo agrícola» (Salminis, 2010: 88). Asi-

mismo, la asociación de los productores expresó entre los distintos mecanismos promotores, la pertenencia al mismo grupo en el campo de los colonos y también la influencia del liderazgo local, en ocasiones desempeñado por personas que no pertenecían al sector pero que junto con la comunidad constituyeron el sustento de la solidaridad del grupo (Martínez Nogueira, 1985: 37).

En ese contexto fue creada la Sociedad Cooperativa de Seguros Agrícolas y Anexos Ltda. El Progreso Agrícola de Pigüé en 1898 por colonos franceses en la provincia de Buenos Aires, junto con el fundador de la ciudad de Pigüé y chacareros de la zona. La iniciativa reflejó su interés en constituir un fondo común de ayuda mutua frente a las adversidades climáticas como el granizo, y como alternativa ante el incumplimiento de pagos o el tardío reintegro por parte de empresas privadas a pólizas libremente contratadas por los productores. Aunque no se trata estrictamente de una cooperativa agropecuaria, la historiografía la considera como tal, por desenvolverse en el medio rural en una actividad estrechamente vinculada con el sector.

Ésta y otras experiencias iniciales reflejan el vínculo del cooperativismo agrario con el europeo dado que al bagaje de experiencia cooperativa en los países de origen de los inmigrantes, se añadían los contactos mantenidos con cooperativistas europeos, una fluida relación de intercambio y la influencia cultural europea (Coque Martínez, 2002: 152-154).

En esta fase inicial de experiencias aisladas en algunas provincias el cooperativismo agrario se organizó a partir del desarrollo de actividades de aprovisionamiento de bienes de uso y consumo y en la comercialización interna de la producción. Luego y por efecto de su propia expansión, paso a la etapa de la comercialización externa, industrialización y crédito cooperativo (Carracedo, 1984:79).

3. Algunas iniciativas del cooperativismo agropecuario desde inicios del siglo xx

Los distintos servicios provistos por las cooperativas del sector a inicios del siglo xx para apoyar a los productores, tales como suministro de insumos y comercialización, ofertas comerciales y apoyo técnico, han variado ampliamente en el curso del siglo y muchas de las problemáticas sobre la gestión de esos servicios han sido comunes para la mayoría o para todas las cooperativas.

En cuanto a la función de aprovisionamiento y de comercialización se destaca la creación de la Primera Sociedad Agrícola Israelita Ar-

gentina en 1900, posteriormente denominada Sociedad Agrícola Lucienville Cooperativa Limitada. Fue fundada en Basavillbaso (provincia de Entre Ríos) por un grupo de colonos judíos que llegó al país a través de la Jewish Colonization Association. Su estatuto constitutivo planteaba como objetivo «adquirir conocimientos agrícolas, arbitrar medios para la formación de una caja de ahorros y préstamos y comprar toda clase de artículos para proporcionárselos a sus miembros a precios ventajosos» (Plotinsky, 2009).

Entre otras iniciativas posteriores, la Liga Agrícola Ganadera de Junín, fundada en 1904 por 37 productores extranjeros y argentinos se constituyó para lograr una mejor comercialización de su producción agrícola ganadera. La experiencia se reconoce como la primera cooperativa mixta o multiactiva por haber cubierto la comercialización de las cosechas, la provisión de seguros para los sembradíos y la provisión de insumos.

El Fondo Comunal de Villa Domínguez (1904)¹, la Unión entre Agricultores de Urdinarrain (1908) en la provincia de Entre Ríos; la Mutua Agrícola de Moisesville, Santa Fe (1908), Granjeros Unidos de Rivera en Buenos Aires (1924) y El Progreso de Bernasconi (1928) en la provincia de La Pampa fueron resultantes de la «acción difusora de un grupo de dirigentes comunitarios de las colonias judías» (Plotinsky, 2015: 163).

Entre las cooperativas dedicadas a la producción industrial fuera de la región pampeana, se creó en 1905 una cooperativa algodonera en Margarita Belén, en Chaco, y luego una vitivinícola en Colonia Gral. Roca, Río Negro en 1913. En 1915 se estableció la primera cooperativa frutihortícola en Concordia (Entre Ríos) y en 1918 la Sociedad Cooperativa de lechería de Zavalla (Santa Fe), primera cooperativa tambera del país.

Como resultado de esos procesos, en el periodo 1914-1915 se encontraban 73 sociedades cooperativas y mutuas agrícolas en funciones, con una cantidad de asociados que ascendía a 22.351. De estas, 39 eran cooperativas agrícolas mixtas. Sus actividades estaban sujetas a las prescripciones del Código de Comercio (libro II) que establecía la obligatoriedad de incluir en la denominación social las palabras: «sociedad cooperativa limitada o ilimitada, según fuere» (cap. VI). Asimismo se imponía: fijar las condiciones de admisión y cese o exclusión de los socios; las acciones debían ser siempre nominativas y la condición un socio-un voto sea cual fuere el número de acciones que posea. Las obligaciones de las sociedades cooperativas de la Capital Federal y de los

¹ En 1930, Fondo Comunal era la más importante de las cooperativas agrícolas entrerrianas, contaba con más de mil asociados, realizaba comercialización de cereales a través de sus propios embarcaderos y galpones en estaciones ferroviarias y proveía de implementos agrícolas y de consumo (Plotinsky, 2009).

territorios nacionales, estaban contempladas por el Decreto Reglamentario de la Inspección General de Justicia dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de 1908 (Bórea, 1917: 163).

Según las referencias precedentes, no existió una política del Estado que contemplase las problemáticas del cooperativismo agrícola y «el hecho cooperativo» se fue desarrollando por la fuerza de su propia virtualidad (Cracogna, 1988: 186), de modo tal que ya en 1926, la Ley 11.388, inspirada en los principios de los pioneros de Rochdale, destacó la peculiaridad de las sociedades cooperativas y fijó las condiciones para su existencia legal. A los dos años de la vigencia de la ley, el Ministerio de Agricultura registró 79 cooperativas urbanas y 143 rurales, las primeras ubicadas en la Capital Federal y provincia de Buenos Aires y las segundas en el Litoral, Córdoba y Territorios Nacionales (Kaplan de Drimer y Drimer, 2017).

Como consecuencia del desarrollo alcanzado por el sector, y como forma natural de su expansión, se iniciaron las instancias de integración vertical concebidas en sus inicios para la defensa del productor. Se fue consolidando la función representativa para construir múltiples vínculos entre los productores miembros y generar de manera colaborativa estrategias de representación ante el estado nacional y local que permitiesen reafirmar el derecho de los asociados a pronunciarse con respecto a las cuestiones que los involucraban e incidían en progreso del sector agropecuario.

Para Carracedo (1984:75), la institucionalización del movimiento cooperativo se manifestó con la creación en 1922 en Rosario de la Asociación de Cooperativas Rurales Zona Central —luego denominada Asociación de Cooperativas Argentinas—. Inicialmente estuvo integrada por 10 cooperativas de las provincias de Santa Fe y Córdoba que resolvieron concentrar la oferta granaria proveniente de establecimientos de carácter familiar para conciliar las ventajas de la producción descentralizada con la comercialización a gran escala. En 1925, el Congreso de Colonos Judíos sentó las bases de la Federación Agraria Israelita, más tarde Fraternidad Agraria, y en 1928 fue creada la primera federación tambera —Unión de Cooperativas Ltda. San Carlos—, en la localidad de Esperanza, Santa Fe.

Progresivamente fueron surgiendo otras organizaciones de segundo grado, especialmente en las regiones alejadas del centro litoral. Se debe destacar la fundación en Roque Sáenz Peña en 1934 de la Unión de Cooperativas Agrarias Chaqueñas que luego cambió su denominación por la de Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras, Ltda. (UCAL) quien fue pionera en la actividad de exportación de algodón y en 1937 la creación de la Fábrica de Manteca SanCor impulsada

por 19 cooperativas tamberas que decidieron organizarse como entidad de segundo grado y establecer la empresa que comenzó a funcionar en 1940.

La primera manifestación del cooperativismo agropecuario de tercer grado surgió en 1956 con la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (ConInAgro). El primer antecedente fue el Consejo Intercooperativo Agrario de Coordinación y Arbitraje, creado en 1953, integrado por nueve asociaciones cooperativas de segundo grado².

Hasta la primera mitad del siglo xx el cooperativismo agrario se fue consolidando a partir del desarrollo de un vasto conjunto de actividades económicas y fue impulsado o restringido según la capacidad y voluntad que tuvieron diferentes gobiernos para estimular políticas de promoción y protección para el sector.

4. Una evolución irregular durante la segunda mitad del siglo xx

Aunque las fuentes estadísticas relativas al cooperativismo resultan limitadas para delinear de manera precisa su desarrollo, distintos autores (Lattuada y Renold, 2004: 45-51; Carracedo, 1984; Izquierdo, 1972: 61) subrayan que la evolución del cooperativismo agrario en cuanto al número de entidades y asociados fue irregular, aunque continúa hasta mediados de la década de 1950.

Coexistieron en ese proceso periodos en los que se incrementó su número, para fortalecerse su papel e incentivar recorridos de movilidad social ascendente en el sector rural, en particular en coyunturas en que las cooperativas fueron receptoras del crédito oficial en condiciones preferenciales. Algunos autores mencionan en esta etapa la vigencia de dos Planes Quinquenales (1947-1951; 1952-1955) concebidos como un programa de acción gubernamental que planteaba como objetivos nacionales el fomento y creación de las cooperativas agrarias. Algunas medidas adoptadas se tradujeron hasta 1955 en el fomento a las cooperativas como política de Estado al enunciarse la necesidad de una organización total de los productores en un sistema nacional de cooperativas (Girbal Blacha, 2004: 64).

² Unión de cooperativas Agrícolas Algodoneras Ltda.; Federación Entrerriana; Federación de Misiones; Fraternidad Agraria y Federación Argentina de Cooperativas Agrarias; Asociación de Cooperativas Agrarias, Ltda. (fundada en 1950 con el nombre de Asociación de Cooperativas Agrarias Bonaerenses y luego denominada La Unión); Asociación de Cooperativas Agropecuarias Rosafé (fundada en 1954 en Rosario) y Federación Regional de Cooperativas de Río Negro y Neuquén (fundada en 1946).

Tabla 1
**Evolución de las cooperativas agropecuarias
 y asociados 1937-1994**

Año	N.º de cooperativas	Cantidad de asociados
1937	278	42.182
1943	356	66.066
1946	489	84.104
1951	943	181.070
1955	1.484	325.024
1966	1.374	455.023
1972	1.437	460.729
1985	1.282	459.372
1988/1994	813	92.978

Fuente: Lattuada, 2004.

En la coyuntura sociopolítica precedente se incrementó sensiblemente el número de cooperativas matriculadas, con centralidad en el cooperativismo agrario (Levin, Verbeke, 1997: 5). Posteriormente, en el contexto de inestabilidad institucional y ruptura del orden democrático, y hasta 1965, no surgieron políticas expresas referidas al cooperativismo hasta la vigencia del Plan de Desarrollo —presentado por la Comisión Nacional de Desarrollo bajo el gobierno de Arturo Illia en 1965—. El plan enfatizó en particular en el cooperativismo agrario, con el propósito de estimular el desarrollo de la capacidad técnico-financiera de las cooperativas, el reforzamiento del servicio crediticio, la importancia de la capacitación en gestión empresarial a los consejeros de las entidades y la actualización de la legislación cooperativa.

Hacia fines del año 1968, las cooperativas agropecuarias continuaban a la vanguardia del movimiento en cuanto al número de sociedades ya que más de mil trescientas entidades que reunían a 462.163 productores, representaban el 36,5% de las cooperativas matriculadas y realizaban el 45,9% de las operaciones efectuadas por todas las cooperativas activas³. En la composición del sector

³ Se destacaban las actividades agrícolas (567 cooperativas y más de 300 mil asociados) junto con las tamberas (496 cooperativas y 46.981 asociados) seguidas por las vinfritícolas, ganaderas, algodoneras, granjeras yerbateras y tabacaleras y hortícolas (Dirección Nacional de Cooperativas, 1968).

continuó prevaleciendo la figura de los pequeños y medianos productores de explotaciones caracterizadas por el trabajo familiar. Con predominio en la pampa húmeda también se evidenció un mayor desarrollo de entidades en las regiones extra-pampeanas vinculadas con los cultivos y productos agroindustriales según la especialización de las regiones.

A partir de la década de 1970 se inició un cambio en la participación de las cooperativas agrarias en el conjunto del movimiento, ya que comenzaron a perder peso relativo y su inscripción permaneció estancada, mientras creció significativamente el número de cooperativas de trabajo. Varios factores impactaron negativamente en el cooperativismo en general y en particular en el cooperativismo agropecuario como resultante de la drástica redefinición del comportamiento económico y la imposición de un nuevo régimen social de acumulación.

Como resultante de los cambios precedentes, las restricciones crediticias sumadas a los costos del financiamiento, desde inicios de 1980, derivaron en altos niveles de endeudamiento de las cooperativas primarias que también se trasladaron a las entidades de segundo grado⁴. La crisis de distintas organizaciones tuvo como corolario el descrédito de la imagen de la forma cooperativa en el sector agropecuario. En contraste con los cierres y liquidaciones de entidades, principalmente de comercialización de granos y la declinación de organizaciones de la pampa húmeda⁵ se dio un notable incremento del cooperativismo de trabajo, entre 1984 y 1994.

Las grandes transformaciones en la estructura social agropecuaria producidas durante la década de 1990 agudizaron la vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores, en su mayoría asociados a cooperativas. A ello contribuyeron las políticas de retracción estatal y apertura económica, la privatización y desregulación de los principales resortes del negocio cerealero (puertos, instalaciones de acopio), la eliminación del precio sostén, y el marco financiero sumamente restrictivo, que al acentuar la crisis del sector agropecuario cuestionó la viabi-

⁴ Al respecto es ilustrativo el caso de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias —creada en 1947 al amparo de la Federación Agraria Argentina— y la reducción del número de cooperativas miembro que pasó de 200 entidades asociadas a 130 entre 1984 y 1996. Este proceso culminó en la quiebra de la entidad en 1999, no obstante realizar previamente un reordenamiento interno para disminuir sus costos.

⁵ En 1985, la Secretaría de Acción Cooperativa registraba 1245 entidades (40% cereales y 4% tamberas) con un número de socios de 431.720. Diez años después el número llegaba a 813 y los asociados no superaban las cien mil personas.

lidad económica y financiera de los productores que formaban parte de las cooperativas.

Las transformaciones tecnológicas en la actividad agropecuaria hicieron el mercado aún más competitivo, y la retracción del financiamiento inició una espiral de endeudamiento que provocó que muchas cooperativas quebraran o se fusionaran con otras entidades del mismo tipo. A la ausencia de planificación estratégica del sector agropecuario, se agregó la exclusión de las representaciones del cooperativismo en el organismo de regulación a partir de 1996 y hasta el año 2003. Según los datos oficiales, se estima que con variaciones regionales durante la década de los noventa, se produjo una salida del sector de casi el 25% de los productores rurales de todo el país, en su mayoría pequeños y medianos (Ressel y Silva, 2008: 80).

Por estas razones, la crisis en el sector, tanto en términos de la reducción significativa de entidades como en el grado de participación relativa en el total del negocio agropecuario, llevó a la modificación de la posición relativa de la empresa cooperativa en los sistemas productivos locales y generó distintos cambios en sus estructuras organizativas que condujeron en algunos casos a la adopción de estrategias que priorizaron criterios de rentabilidad económica con la finalidad de la recuperación de membrecías (Lattuada *et al.*, 2011).

5. Las tendencias a partir del siglo xxi

Las profundas transformaciones socioeconómicas producidas en el país, con la vigencia del modelo neoliberal y las políticas de ajuste y reestructuración implementadas durante la década de 1990, confluyeron en la crisis del año 2001. Su repercusión en el agravamiento de la situación social se manifestó en niveles inusitados de pobreza y desigualdad. La crisis argentina de 2000 no solo tuvo su expresión en la economía, también se manifestó en la legitimidad de sus gobernantes y en la de un Estado incapaz «de asegurar el mantenimiento de la legalidad y el orden» (Romero, 2004). En ese contexto, al acentuarse las necesidades sociales y ampliarse el perímetro de vulnerabilidad, surgieron nuevos perfiles de pobreza y exclusión que impulsaron la conformación de cooperativas de trabajo con el propósito de afrontar la problemática de la destrucción de empleo y el sostenimiento de las empresas recuperadas por sus trabajadores.

No obstante el contexto de recuperación económica desde 2003 y el impulso en la matriculación de entidades desde ese año, la tendencia de creación de cooperativas agropecuarias declinó progresivamente

y las organizaciones activas⁶ llegaron a representar en 2012 apenas un 7% del total de entidades registradas, contrastando con el 14% de su participación en el año 2001 (Acosta; Levin; Verbeke, 2013:35-36).

En ausencia de información estadística publicada sistemáticamente desde 1983, el Reempadronamiento Nacional y el Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales realizados por el INAES entre 2005 y 2007 proveyeron informaciones sistematizadas sobre el movimiento. Las cooperativas censadas, que fueron categorizadas según la actividad económica, mostraron la posición relativa del sector cooperativo agropecuario (495) en el tercer lugar después de las cooperativas de trabajo (3848)⁷ y las de servicios públicos (792). El cuarto lugar correspondía a finanzas (381) seguido por las entidades de vivienda (228) salud (195) educación (162) y turismo (13).

Para el sector, la reactivación de la economía favoreció el saneamiento de deudas bancarias a partir de la pesificación definida en 2002⁸ y permitió un reacomodamiento de su posición. Sin embargo, el efecto positivo en la situación financiera no fue para todos igual, ya que solo un grupo de entidades pudo permanecer afianzado en la actividad (Vuotto, 2010). El proceso de globalización de la economía en general y de la agricultura en particular planteó una reinserción del país en la economía mundial, sin definirse a priori los sectores y actividades estratégicas. La producción y exportaciones agropecuarias crecieron bajo esta perspectiva, y en ese contexto, un gran número de explotaciones agropecuarias de menor dimensión y recursos —que conformaban la base principal del cooperativismo en el sector— no pudieron permanecer en la estructura agraria.

Las actividades principales de las cooperativas agropecuarias en la década de 2000 (Levin Verbeke 2012) fueron las relacionadas con los cultivos agrícolas (granos, frutas, hortalizas, cultivos industriales) y en menor medida con la producción ganadera (bovinos, lechería, ovinos, porcinos, caprinos)⁹. La mayor concentración de entidades correspon-

⁶ Incluye cooperativas de provisión de actividades vinculadas con el sector agropecuario.

⁷ Estas cooperativas de trabajo fueron creadas por medio de programas gubernamentales y constituidas por beneficiarios de políticas oficiales de promoción social y desocupados en el ámbito nacional como provincial y municipal hasta el 2007 (Res. 2038/03 derogada por 3026/06 y modificada por resolución 889/09).

⁸ El gobierno resolvió devaluar el peso argentino y pesificar las deudas denominadas en dólares y otras monedas extranjeras.

⁹ Entre 1998 y 2012 se destacó la formación de cooperativas avícolas y el desarrollo de la apicultura, registrándose 231 cooperativas activas (7 agroindustriales) mayoritariamente en la región noroeste. Esta tendencia fue acorde con la expansión del mercado apícola al incrementarse la exportación de miel y las cooperativas participaron en el período con un 20% de la comercialización del producto.

dió a la región pampeana (52%) con predominio de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe seguida por la región NOA (20%) NEA (17 %) Cuyo (6 %) y Patagonia (4%). En la actividad tambera, tradicional en el sector ganadero, el cooperativismo contaba en 2012 con 112 entidades activas localizadas mayoritariamente en la región pampeana. Sin embargo su participación en la industrialización láctea había experimentado un retroceso significativo desde la década de 1990, año en que solo dos cooperativas acopiaban alrededor del 26% del total de leche producido en el país (Coninagro, 1997). En las primeras décadas del milenio la actividad fue perdiendo participación como resultado de estrategias de mayor internacionalización y expansión en el Mercosur y el impacto de la devaluación y pesificación asimétrica¹⁰. Estudios recientes (Depetris Guiguet y López ,2020:3; y Vicentin Masaro; Coronel, Chara, 2020: 165-167) analizan el estancamiento de la producción láctea y el agravamiento de los resultados de las industrias procesadoras visualizando el riesgo de la pérdida de continuidad en numerosas entidades y la desaparición de la actividad tambera.

6. La dinámica reciente del cooperativismo agropecuario

Los cambios tecnológicos y el incremento de los precios agrícolas internacionales durante las tres últimas décadas se han reflejado en el crecimiento y la innovación del sector agropecuario argentino caracterizado por la riqueza de sus recursos naturales y el capital humano (OCDE, 2019: 18). La agricultura, en particular en la región pampeana, ha constituido en ese período el principal sector de exportación del país (MAGyP, 2020) por su incidencia en cuanto a la transformación estructural en los cultivos y el crecimiento en la productividad gracias a nuevas prácticas agrícolas, tecnologías, instituciones y acuerdos contractuales en los que intervinieron las cooperativas más importantes del sector.

En ese contexto, la expansión en la producción total de cereales y semillas oleaginosas debido al desarrollo y la adopción de innovaciones permitieron la producción agrícola en tierras que anteriormente no eran adecuadas para estos fines y la expansión del doble cultivo¹¹. Se

¹⁰ La industria pagó sus créditos en divisas mientras recibían pagos de deudas de sus asociados en moneda local.

¹¹ Entre los factores que han inducido los cambios en la estructura productiva sobresale el impacto de la demanda internacional y de los precios, unido a los cambios techno-productivos asociados a la expansión del cultivo de soja y la siembra directa, que transformaron buena parte de la agricultura familiar de la zona pampeana.

ha destacado que el proceso de innovación y la expansión de la frontera agrícola han dado lugar a nuevas oportunidades para el sector, aunque también los procesos fueron concomitantes con el incremento de las presiones medioambientales¹². El sector en conjunto se destaca por la búsqueda de un nuevo modelo de negocios, más integrado a la cadena de valor y asociado con terceros, y en los últimos años ha sido el único generador de relevancia de divisas netas por operaciones cambiarias de exportación e importación.

Según los datos de Censo Nacional Agropecuario de 2018 se ha consolidado la tendencia prevaleciente desde hace varias décadas en la evolución del número y tipo de explotaciones. El total de 250.881 explotaciones agropecuarias con 480.191 parcelas relevadas reflejó la desaparición de 83.870 explotaciones desde 2000, en particular de escala menor de 200 ha, predominantemente familiares y de base familiar, y el afianzamiento del proceso de concentración económica consolidado durante los años 1990. Con respecto al régimen de tenencia y explotación de la tierra, según el tipo jurídico, prevalecen las explotaciones de personas físicas (211.928¹³ en más de 86 millones de ha) mientras que las de propiedad cooperativa son 252 EAP, en una superficie de 141.798 ha, la mayoría ubicadas en provincias de la región pampeana.

En un mercado globalizado, con fuerte presencia de la agroindustria, los pequeños y medianos productores y las pymes —ubicadas especialmente en las economías regionales— representan el 63% de las explotaciones agropecuarias (cultivos frutihortícola, yerbatero, vitivinícola, arrocero, algodón, tabaco, etc.). Ese conjunto ha experimentado en algunos productos un bajo crecimiento de la productividad (OCDE, 2019) y menores posibilidades de sostenibilidad fuera de organizaciones económicas que pueden ser competitivas en ese escenario. Frente a esto, las formas tradicionales de organización económica como las cooperativas constituyen probablemente una de las pocas opciones para conservar o aumentar su participación en el ingreso sectorial.

¹² Al respecto la sobreexplotación de recursos naturales no renovables, la degradación del suelo y la salud por los efectos ambientales y químicos agrícolas al generar consecuencias sociales importantes que se reflejan en problemas de inequidad, disminución de comunidades rurales y pérdida de sus valores.

¹³ Varios de los productores registrados como propietarios comercializan parte o toda su producción en una cooperativa.

Con respecto a las cooperativas del sector agropecuario, el INAES¹⁴ identifica 718 entidades en actividad en el total de 11.683 cooperativas registradas (tabla 2). De ellas, el 45% se encuentran concentradas en la región pampeana.

Tabla 2
Cooperativas según objeto social y asociados¹⁵

Objeto social	Número de entidades	Número de asociados (miles)
Trabajo	8.140	181
Servicios públicos	1.178	4.077
Vivienda y construcción	738	1.251
Agropecuaria	718	219
Provisión	620	368
Crédito	142	2.129
Consumo	129	1.952
Seguros	18	8.328
Total	11.683	18.505

Fuente: Vuotto, Estragó, 2021.

En el agrupamiento por tipo de sociedad según el conjunto de sectores se mantiene el protagonismo de las cooperativas de trabajo como en las décadas anteriores y las cooperativas agropecuarias ocupan el cuarto lugar según las entidades activas y el séptimo en cuanto a los asociados¹⁶.

La posición de las cooperativas agropecuarias según origen, localización y tipo de producción

De acuerdo con el año de inscripción de las 718 cooperativas agropecuarias vigentes en 2021, el 39% se conformó entre los años 2000

¹⁴ Los datos corresponden a las entidades clasificadas por el INAES como «vigentes» y se han excluido aquellas que en el padrón se presentaban en las categorías suspendida, cancelada o con retiro de autorización para funcionar.

¹⁵ La tabla no incluye las federaciones y confederaciones.

¹⁶ Se debe mencionar en este caso que el número de asociados puede implicar que un asociado a cooperativas agropecuarias esté también incluido como asociado a cooperativas de otro tipo.

y 2021. Del resto sobresale el número de las creadas entre las décadas de 1940 y 1950 (29%). De las recientemente conformadas, la mayoría se especializa en la producción agrícola y en la ganadera. En conjunto registran 18.726 trabajadores permanentes. El empleo se concentra en la región pampeana y representa el 68,9% del empleo agropecuario cooperativo¹⁷.

Tabla 3

Cooperativas agropecuarias por región

Región	Cooperativas agropecuarias	
	N.º	%
Región Pampeana	325	45,2
Cuyo	69	9,6
Nea	152	21,2
Noa	120	16,7
Patagonia	52	7,2

Fuente: elaboración propia basada en INAES 2021.

En esta localización (tabla 3) se aprecia el predominio de las cooperativas en la región pampeana, en particular en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Le siguen las regiones de NEA y el NOA aunque la tendencia reciente es la desconcentración de entidades en favor de las regiones extra pampeanas. En el conjunto de cooperativas más del 24% se dedica principalmente a las actividades de comercialización y el 34% las actividades productivas de agricultura y ganadería.

En cuanto al tipo de producción agrícola la actividad está orientada a cultivos que se destacan por su variedad y en algunos casos por su alta calidad. En la zona pampeana predomina la producción cerealera y de oleaginosas aunque también resulta relevante el número de entidades dedicadas al cultivo de hortalizas y legumbres. En el segmento ganadero prevalecen las cooperativas de la región pampeana dedica-

¹⁷ En esa región, solo la provincia de Santa Fe aporta un 29 % del total (5.397 empleos) y se ubica por encima de la provincia de Buenos Aires que representaba el 20% de los empleos. En cuanto al número de asociados también sobresalen las provincias de Santa Fe (52%), y Buenos Aires (23%) seguidas por la provincia de Entre Ríos (14%). En el resto de las regiones el número de asociados representa el 20 %.

das a la ganadería bovina, y en menor grado a la ovina y la porcina. En cuanto a la producción lechera, desde finales de la década de 1980 el intenso proceso de concentración de la producción láctea en un número reducido de tambos ha tenido un impacto considerable en la actividad que se ha visto afectada entre otros factores por la disminución en el consumo de leche y sus derivados.

Las entidades que realizan actividades agroindustriales, basadas en la integración vertical de actividades, representan el 19% del total de cooperativas del sector¹⁸. Si bien han mantenido la participación en aquellas ramas donde su presencia era tradicional, en los últimos años no se ha dado un avance en la industrialización de materias primas ni en los servicios de logística, lo que refleja la mayor competencia en el mercado agroalimentario con empresas multinacionales y nacionales y el alto costo de inversión en nuevas tecnologías de producción.

Sobre la base social y productiva del cooperativismo agropecuario se han consolidado importantes grupos empresarios cooperativos que han permitido integrar la cadena de valor bajo el control democrático de los asociados, al tiempo que han desarrollado una amplia gama de servicios para el productor, que van desde la asistencia técnica y la provisión de insumos, hasta los seguros y la salud¹⁹.

7. Los procesos de integración

La búsqueda de representatividad de las cooperativas agropecuarias condujo desde inicios del siglo xx a la organización y desarrollo de asociaciones de segundo grado que procuraron brindar servicios a la comercialización, transformación y provisión de insumos, de tecnología

¹⁸ Entre las actividades agroindustriales se destaca la elaboración de productos alimenticios (24%), bebidas y mosto (23%) productos lácteos (13%) y producción y procesamiento de carne y productos cárnicos (10%).

¹⁹ En estos casos se organizan comisiones asesoras integradas por los usuarios a los efectos de garantizar un adecuado control y seguimiento de las prestaciones. Ellas definen el acceso a los distintos servicios incluyendo su alcance territorial, las condiciones de calidad y precio y los derechos y obligaciones emergentes en la provisión de estos. La variada gama de servicios se encuentra asociada a las actividades principales de la producción e incluye servicios de maquinaria agrícola y cosecha mecánica (28), servicios de postcosecha (1), control de plaga, pulverización desinfección y fumigación (6), servicios veterinarios (3) y otros servicios de apoyo como explotación de sistemas de riego, injertos de plantas, construcción y plantación de almácigos, alquiler de colmenas, etc. (18).

y de financiamiento. La adhesión a los principios cooperativos resulta para ellas un elemento primordial para diferenciarse en la dinámica de los mercados por ser, históricamente, el resultado de acuerdos entre múltiples actores individuales que cooperan para alcanzar y mantener ventajas competitivas.

Las principales ventajas se expresan en el principio de cooperación entre cooperativas —con el objeto de servir mejor los intereses de sus miembros y de la comunidad— (ACI, 1996) y en la intercooperación representativa, cuya finalidad es la defensa y representación de los intereses generales de las entidades asociadas a través de formas de colaboración que respetan la autonomía decisoria de sus participantes y la intercooperación económica con el propósito de potenciar la acción empresarial y establecer vínculos entre empresas cooperativas.

En cada experiencia, los asociados, regidos por un acuerdo mutuo tienen una participación y especialización distintas. «Ni completa autonomía, ni completa dependencia de uno o de los otros, sino un ajuste mutuo bajo un modelo de cooperación y desarrollo que reconoce la densidad de esos entramados y su heterogeneidad» (Malo, 2003: 212). Por otra parte, la gestión concertada sobre valores comunes les permite vincularse con aquellos actores gubernamentales con capacidad de desarrollar instancias de promoción a través de políticas públicas y asignación de recursos.

La organización federativa puede seguir diferentes patrones de integración de acuerdo con su radio territorial, con la especialización de sus actividades y con la naturaleza de sus funciones (técnico-sociales, económico-financieras, o ambos tipos de funciones). En Argentina la integración cooperativa en entidades de segundo grado obedeció especialmente a las dos primeras y en el caso de las cooperativas agropecuarias, persiguió el objetivo de asumir funciones económico-financieras (Kaplan de Drimer y Drimer, 2017: 403)

Entre los factores convergentes para la formación de alianzas de cooperación en el sector agropecuario se deben mencionar las expectativas para lograr una mayor institucionalidad, la armonización de los aspectos legislativos y productivos; la complementación de actividades productivas o de servicios; y el fortalecimiento de espacios comunes de participación democrática, con otras organizaciones. Según el diferente origen y características de los acuerdos, las entidades de grado superior constituyeron el resultado de una sucesión de etapas que fueron expresando las formas de resolución de las problemáticas que afectaban a los productores, se comprometieron con el financiamiento de las actividades agrarias y el desarrollo y transferencia de tecnologías, la industrialización y la exportación.

Aunque en algunas coyunturas, la expansión de las entidades federativas constituyó una herramienta importante para favorecer la institucionalidad se crearon numerosas entidades que operaban los mismos rubros, algunas con escaso sustento doctrinario, por lo que su resultado se tradujo en una dispersión improductiva de la energía social, escalas insuficientes, y competencia y rivalidad dentro del movimiento (Cracogna, 1968). En esta evolución, progresivamente fueron desapareciendo las federaciones más pequeñas o se incorporaron a la estructura de aquellas más especializadas (Salminis, 2010) y posibilitaron que el proceso de integración alcanzara logros significativos en llevar adelante la acción gremial.

La fundación del Consejo Intercooperativo Agrario de Coordinación y Arbitraje en 1953 fue el primer antecedente de una entidad representativa superior del movimiento agrario nacional. Posteriormente, ocho federaciones crearon en 1956 como entidad de tercer grado a la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Ltda. (Coninagro) que hoy agrupa 18 entidades que representan a cooperativas de muy diverso tipo y actividad que nuclean más de 120 mil productores asociados. Es la mayor entidad de nivel de integración vertical a través de la actuación de Comisiones Asesoras Regionales. Entre sus asociadas hay federaciones especializadas en la actividad gremial y otras de carácter económico entre las que se encuentran la Asociación de Cooperativas Argentinas²⁰ que mantiene el liderazgo como el mayor originador de cereales y oleaginosas del país y la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas líder el mercado argentino de vinos fraccionados, que actúa como la red de cooperativas más importante de América en la industria vitivinícola.

Según el registro de cooperativas del INAES (2021) existen en el país 14 entidades de segundo grado, que reúnen 443 entidades asociadas y generan en forma directa 2799 empleos directos. De manera indirecta, mediante la tercerización en actividades de distribución, transporte y empresas dependientes, los puestos de trabajo son aproximadamente de 20.000 personas.

La representación del sector cooperativo está promovida por las siguientes instituciones de integración:

²⁰ La ACA cuenta con centros de desarrollo cooperativo localizados en seis provincias, con más de 50 puntos de atención para sus asociados. Su finalidad es ampliar la base societaria de la entidad y posibilitar el accionar cooperativo en la mayor parte del territorio nacional.

Entidades	Asociadas y área geográfica de actuación	Principales características y funciones
<p>Federación Entrerriana de Cooperativas Coop Ltda. (FEDECO).</p> <p>Fundada en 1919, en la localidad de Lucas González provincia de Entre Ríos.</p>	<p>Representa a once de las cooperativas agropecuarias más importantes de la provincia de Entre Ríos que cuentan con más de 20.000 asociados.</p>	<p>Comercialización de granos, ganado y otros productos primarios que producen los asociados. Elaboración de alimento balanceado de todo tipo y emprendimientos productivos de integración entre cooperativas. Comercialización de productos de consumo, electricidad, productos e insumos agropecuarios, combustibles, asesoramiento y capacitación técnica.</p>
<p>Asociación de Cooperativas Argentinas Coop. Ltda. (ACA).</p> <p>Fundada en 1922 en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.</p>	<p>140 cooperativas de primer grado y 50.000 productores.</p> <p>Ocupa 2.900 personas en 8 provincias y más de 600 localidades de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero.</p>	<p>Exportación de granos y oleaginosas. Participación del 17,8% en la producción de granos del país. Exportación del 30% de cereales y oleaginosas.</p> <p>Comercialización a través a través de instalaciones portuarias en San Lorenzo (Prov. de Santa Fe) Timbúes (Prov. de Santa fe) Quequén (Prov. de Buenos Aires) Vilelas (Prov. de Chaco) y plantas regionales destinadas a la recepción, acondicionamiento y transporte de granos.</p> <p>Actividad: insumos agropecuarios, agroquímicos, fertilizantes, semillas, productos veterinarios y de nutrición animal, comercialización y exportación de carnes, miel, y producción de biodiésel.</p>

Entidades	Asociadas y área geográfica de actuación	Principales características y funciones
<p>Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras Ltda (UCAL).</p> <p>Fundada en 1934 en la localidad de Presidencia Roque Sáenz Peña, provincia de Chaco.</p>	<p>16 cooperativas agropecuarias de primer grado y 2.500 asociados.</p> <p>Área de influencia región chaqueña.</p>	<p>En su inicio se orientó a la comercialización de la fibra de algodón desmotada por las cooperativas de base. Posteriormente inició la transformación de fibras en hilados y desarrolló otros emprendimientos agroindustriales (molinos harineros, fábricas de aceite). Llegó a ser la empresa agroindustrial más importante de la región chaqueña, participó en la creación de bancos cooperativos y entidades de tercer grado. Luego del impacto de la crisis de la década de 1990 se desprendió de varios de sus activos en empresas y emprendimientos no rentables. Redujo su importancia y participación en la actividad.</p>
<p>Federación de a de Agrícolas de Misiones Ltda. (FEDECOOP).</p> <p>Creada en 1939, en Posadas Provincia de Misiones.</p>	<p>43 cooperativas adheridas integradas por pequeños productores yerbateros, tabacaleros de la provincia de Misiones.</p>	<p>Acción de tipo gremial. Por decisión de sus miembros derivó la actividad económica a otras entidades como consecuencia de la crisis del sector cooperativo en particular el agroindustrial en la economía provincial. Casi la totalidad de las cooperativas asociadas producen elaboran y/o comercializan yerba mate.</p>
<p>Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentina Ltda. (ACOHOFAR).</p> <p>Fundada en 1951 en la provincia de Buenos Aires.</p>	<p>12 cooperativas de las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe y Chaco</p>	<p>Es pionera en el apoyo a la creación de mercados de interés nacional, principalmente en la constitución de la Corporación Mercado Central. Las cooperativas comercializan la producción de sus asociadas en el Mercado Central de Buenos Aires. Producen agroalimentos destinados al consumo interno.</p>

Entidades	Asociadas y área geográfica de actuación	Principales características y funciones
<p>Federación de Cooperativas Agropecuarias Coop. Ltda. (UNCOGA).</p> <p>Creada en 1963 en Rafaela, provincia de Santa Fe, es la primera cooperativa ganadera de segundo grado del país.</p>	<p>10 cooperativas ganaderas de primer grado y SanCor Coop. Unidas Ltda. En un radio de acción del centro-oeste de la provincia de Santa Fe, centro-oeste de la provincia de Córdoba y sur de la provincia de Santiago del Estero</p>	<p>En su primera etapa centró su actividad en la comercialización de ganado en pie. Diez años después inició el proceso de la industrialización de carnes y desarrolló el primer frigorífico cooperativo de productores del país.</p> <p>Las cooperativas asociadas en su mayoría tienen como actividad principal el acopio de cereales y la consignación de hacienda. En el año 1998 constituyó la sociedad, SODECAR, S.A. en asociación con SanCor, Coop. Unidas para la producción primaria y la industrialización y comercialización de carnes en general y sus subproductos para el mercado interno y externo. Traspasó sus instalaciones industriales a esta sociedad y mantuvo la estructura de compra de hacienda. En 1999 inició un proyecto de asociatividad entre productores de cooperativas asociadas y un frigorífico exportador.</p>

Entidades	Asociadas y área geográfica de actuación	Principales características y funciones
<p>Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FeCoVitA).</p> <p>Fundada en 1972 en la provincia de Mendoza.</p>	<p>Nuclea 29 cooperativas de primer grado con más de 5.000 productores y elaboradores vitivinícolas de diversas zonas de Mendoza, con acceso a más de 25.000 hectáreas de viñedos y 54 bodegas.</p>	<p>Lidera el mercado argentino de vinos fraccionados, con alrededor del 30% de participación, es la red de cooperativas más importante de América en la industria vitivinícola. Genera empleo en forma directa e indirecta a 1.000 personas con actividades fuertemente integradas y más de 1.200 socios estratégicos en su cadena de valor. Es el primer exportador de vinos a granel y de mosto concentrado y el tercer exportador de vino fraccionado. En el año 2020 fue la primera empresa argentina en colocar el valor negociable listado como «Social» en dicho panel de la bolsa de valores. El destino de los fondos es la financiación y refinanciación de las compras y entrega de insumos agrícolas destinados al mantenimiento o mejora de los viñedos de sus productores asociados y terceros elaboradores, y de insumos enológicos para la elaboración de vinos y/o mostos.</p>
<p>Federación de Cooperativas Arroceras Argentinas Coop. Ltda. (FECOAR).</p> <p>Creada en 1975 en la provincia de Entre Ríos.</p>	<p>Comercializa la producción de arroz de las cooperativas asociadas en la provincia de Entre Ríos.</p>	<p>Desde inicios de 2000, la concentración económica y productiva de la actividad se reflejó en la crisis de la producción arroceras. La desaparición de productores independientes, por su creciente descapitalización, afectó el sistema cooperativo que articulaba sus intereses, tanto en la provisión de insumos como en la comercialización. En 2020 quedan solo dos cooperativas arroceras: San Salvador, absorbida por ACA, y Villa Elisa, con un gran endeudamiento.</p>

Entidades	Asociadas y área geográfica de actuación	Principales características y funciones
<p>Federación de Cooperativas de Corrientes Ltda. (FEDECOOP Ctes.).</p> <p>Creada en 1975 en la provincia de Corrientes.</p>	<p>Ejerce la representación gremial de 46 cooperativas rurales y urbanas de la provincia de Corrientes.</p>	<p>Las cooperativas asociadas son de diferentes rubros —provisión, servicios, vivienda, trabajo, agropecuarias y de consumo—. Ha constituido la Comisión Provincial de Educación Cooperativa Escolar y la Federación de Centros Juveniles Cooperativistas que realiza una tarea formativa integral.</p>
<p>Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan Ltda. (FECOAGRO).</p> <p>Creada en 1993 en la provincia de San Juan en el proyecto de Sistemas Cooperativos Agropecuarios de San Juan, coordinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.</p>	<p>Integrada por 650 familias de pequeños productores rurales, nucleados en 30 cooperativas de trabajo localizadas en los cinco valles de la provincia de San Juan.</p>	<p>Produce semillas de hortalizas diversificadas, dulces y conservas artesanales, aromáticas, productos lácteos de cabra y oveja.</p> <p>Promueve la venta directa de la producción. Desde 2011 se integró a la Red Justa, una iniciativa de comercialización de alimentos reconocidos por la normativa nacional Emprendimiento Justo Reconocido desarrollada por la Fundación Fortalecer-Federación Agraria Argentina.</p>
<p>Cooperativas Agropecuarias Federadas de Entre Ríos Coop. Ltda. (C.A.F.E.R). Fundada en 1999 en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos.</p>	<p>Integrada por 10 cooperativas de la provincia de Entre Ríos con siete mil socios, en su mayoría pequeños y medianos productores</p>	<p>Comercializa cereales y oleaginosas que forman parte de la producción de sus cooperativas asociadas. También brinda asesoramiento en mercados granarios, asistencia técnica e insumos para la obtención de mejores precios, venta de formularios y exportación de cereales y oleaginosas. Las cooperativas prestan diversos servicios a sus asociados —acopio y acondicionamiento de granos, expendio de combustible, asesoramiento técnico y servicios en mercados, semilleros multiplicadores—.</p>

Entidades	Asociadas y área geográfica de actuación	Principales características y funciones
<p>Federación de Cooperativas Chaqueñas Agropecuarias Ltda. (FECOCHAL).</p> <p>Creada en 2005 en Presidencia Roque Sáenz Peña provincia de Chaco.</p>	<p>12 cooperativas asociadas en la provincia de Chaco</p>	<p>Comercializa e industrializa trigo, girasol soja algodón y sus derivados.</p>
<p>Federación de Cooperativas Federadas (FECOFE) Ltda.</p> <p>Fundada en el año 2006, en la provincia de Santa Fe en el marco del 94.º Congreso de la Federación Agraria Argentina.</p>	<p>De alcance nacional está integrada por 40 cooperativas agropecuarias tradicionales, productoras de alimentos elaborados y otras entidades vinculadas.</p> <p>Están formadas e integradas por pequeños y medianos productores</p>	<p>Las asociadas están orientadas al agregado de valor en origen. Desarrollan acciones para financiar capital de trabajo e inversión productiva, destinada a la comercialización, equipamiento, infraestructura y proyectos de valor agregado. Vinculan a las cooperativas productoras de alimentos a través de canales de comercialización para minimizar la intermediación y acercar los productos cooperativos a los consumidores.</p>
<p>Federación de Cooperativas Yerbateras y Agropecuarias Ruta 14 Ltda.</p> <p>Creada en 2007 en la zona centro de la provincia de Misiones.</p>	<p>Integra ocho cooperativas agrícolas y yerbateras de la provincia de Misiones.</p>	<p>Con fondos de los estados nacional y provincial se promovió la unión de un conjunto de cooperativas con el objeto de fortalecer el proceso integrado de elaboración de yerba mate y establecer el precio justo.</p>

En la trayectoria de estas iniciativas de integración, algunas federaciones como ACA o FECOVITA iniciaron acciones de preservación del medioambiente y promoción de procesos de transformación y agregado de valor a la producción primaria, según las características agroecológicas y sociales de su inserción. El propósito fue desarrollar diversas tecnologías y prácticas que sus productores incorporaron

a la producción²¹. Numerosas iniciativas innovadoras impulsadas en el marco de la integración cooperativa se han reflejado en la mejora de la competitividad y contribuyen a ampliar las oportunidades en un mercado con una demanda sostenida de diversos bienes y servicios en los cuales Argentina cuenta con ventajas comparativas naturales y algunas ventajas competitivas construidas. Las iniciativas contribuyen también a la afirmación de un modelo cooperativo capaz de brindar respuestas de carácter social, económico y ambiental.

8. Conclusión

Las cooperativas agropecuarias constituyen una parte significativa de la economía del sector. Están presentes en todo el territorio y cumplen la totalidad de las funciones económicas al posicionarse como sectores proveedores y sectores clientes del sector agropecuario, es decir, hacia atrás de la cadena de valor y hacia adelante. Las primeras, dedicadas a la comercialización de la producción de los asociados, representan cerca del 60% del total de entidades mientras que las segundas realizan el procesamiento industrial de la producción de sus asociados y representan el 40%. A su representatividad en diversas producciones agrícolas y pecuarias se agrega la de las cooperativas con múltiples propósitos.

Las entidades del sector localizadas en las distintas regiones del país alcanzaron logros notables hasta convertirse en una rama significativa del movimiento cooperativo nacional. Juegan un papel importante en la orientación de la producción de sus miembros y, por tanto, en el desarrollo de la agricultura regional. En su evolución coexistieron periodos de auge con otros en que su desarrollo fue limitado o restringido debido a las transformaciones en la estructura social agraria. En particular desde la década de 1990 distintos procesos fueron erosionando su viabilidad económica y financiera y se han reflejado en la pérdida de centralidad de la empresa cooperativa en los sistemas productivos locales.

²¹ Entre ellas cabe mencionar la tecnología para aumentar la eficiencia en el uso de biofertilizantes, el tratamiento y disposición de envases plásticos de agroquímicos, la producción y comercialización de soja sustentable para ser utilizado en la elaboración de biodiésel, la rotación de cultivos, el empleo de técnicas y equipos de riego que minimizan el consumo de agua, el empleo de fuentes renovables de energía, particularmente procedente de la biomasa, así como el uso eficiente de la misma en todas las labores de la cooperativa, el fortalecimiento de la capacitación y preparación de los asociados de la cooperativa, sus trabajadores y directivos en temas ambientales, la integración en la comunidad a través de la producción orgánica.

Sin embargo, su vinculación con los productores de pequeñas y medianas dimensiones económicas ha favorecido la disminución de los costos, la ampliación de la escala de producción y una mayor capacidad de negociación en los mercados, junto con la posibilidad de industrializar en origen las materias primas para funcionar en mejores condiciones de competitividad. Aunque existe potencial para mejorar la rentabilidad del productor a través de acuerdos, persiste la tendencia a la baja integración horizontal en especial en los pequeños productores y en este sentido resulta necesario intensificar la promoción, difusión y apoyo desde los entes gubernamentales y los organismos de representación, en especial en las regiones y sectores productivos y de comercialización de menor presencia del cooperativismo agropecuario.

Cabe destacar la importancia de las entidades de integración para reforzar la capacidad reivindicativa de las entidades y avanzar hacia la creación de sistemas más complejos de transformación y comercialización al ampliarse los mecanismos tendientes superar las problemáticas particulares y sostener la continuidad de las acciones.

El desafío del sector ante la diversidad de economías productivas radica en promover y desarrollar estrategias diversas frente a los nuevos escenarios que mejoren en particular la inserción, participación y condiciones de negociación en la cadena y eslabonamiento agroindustrial de los productores pequeños y medianos que constituyen la base social y productiva que conforma el sector. Esto plantea también su necesaria contribución con el desarrollo de herramientas y estrategias que permitan la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas²² y generen un impacto positivo sobre los asociados y la región donde se encuentran.

Bibliografía

- ACI: *Los principios cooperativos para el siglo XXI*, Intercoop Editora, Buenos Aires, 1996.
- ACOSTA, M.C.; LEVIN, A.; VERBEKE, G.: «El sector cooperativo en Argentina en la última década». *Revista Cooperativismo y Desarrollo. C&D / Volumen 21, Número 102 / enero-junio de 2013*, pp. 27-39.
- BÓREA, D.: «La mutualidad y el Cooperativismo en la República Argentina». En *Tercer Censo Nacional Levantado el 1 de junio de 1914, Tomo X Valores Mobiliarios y Estadísticas Diversas*. Buenos Aires, 1917. Disponible en

²² Naciones Unidas: *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*, 2015. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

- <http://www.deie.mendoza.gov.ar/#!/censos-nacionales-de-poblacion/1914-tercer-censo-nacional-38>
- CARRACEDO, O.: Economía social agraria: teoría y acción del cooperativismo en el ámbito rural, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1984.
- CAVALLONE BREBBIA, A.: Cooperativismo, Sociedades Cooperativas en la República Argentina, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1946. Disponible en http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-0366_CavalloneBrebbaA
- COLLI, N.: «Noticias sobre cooperativas y pseudo cooperativas argentinas anteriores a 1900», Circulo de Estudios Cooperativistas de Buenos Aires, Buenos Aires, 1963.
- CONFEDERACIÓN INTERCOOPERATIVA AGROPECUARIA (CONINAGRO): Exportaciones Cooperativas Agropecuarias. Indicadores Agropecuarios. Año VI. No. 64. Abril, 1997.
- COQUE MARTÍNEZ, J.: «Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo», Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.º 43, extraordinario, noviembre 2002, pp. 145-172 Disponible en <http://ciriec-revistaeconomia.es/es/revista/?num=2612>
- CRACOGNA, D.: Cooperativismo agrario argentino. Orígenes, estado actual, reestructuración, Intercoop, Buenos Aires, 1968.
- CRACOGNA, D.: «La Legislación Cooperativa». *Cuadernos de Economía Social*, n.º X 28, enero-abril, 1988, pp 185-192.
- DEPETRIS GUIGUET, E.; LÓPEZ, R.: «Cambios en las cooperativas de industrialización de leche en argentina y en el mundo», en Edith Depetris Guiguet (Compiladora) Cooperativas de Industrialización de Leche y Problemas de Agencia. Cambios y Situación al Finalizar la Segunda Década del Milenio - Universidad Nacional del Litoral, 2020, (1a.ed., 1-8). Libro digital, PDF https://fce.unl.edu.ar/iecal/descargas/file/libro_1836_3007_Digital.pdf
- DIRECCIÓN DE ECONOMÍA AGRARIA, SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS: Resultados Definitivos del Censo Nacional Agropecuario 2002.
- FERRER, A.: La economía argentina, Fondo de Cultura económico, Buenos Aires, 1970.
- GIRBAL BLACHA, N.: «Organización Cooperativa Agraria y Política Gubernamental en la Argentina Peronista 1946-1955», Signos Históricos, núm. 12, julio-diciembre, 2004, pp. 39-67.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES): Padrón de Entidades 2021. Disponible en <https://vpo3.inaes.gob.ar/Entidades/BuscarEntidades>
- INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES): Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (2.ª ed.), 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS-INDEC: Censo Nacional Agropecuario 2018 resultados definitivos / 1.ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC, 2021. Libro digital. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf

- KAPLAN DE DRIMER, A.; DRIMER, B.: *Las cooperativas: fundamentos, historia y doctrina: cuarta edición 4.ª ed. actualizada*, Intercoop, Buenos Aires, 2017.
- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M.E.; RENOLD, J.M.; URCOLA, M.: *El Cooperativismo Agropecuario Argentino en la Actualidad. Presentación y análisis de tres casos desde la perspectiva del Capital Social*, Mundo Agrario, vol. 12, n.º 23, segundo semestre de 2011 1-37. Disponible en <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v12n23a02>
- LATTUADA, M. y RENOLD, J.M.: *El Cooperativismo Agrario Ante La Globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y desarrollo institucional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2004.
- LEVIN, A.; VERBEKE, G.: *El cooperativismo argentino en cifras, tendencias en su evolución: 1927-1997. Documentos n.º 6*. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, 1997.
- MALO, M.C.: *La Cooperación y la Economía Social*; en VUOTTO, M. (comp.), *Economía Social Precisiones Conceptuales y Algunas Experiencias Históricas*. Buenos Aires, Ed. Altamira, 2003.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R.: *Las organizaciones corporativas del sector agropecuario. Notas para un ensayo interpretativo de sus comportamientos*, Documento 10 Versión preliminar. Buenos Aires, CISEA, 1985.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERÍA Y PESCA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN: *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Argentina (MAGyP). Disponible en https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_000001libro_pea_argentina_lider_agroalimentario.pdf
- DIRECCIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS, MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, *Síntesis Estadística de la Sociedades Cooperativas de la Argentina*, año 1968.
- OCDE POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN ARGENTINA, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264311879-es>
- OLIVIER, E.: *Sociedades cooperativas*. Buenos Aires: Círculo de Estudios Cooperativistas de Buenos Aires, 1969.
- PLOTINSKY, D.: «Historia del Cooperativismo 3: Primeras experiencias de cooperativismo agrario», Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2009. Disponible en <https://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2017/07/08/historiadelcooperativismo-3-primeras-experiencias-de>
- PLOTINSKY, D.: «Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina», *Revista Idelcoop*, n.º 215, 2015. Disponible en <https://www.idelcoop.org.ar/revista/215/origenes-y-consolidacion-del-cooperativismo-argentina>
- RESSEL, A.; SILVA, N.: «Estudio de las Cooperativas Agrarias en Argentina». Repositorio Institucional de la UNLP, 2008. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/42971>
- ROMERO, L.: «Lo que queda de la crisis», 2004. Disponible en <http://luisalbertoromero.com.ar/lo-que-queda-de-la-crisis/>
- SALMINIS, J.A.: «El cooperativismo agropecuario en la República Argentina: notas sobre su origen y evolución», XXII Jornadas de Historia Económica Río Cuarto (Córdoba), Asociación Argentina de Historia Económica, Universi-

- dad Nacional de Río Cuarto, 2010. Disponible en http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/xxii-jornadas-de-historia-economica-rio-cuarto-2010/ponencias/salminis.pdf/at_download/file.
- VICENTIN MASARO, J.; CORONEL, M.; CHARA, A.: «El Contexto y la Evolución de las Cooperativas de Industrialización de Leche Argentinas Hasta la Segunda Década del Milenio» Edith Depetris Guiguet (Compiladora) Cooperativas de Industrialización de Leche y Problemas de Agencia. Cambios y Situación al Finalizar la Segunda Década del Milenio, 1.ª ed. (pp 157-176) Universidad Nacional del Litoral, 2020. Libro digital, 2017, PDF https://fce.unl.edu.ar/iecal/descargas/file/libro_1836_3007_Digital.pdf
- VUOTTO, M.; ESTRAGÓ, A.: «A propósito de indicadores y estadísticas sobre el cooperativismo argentino». Cuaderno de Cultura Cooperativa 86, Intercoop, Buenos Aires, 2021.
- VUOTTO, M.: «La actual configuración del cooperativismo agropecuario argentino según el Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales» VI Encuentro de investigadores Latinoamericanos de Cooperativismo, Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay, 2010.
- YURI IZQUIERDO, M.: Quince Años en el Cooperativismo Agrario Argentino (1953-1968), Intercoop, Buenos Aires, 1972.

Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. Noción. Tensión de los principios cooperativos. Desarrollo. Contribución social. Principales desafíos que enfrentan

Patricia A. Fernández Andreani¹

patriciafandreani@yahoo.com.ar

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp117-147>

Recibido: 27.07.2021

Aceptado: 02.10.2021

Sumario: 1. ¿Qué son las cooperativas prestadoras de servicios públicos?—2. Los principios cooperativos: su adaptación a las cooperativas prestadoras de servicios públicos y las tensiones que genera. a) Principio de libre ingreso y adhesión voluntaria. b) Principio de control democrático. c) Principio de participación económica. d) Principio de autonomía e independencia. e) Principio de educación, capacitación e información. f) Principio de cooperación entre cooperativas. g) Principio de la preocupación por la comunidad.—3. Desarrollo del cooperativismo de servicio público en Argentina.—4. Contribución social del cooperativismo de servicio público.—5. Principales desafíos que enfrenta este modelo de gestión en la posmodernidad. 5.1. La necesidad de que se reconozca en los contratos de concesión y normas regulatorias la naturaleza de la entidad con medidas eficaces que garanticen la ecuación económica financiera del servicio. 5.2. Adaptarse y adelantarse a los cambios tecnológicos. 5.3. Generar políticas de integración asociativa y ampliar los horizontes de participación de los asociados. 5.4. Sensibilizar sobre la necesidad de contar con nuevas herramientas para el financiamiento y la capitalización de estas entidades.—6. Conclusiones.—Bibliografía.

Resumen: El modelo cooperativo de servicio público ha conseguido un gran desarrollo en Argentina en el siglo xx. Lo distintivo de estas organizaciones es que los usuarios se organizan a través de una empresa democrática para prestarse un servicio de alcance general y de interés colectivo. La contribución social de estas organizaciones excede la mera satisfacción del interés del asociado y se expande permitiendo una mejor calidad de vida del conjunto de los

¹ Abogada, Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia, España, Tesis doctoral dirigida por la Profesora Isabel Gemma Fajardo, Diplomada en Altos Estudios Europeos, Máster en derecho de la Empresa de la Universidad Austral, Profesora de Doctorado y Pos Doctorado de la UMSA y docente de la UBA. Autora de numerosas publicaciones y libros especializados en Derecho Comercial y Cooperativo.

ciudadanos. En tiempos de crisis estas organizaciones han actuado como verdaderos colchones sociales.

El mantenimiento y la supervivencia de estas entidades dependerá de las adaptaciones que exigen los tiempos actuales. El presente trabajo procura identificar los nuevos desafíos y proporcionar algunas soluciones normativas, regulatorias y de buen gobierno.

Palabras clave: Empresas comunitarias, servicios públicos, empresas de la economía social.

Abstract: The cooperative model of public service has achieved great development in Argentina in the 20th century. What is distinctive about these organizations is that users organize themselves through a democratic company to provide a service of general scope and of collective interest. The social contribution of these organizations exceeds the mere satisfaction of the interest of the associate and expands allowing a better quality of life for all citizens. In times of crisis these organizations have acted as true social buffers.

The maintenance and survival of these entities will depend on the adaptations required by current times. This summary tries to identify the new challenges and provide some normative, regulatory and good governance solutions.

Keywords: community company, public services, social economy company.

1. ¿Qué son las cooperativas prestadoras de servicios públicos?

Las Cooperativas prestadoras de servicios públicos son organizaciones de usuarios que se agrupan para autoprestarse un servicio de interés general y autosatisfacerse una necesidad colectivamente sentida en el seno de una comunidad, mediante una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática.

Las cooperativas objeto de estudio tuvieron lugar en Argentina por las necesidades que tenían los pobladores de las zonas periféricas de resolver los problemas comunes que afectaban las condiciones de vida. Así, los vecinos se agruparon a través de este tipo de organización para autogestionarse los servicios y, de ese modo, mejorar la condición de vida de los ciudadanos y bajar los costos de acceso a la prestación.

Estas cooperativas encuadran en la clasificación de cooperativas de consumo, donde los asociados se aglutinan con el objeto de obtener una mejor condición del servicio y a menor precio; sin embargo, la característica de este modelo cooperativo está dada por el tipo de servicio que prestan a sus propios asociados: los llamados servicios públicos. Encuadran dentro de la noción de servicio público en Argentina², la distribución domiciliaria de agua, gas, energía y el servicio de telefonía fija. Igualmente, estas cooperativas prestan en Argentina otros servicios que no encuadran en la noción de «servicios públicos» pero que son prestaciones de interés general, tales como servicios fúnebres, farmacia, enfermería, biblioteca, internet, televisión por cable, entre otros.

Las cooperativas prestadoras de servicios públicos son personas jurídicas privadas toda vez que nacen de la voluntad de un grupo de particulares-consumidores (aunque el Estado puede ser un asociado más de la cooperativa) y, en segundo lugar, su origen, funcionamiento y relación con terceros (no así con el poder concedente y con los usuarios)

² La noción de servicio público varía de acuerdo a los contextos históricos. Hoy, en Argentina mayormente los autores comparten que el servicio público es un régimen exorbitante impuesto por el legislador y garantizado por las autoridades, a una actividad económica determinada, que tiene como finalidad el interés general y procura satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, cuyas características de prestación se destacan por ser de contenido económico. En especie, de manera periódica y sistemática, la prestación de servicios por parte de las cooperativas tales como educación, enfermería, funeraria, préstamos, vivienda, entre otros, no son encuadrables dentro del paraguas de la noción de servicio público. En sintonía con este tipo de noción encontramos a Pérez Hualde: «Servicios Públicos, Régimen, Regulación y Organismos de Control», en Pérez Hualde: *Servicios Públicos y Organismos de Control*, p. 12. Comadira: «El derecho administrativo como régimen exorbitante en el servicio público», en AA.VV: *Servicio Público, Policía y Fomento*, p. 22.

están regidos por el derecho privado. Estos factores son determinantes, por sí mismos, de su condición privada, y encuadran perfectamente dentro del genérico concepto³ de sociedad que abraza la Ley General de Sociedades argentina.

Según dispone la norma, la sociedad es definida legalmente a través de los elementos que la componen: aportación para la producción e intercambio de bienes y servicios, con la finalidad de participar en los beneficios y soportar las pérdidas. Como se advierte, la mencionada ley no establece que el objeto de la sociedad comercial sea el lucro sino la participación en los beneficios, por ello es coincidente con el objeto de las cooperativas. Pero, además, mantiene importantes analogías con las sociedades, ya que su capital se divide en acciones y se le aplica supletoriamente la Ley 19.550 por expresa disposición legal.

Son empresas pertenecientes a la economía social en tanto su actividad productiva se basa en técnicas de organización específica fundamentada en los principios de solidaridad y participación, así como también en los valores de la autonomía y de la ciudadanía.⁴

Estas entidades actúan en base a los siguientes principios orientadores: (i) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación con sus aportaciones al capital social; (ii) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad desarrollada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; (iii) Independencia respecto de los poderes públicos.

De allí que podamos concluir que las cooperativas prestadoras de servicios públicos son organizaciones nacidas al amparo de las necesidades insatisfechas de los vecinos que el Estado no concurría a satisfacer y a las que el mercado no les interesaba; son personas privadas, encuadran dentro de la noción de sociedad que abraza nuestra Ley

³ El art. 1 reza «Habrà sociedad si una o más personas en forma organizada conforme a uno de los tipos previstos en esta ley, se obligan a realizar aportes para aplicarlos a la producción o intercambio de bienes o servicios, participando de los beneficios y soportando las pérdidas».

⁴ Conf. Definición de la Comisión de las Comunidades Europeas, en su Comunicación al Consejo de 18 de diciembre de 1989, titulado: «Las empresas de la Economía Social y la construcción de un mercado único sin fronteras».

General de Sociedades, a la vez que son empresas pertenecientes a la economía social y, por ello, no podemos negar sus elementos distintivos que están dados fundamentalmente por los principios y por otras características particulares, a saber: a) Primacía del hombre sobre el objeto; b) Adhesión voluntaria y abierta y control democrático; c) Autonomía e independencia de gestión en relación con entes tanto públicos como privados; d) Aplicación de los excedentes al objeto, a través de reinversión o distribución mediante retorno, previa reserva legal obligatoria; e) Presencia y preocupación por el tejido social.

Veamos entonces, en el punto siguiente, cómo se concilian los principios cooperativos con la naturaleza y las características de las cooperativas prestadoras de servicios públicos.

2. Los principios cooperativos: su adaptación a las cooperativas prestadoras de servicios públicos y las tensiones que genera

a) Principio de libre ingreso y adhesión voluntaria

El principio reza: «Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo».

El principio de asociación voluntaria implica entonces que la incorporación de una persona a la cooperativa debe ser el resultado de una decisión propia de aquella, asumida en libertad y, en todo caso, resultado de un estudio, comprensión y aceptación de los valores cooperativos⁵.

Ahora bien, este principio de libre ingreso y adhesión voluntaria de alguna manera no se compeadece con el régimen de las cooperativas de servicios públicos, toda vez que el carácter especial del servicio que prestan, en la generalidad de los casos, es monopólico y no permite a los usuarios el acceso al mismo por otro medio.

De manera tal que cuando la organización cooperativa de usuarios es la que presta el servicio a una comunidad y este es monopólico los habitantes se encuentran forzados a asociarse porque no se encuentran con otra alternativa para gozar del servicio⁶.

⁵ Callejo: *Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos*, p. 19 y sig.

⁶ Callejo: *Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos*, p. 22 y sig.

Ante estas contingencias, para que no se vulnere el principio en cuestión se presentan dos soluciones complementarias entre sí: a) la prestación a «no socios» y b) la concientización colectiva de los beneficios cooperativos.

La prestación a «no socios» está permitida por el artículo 2 inciso 10 de la Ley de Cooperativas, que establece que «las cooperativas prestan a los no asociados en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación destinando los excedentes derivados de tales operaciones a una cuenta especial de reserva (artículo 42, último párrafo, Ley 20.337)»⁷.

Por lo tanto, si bien este principio se encuentra en tensión frente a este modelo de gestión, ya que la mayoría de los usuarios son asociados y de algún modo se ven inducidos a asociarse, la posibilidad de recibir el servicio público sin necesidad de asociarse permite a las cooperativas ajustarse al cumplimiento del principio de libre ingreso y adhesión voluntaria reconocido por la Alianza Cooperativa Internacional.

b) *Principio de control democrático*

El principio es desarrollado en los siguientes términos: «Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por sus asociados, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática»⁸.

De los términos del documento se induce que «democracia» incluye consideraciones sobre derechos y responsabilidades, pero significa también algo más: significa promover el espíritu de la democracia en las cooperativas⁹.

En el caso de las cooperativas prestadoras de servicios públicos, las asambleas son generalmente indirectas en tanto el volumen de asociados es equivalente a un integrante por cada hogar de la comunidad en la cual se desarrolla y presta el servicio la cooperativa. Las asambleas in-

⁷ Cracogna: *Problemas actuales del Derecho Cooperativo*, p. 79.

⁸ «Declaración sobre la identidad cooperativa», ACI, 1995.

⁹ Punto 45 del «Documento de Referencia acerca de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa», ACI, 1995.

directas permiten elegir a los delegados que conformarán el órgano de gobierno.

A pesar de que existen controversias en cuanto a si las asambleas indirectas respetan el principio en análisis, nosotros entendemos que el principio de control democrático es perfectamente compatible con las cooperativas de servicios públicos y con las asambleas indirectas que deben llevarse a cabo en este tipo de organizaciones, donde no se concibe una democracia directa por el volumen de asociados.

En este sentido, nuestra legislación nacional se hace eco de la democracia indirecta y prevé obligatoriamente la constitución de asambleas de delegados cuando el número de asociados supere los 5.000 (artículo 50, Ley 20.337); del mismo modo, lo hacía la vieja Ley 11.388, con la salvedad de que el límite era de 10.000 asociados.

De tal modo que no encontramos afectación alguna al principio de control democrático por el hecho de que los asociados elijan democráticamente delegados asambleístas que conformaran el órgano de gobierno de la cooperativa y que elegirá a los administradores.

Sin embargo, sí advertimos que estas cooperativas sufren un destacado debilitamiento en el funcionamiento democrático interno. Ello obedece a la falta de participación de los socios; la manipulación de los mecanismos electorales por parte de los administradores; el control de la organización por aquellos que la dirigen y disminución de la influencia de los asociados; la preponderancia de estructuras burocráticas y concentración del poder en los dirigentes; la carencia de oposición y la falta de información a los asociados, permitiendo ello que las conducciones se mantengan por años en la administración de estas entidades.

Las debilidades señaladas ponen en crisis el *demos* y la representación de los administradores y miembros de los demás órganos, afectando a su vez la propia integración asociativa.

En este sentido, advertimos que sólo un promedio del 10% de los asociados a las cooperativas prestadoras de servicios públicos concurre a emitir su voto y, a su vez, muy pocos se involucran en el control de la administración y en la vida de la cooperativa.

Por otra parte, la afectación del mencionado principio también se advierte en las normas estatutarias que en muchos casos no contemplan la incorporación de las minorías. Como la Ley de Cooperativas no exige tal recaudo, si el contrato social no lo incorpora quien resulta vencedor en las elecciones ocupa la totalidad de los cargos, tanto de delegados como de consejeros a cubrir, sin que ello permita la pluralidad de voces y el control de gestión por parte de la oposición. Ello genera un daño irremediable al principio en análisis.

En lo que refiere a las asambleas directas, cuando los asociados no superan el máximo de 5.000, allí también se advierte en la práctica una clara afectación al principio de control democrático, toda vez que, en general, los administradores difícilmente se recambian porque éstos, junto al grupo de poder, utilizan todo tipo de maniobra para imponerse en las asambleas, tales como control de ingreso al recinto, estrategias e ingeniería electoral que propicia la permanencia de quienes lideran.

Siguiendo con las demás cuestiones que afectan el principio democrático es importante poner el foco en la conducta de los administradores y grupos de control que omiten recrear una cultura de integración asociativa.

Como venimos diciendo, son pocos los asociados que se interesan y se involucran con la cooperativa, pero también son pocos administradores los comprometidos con la promoción de la participación.

Consecuencia del perfil de los procesos que viven estas cooperativas y de las conductas usuales de los administradores que las dirigen, también encontramos que es difícil la consolidación de una oposición. A su vez, al no recrearse la integración asociativa ni la convocatoria a los asociados, difícilmente encontraremos nuevos liderazgos.

Lo que queremos mostrar con los hechos reseñados, que afectan el principio del control democrático, es que de ningún modo hay una afectación de este control porque la elección sea indirecta, sino que la misma proviene de la baja participación de los asociados y de las prácticas de muchos administradores para mantenerse en el ejercicio de la gestión.

c) Principio de participación económica

El principio en cuestión señala que «Los socios contribuyen equitativamente a la formación del capital de la cooperativa y lo gestionan democráticamente. Por lo general, al menos una parte de este capital es propiedad común de la cooperativa. Los socios suelen recibir una compensación limitada, si acaso alguna, sobre el capital suscrito como condición para asociarse. Destinan los excedentes a todos o algunos de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa, posiblemente mediante la constitución de reservas de las cuales una parte al menos debe ser indivisible; la distribución a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades aprobadas por los socios».

En punto a las formas de contribución de los socios para el financiamiento de las cooperativas y su eventual compensación, el docu-

mento de la ACI elaborado en Manchester distingue entre el capital individual de cada socio y lo que sería un capital colectivo, es decir, las reservas provenientes de la actividad de la organización¹⁰.

Sobre el capital individual diremos que el capital obligatorio lo «constituye el aporte equitativo primario reflejado en la cuota de pertenencia para gozar de los derechos de uso del servicio y participación democrática en la actividad social», como así también las nuevas aportaciones al capital, señalándose en el documento que «sólo en raras ocasiones esa cuota o aporte del asociado produce algún interés»¹¹.

Por su parte, los socios también pueden realizar un aporte de capital voluntario, que como su nombre lo indica no es exigido para ser miembro de la misma y consiste en un desembolso adicional. El aporte voluntario no se encuentra previsto en la Ley de Cooperativas argentina (Ley 20.337), aunque frente a la anomia legal la Autoridad de aplicación reconoció, por medio de las resoluciones del INAES 349/95, 593/99 y 1.966/95, la posibilidad de hacer aportes complementarios mediante la emisión de títulos cooperativos de capitalización.

Ahora bien, focalizando en el plano de las cooperativas de servicios públicos advertimos que, en Argentina, este tipo de entidades no contemplan habitualmente el pago de intereses sobre el capital. Tampoco es habitual que, sobre la base de las Resoluciones de la Autoridad de aplicación referenciadas precedentemente, dispongan sobre aportes voluntarios.

Sí vemos que, en el marco de la normativa reinante en la Argentina (artículo 27 Ley 20.337), este tipo de cooperativas resuelven con frecuencia —mediante Asamblea— recurrentes aumentos de capital que lógicamente son aplicados al uso que dicha Asamblea disponga. Esta herramienta es muy utilizada por ser necesaria para sostener el capital que permite hacer frente a las inversiones que requiere el servicio, máxime en épocas recientes donde la tarifa y la inflación reinante no permitían destinar fondos para inversiones.

d) *Principio de autonomía e independencia*

La ACI ha formulado en su congreso de Manchester de 1995 el cuarto principio cooperativo bajo los siguientes términos: «Las coope-

¹⁰ Callejo: *Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos*, p. 39.

¹¹ Punto 50, primer párrafo, del «Documento de Referencia acerca de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa», ACI, 1995.

rativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus socios. Si intervienen en acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o captan capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguran el control democrático por parte de los socios y mantienen su autonomía cooperativa».

El principio destaca que no se puede afectar en ningún caso (incluida la captación del capital de fuente externa) el control democrático por parte de los socios. Y a diferencia de otras legislaciones como la española, Argentina no permite otros socios que aquellos a quienes la cooperativa está abierta, es decir, las personas capaces de utilizar sus servicios. No hay posibilidad de internalizar con ese status a otras personas ni siquiera poniéndole límites a sus derechos políticos o económicos dentro de la cooperativa¹².

Ello no significa que las cooperativas no puedan ser socias en otras sociedades comerciales. En efecto, el artículo 5 de la Ley de Cooperativas argentina admite que las cooperativas «pueden asociarse con personas de otro carácter jurídico a condición de que sea conveniente para su objeto social y que no desvirtúen su propósito de servicio».

En definitiva, la Alianza Cooperativa Internacional pretende condicionar las asociaciones de las cooperativas con otras sociedades comerciales y con el Estado, para que en esa vinculación no se afecte la autonomía de éstas, ni el control democrático por parte de los socios de la propia cooperativa.

Este punto es crucial para las cooperativas prestadoras de servicios públicos porque, justamente por el tipo de actividad, sus vinculaciones con el Estado son esenciales para la prestación del servicio y de ello se derivan muchas situaciones de interferencia en la autonomía de las cooperativas.

En este sentido, cabe advertir sobre los potenciales efectos nocivos que acarrea para este principio la intervención del Estado en la fijación de las tarifas de los servicios públicos prestados por cooperativas.

Por otra parte, se critica que, en el caso de las cooperativas prestadoras de servicio público, en líneas generales sus dirigentes guardan a menudo una estrecha relación con los gobiernos de turno, sin que exista en los socios y la comunidad información clara sobre este punto. Esto también puede ser relacionado con el principio de neutralidad política y religiosa.

Somos conscientes de que la mixtura entre la política y las cooperativas —lógicamente con mayor grado en las de servicios públicos— es

¹² Callejo: *Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos*, p. 51.

un hecho inevitable¹³, pero lo que se intenta superar con este principio es que los administradores limiten el libre desarrollo cooperativo con decisiones que condicionen la libertad y democracia interna y que esto provoque perjuicios al interés social.

Hoy en día, se advierte más frecuentemente en la práctica, que estas organizaciones están siendo objeto de aprovechamiento por parte dirigentes políticos que utilizan a las cooperativas con fines clientelares, generando así una clara tensión del principio en análisis.

Así las cosas, es habitual encontrar que las cooperativas prestadoras de servicios públicos son víctimas de los favores que deben los administradores que accedieron al cargo. Como así también es habitual que estas entidades sean prisioneras de las negociaciones que hacen los administradores con el poder concedente o regulador para obtener, por ejemplo, aumento de tarifa en especial en épocas inflacionarias como da cuenta la realidad argentina de los últimos años.

De tal manera que superar la injerencia de la política —y de la política partidaria— en la administración de estas cooperativas, no resulta simple pero si limitamos la exposición de las cooperativas a reclamar constantes reajustes de tarifa y permitimos la incorporación de otros ítems a la factura de servicio, como por ejemplo el aporte de capitalización, entre otros, cuestiones que trataremos *in extenso* en otro apartado, sumado a una mayor formación de los administradores en lo relativo a la necesidad y la importancia de mantener la independencia de la institución, se resguardará más eficazmente el principio de autonomía e independencia, como también el interés social.

e) *Principio de educación, capacitación e información*

Surge del Congreso de Manchester que el principio en análisis ha sido levemente modificado y que ha quedado reformulado de la siguiente manera: «Las cooperativas brindan educación y capacitación a

¹³ Ya lo ha expresado Jacobo Amar hace más de 40 años, «las cooperativas HACEN política. Lo vienen haciendo desde antes que tomaran forma concreta con la histórica tienda de Rochdale en la calle del Sapo, en las propias especulaciones teóricas de los precursores del cooperativismo y aun en sus ensayos prácticos (...) En el trasfondo de las ideas de estos teóricos y de muchos que siguieron sus enseñanzas y fueron abonando la doctrina cooperativista, anidó la esperanza y aun el objeto político de alcanzar por vía del desarrollo del movimiento y durante sucesivas transformaciones sociales, el ideal de la sociedad cooperativista». Amar: *Política y cooperativas*, p. 21 y ss.

sus socios, representantes elegidos, administradores y empleados, de manera que puedan contribuir efectivamente al desarrollo de ellas. Informan al público en general, particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, acerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación».

Lo que busca el documento transcrito es promover la instrucción y la comprensión del fenómeno cooperativo, y también el contenido humanista del movimiento cooperativo.

La educación¹⁴ y la capacitación¹⁵ de los actores de una cooperativa permite también un mayor y mejor cumplimiento del resto de los principios. Así, vemos que, dotado de amplios conocimientos, un cuerpo de socios puede ejercer exitosamente el control democrático, defender con pericia la autonomía de la cooperativa, garantizar plenamente la participación económica y la calidad de los servicios, etc.

Frente a las implicancias que ha tenido la postmodernidad en las sociedades, este movimiento solidario y humanista por excelencia debe ser difundido para que desde el entendimiento pueda seguir consolidándose en esta sociedad, donde mensajes de comunión y solidaridad resultan tan escasos.

Por último, cabe agregar que las cooperativas de servicios públicos están en condiciones de hacer mucho por la efectividad del principio a partir de su privilegiada posición comunitaria¹⁶.

Hoy en día, el gran desafío que enfrentan quienes dirigen y se encuentran enrolados en el cooperativismo es cómo trasladar la pasión por este tipo de organizaciones a las generaciones venideras. El problema radica en que la realidad basada en la experiencia empírica, refleja que quienes encabezan las cooperativas se mantienen celosamente en la gestión por décadas y no forman ni dan espacios a los más jóvenes.

Se suma a ello la propia actividad que explota la cooperativa de servicios públicos, que es obviamente sensible para los ciudadanos y que muchas veces la comunidad actual, en especial los más jóvenes, que no ha participado del inicio y desarrollo de la misma, no valora, ni logra diferenciarlas respecto de las empresas de capital.

¹⁴ Punto 57, 1.º párr., del «Documento de Referencia acerca de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa», ACI, 1995.

¹⁵ Punto 57, 1.º párr., del «Documento de Referencia acerca de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa», ACI, 1995.

¹⁶ Callejo: *Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos*, p. 67.

f) *Principio de cooperación entre cooperativas*

El principio reza «Las cooperativas sirven más efectivamente a sus socios y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando mancomunadamente a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales»¹⁷.

En el documento de Manchester la convocatoria a la cooperación entre cooperativas está seccionada en dos frentes: (i) en cuanto a lo funcional y operacional, y (ii) en cuanto al aspecto institucional y representativo.

En lo que respecta al primer punto dice el documento que, para lograr los beneficios de las organizaciones de gran escala, manteniendo simultáneamente las ventajas del compromiso y propiedad local, deben actuar mediante una colaboración práctica y rigurosa. Así, en todo el mundo las cooperativas deben identificar nuevos mercados para abordarlos conjuntamente.

Por otro lado, esto también significa un llamamiento para que las cooperativas no restrinjan las aspiraciones de integración al mero interés de la rama de la actividad que explotan. De este modo se exhorta a que conformen confederaciones con la finalidad de agruparse para enriquecerse y beneficiarse mutuamente con la integración de las actividades.

En definitiva, el pasaje transcrito del documento exhorta a las cooperativas a unirse aun cuando no tengan el mismo tipo de actividad, con el objeto de construir una posición fuerte ante cualquier otra institución, máxime a escala mundial y a los efectos de promover los principios cooperativos, más allá de procurar ventajas materiales.

En referencia a esta última cuestión, en Argentina las federaciones de cooperativas prestadoras de servicios públicos han sido prolíferas. Sin embargo, la cooperación entre cooperativas se da entre aquellas que se dedican a una misma rama.

Ejemplo de ello es la Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad (FACE) que data del año 1939 y es una de las integraciones *supra* organizaciones más destacada en nuestro país.

La necesidad de reunirse bajo la figura de federaciones se ha dado con mayor intensidad, sobre todo, en los ámbitos locales o provinciales, entre varias cooperativas de servicios públicos de una misma acti-

¹⁷ Punto 58, 1.º párr., del «Documento de Referencia acerca de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa», ACI, 1995.

vidad, que luego, a su vez, confluyen con mayor identidad y peso ante una Federación Nacional.

Indudablemente, este proceso de integración es sumamente trascendente para el movimiento cooperativo, porque dicha unión permite a las cooperativas negociar con los actores privados, así también con el Estado, en condiciones más ventajosas.

g) *Principio de la preocupación por la comunidad*

Este principio vio la luz por primera vez en el Congreso de Manchester de 1995, como consecuencia de la creciente y global toma de conciencia sobre la preservación del ambiente y los recursos que, en definitiva, son patrimonio de toda la humanidad.

Así, dice: «Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios».

Sin dudas, este nuevo principio se hace eco de los contemporáneos esfuerzos de la ONU por elaborar y advertir sobre los peligros de la actividad humana en el equilibrio medioambiental y en la explotación de los recursos, tales como el «Informe Brundland» de 1987, y la «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo»¹⁸, de 1992.

Así, corresponde preguntarse ¿cómo juega este principio en relación con las cooperativas de servicios públicos? Para responder este interrogante, en primer lugar, hay que decir que conforma la esencia de la cooperativa de servicios públicos la satisfacción de necesidades individuales de alcance colectivo (servicio comunitario). Como ya fuera dicho en su oportunidad, la nota distintiva de esta clase de cooperativas es el objeto, brindar un servicio de interés general, por lo que este principio está ínsito en la naturaleza de su prestación.

Con respecto a la protección del medioambiente y al desarrollo sustentable de los recursos, las cooperativas prestadoras de servicios públicos tienen el compromiso de velar por la tranquilidad de la comunidad y por el equilibrio medioambiental, tanto en la explotación del servicio como en cualquier otro tipo de aporte que haga al mejoramiento comunitario, en cuestiones ajenas a su cometido.

¹⁸ Así, en el Principio 3.º se establece: «El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras».

3. Desarrollo del cooperativismo de servicio público en Argentina

El destacado desarrollo en Argentina del cooperativismo de servicios públicos tiene origen en el año 1926, en la ciudad de Punta Alta, provincia de Buenos Aires. Esta cooperativa, que comenzó su operatoria en octubre de 1927, decidió cobrar la mitad de la tarifa que aplicaba la empresa de capital que hasta entonces prestaba el servicio, suprimiendo además los pagos que se exigían por consumo mínimo y alquiler de medidor. El rápido desarrollo de la cooperativa generó la reacción de la empresa prestataria y contando con el acompañamiento del Estado provincial se le quitó la personería a la cooperativa en 1929.

Sin embargo, la experiencia alentadora de Punta Alta sirvió como modelo y estímulo para la fundación de numerosas entidades similares, entre ellas las de San Martín (Buenos Aires, 1930), Río Tercero (Córdoba, 1933), Bahía Blanca y Zarate (Buenos Aires, 1934), y otras en las provincias de Chubut, Santa Fe y La Pampa.

Actualmente funcionan 800 cooperativas prestadoras de servicios públicos, que brindan electricidad, gas, teléfono y agua corriente, entre otros, a más de 600 ciudades del interior del país. Algunas son uniactivas, ya que brindan un solo servicio, y otras son multiactivas por brindar varios. La gran mayoría presta varios servicios públicos a la vez y, por ende, están a distintos poderes regulatorios y de contralor.

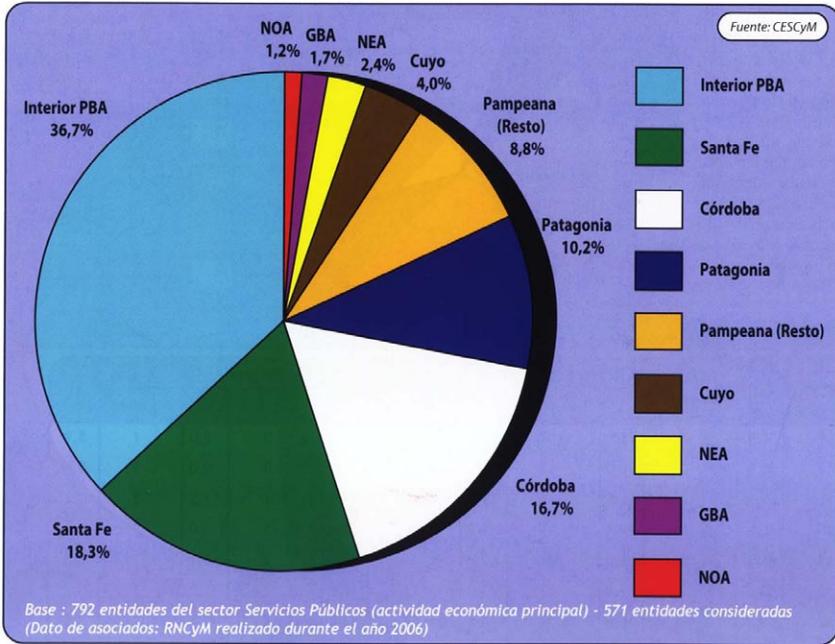
Las estadísticas demuestran que el 60% de las cooperativas prestadoras de servicios públicos provee agua, el 53,1% provee electricidad, el 33,3% es prestadora de telefonía, el 13,1% provee cloacas, el 7,3% presta servicio de gas y el 6,4%, servicios varios.

Las provincias argentinas que lideran el movimiento cooperativo de servicio público son las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Por su parte, las cooperativas patagónicas como la de Bariloche, Comodoro Rivadavia y Neuquén tienen la mayor cantidad de asociados, convirtiéndose en las cooperativas más pujantes del país.

La experiencia internacional sobre constitución de este tipo cooperativo, en especial en servicios eléctricos tiene antecedentes en los Estados Unidos de Norteamérica en especial en las zonas rurales¹⁹. En La-

¹⁹ Frediani, Branda, Sesin, Ingaramo: *Transferencia de Servicios Públicos a Empresas Cooperativas*, p. 16. Serían 900 las cooperativas eléctricas que abastecen energía a 42 millones de personas en USA (www.nreca.coop).

tinioamérica encontramos un importe desarrollo en Bolivia, Costa Rica, entre otros²⁰.



Entidades cooperativas prestadoras de servicios públicos por región

4. Contribución social del cooperativismo de servicio público

Las cooperativas de servicios son organizaciones tan enraizadas en las comunidades del interior de la República Argentina que hacen a la propia identidad de los pueblos y ciudades donde están insertas.

²⁰ En el marco de la XVII Conferencia Regional de la ACI-Américas se decidió la conformación de una red de cooperativas de servicios públicos con el objetivo de fortalecer las relaciones entre las cooperativas de América, mediante el intercambio de información y acciones, para potenciar el desarrollo y crecimiento del sector cooperativo en sí mismo y en nuevos emprendimientos. Dicha red está conformada por representantes de Reino Unido, USA, Bélgica, Costa Rica, Argentina, México, Bolivia, Paraguay, Canadá. Mayor información se puede encontrar en <http://www.aciamericas.coop/Red-de-cooperativas-de-servicios>.

Son y han sido pilares fundamentales sobre los que se sustenta la economía regional y la sustentabilidad de nuestros pueblos.

La contribución social no se ciñe solo a la prestación del servicio a un precio más económico, sino que son agentes de la cohesión social y expresiones de una solidaridad más cercana. Así, con acierto se dice que «en tiempos de crisis, han sido también las organizaciones cooperativas las que han actuado como verdaderos colchones sociales, sintiéndose parte de un movimiento mucho más grande que ahora llamamos Economía Social y Solidaria. Sobre todo, entendiendo que solamente es posible el desarrollo individual del ser humano cuando se forma parte del conjunto de una sociedad que cultiva valores y principios democráticos y equitativos».

Los pioneros de estas empresas nunca imaginaron el crecimiento de estas organizaciones, crecimiento que acompañó el aumento de la densidad demográfica de estos sectores del interior profundo de la Argentina.

Las cooperativas prestadoras de servicios públicos han cumplido y siguen cumpliendo una importante función social. Por ser espacios democráticos de participación, han contribuido a la organización de los territorios donde están insertas, esto es: en la distribución espacial de las actividades urbanas y rurales, en las fuentes de energía utilizadas, las cadenas de valor prioritarias, la constitución del entramado productivo, la organización del hábitat, su impacto en el medio ambiente y los mecanismos para garantizar el acceso de toda la población a los bienes y servicios que permitan un buen vivir²¹.

Además, por estar representadas por los mismos usuarios, a estas organizaciones les ha sido más fácil identificar las nuevas demandas sociales que se fueron imponiendo en las sociedades modernas. Así, empezaron en muchos casos generando electricidad o proveyendo gas o agua potable. No obstante, después fueron ampliando sus servicios a otras prestaciones que, si bien no son encuadrables en el concepto de servicio público, fueron y son muy importantes para el desarrollo de las sociedades, tal es el caso de la telefonía móvil, televisión por cable, Internet, enfermería, sepelios, entre otros.

Indiscutiblemente, el desarrollo del cooperativismo de servicio público ha servido de vector del crecimiento con equidad de muchas comunidades de nuestro país y ha ayudado a fomentar el arraigo de las personas en su lugar de origen, dando trabajo a su gente.

Esta matriz alternativa de prestación de servicios públicos, que tuvo origen en poblaciones o ciudades embrionarias o de poca cantidad de

²¹ Guarco: *El cooperativismo argentino*, p. 112.

habitantes en Argentina y que sería difícil desarrollarse en la actualidad por el volumen de las ciudades, ha logrado sobrevivir hasta nuestros días y depende de la adaptación de estas organizaciones a los nuevos retos que la tecnología y la vida posmoderna imponga que puedan seguir siendo una realidad eficaz para resolver las necesidades de los vecinos.

5. Principales desafíos que enfrenta este modelo de gestión en la posmodernidad

1. *La necesidad de que se reconozca en los contratos de concesión y normas regulatorias la naturaleza de la entidad con medidas eficaces que garanticen la ecuación económica financiera del servicio*

De los marcos regulatorios nacionales en materia de servicios de gas, electricidad y telecomunicaciones no se encuentran previstos regímenes especiales que encuentren como eje la naturaleza cooperativa del prestador. En lo que hace a los servicios públicos de jurisdicción nacional, vemos que en el régimen de distribución de gas no existe distinción alguna cuya variable sea la naturaleza cooperativa del prestador²². Es más, las cooperativas que se desempeñan abasteciendo de gas natural a ciudades y pueblos son «sujetos activos de la industria del gas natural» y, como tales, están alcanzados por el Marco Regulatorio Nacional y obligados a cumplir con los reglamentos y disposiciones del Ente Nacional Regulador del Gas.

La misma situación se verifica en materia de telecomunicaciones, no obstante se reconoce expresamente la función esencial de las cooperativas en el desarrollo regional de la telefonía y, en consecuencia, se les concedió por ello cierta prerrogativa de exclusividad zonal²³ e intangibilidad en el proceso de privatización que sobrevino a fines de la dé-

²² Se analizaron la Ley Nacional n.º 24.076 y su Decreto Reglamentario n.º 1.738/92; Decreto n.º 2.255/92 y sus anexos; Resolución ENARGAS n.º 35/93 sobre subdistribución de gas por redes, entre otras normas.

²³ El artículo 14 de la Ley Nacional N.º 19.798 dice: «En ningún caso se otorgarán autorizaciones o permisos de explotación que importen el establecimiento de exclusividades o monopolios incompatibles con la soberanía, desarrollo y seguridad nacional. La existencia de tales situaciones faculta a la autoridad de aplicación para disponer la caducidad de las respectivas autorizaciones o permisos. Se autorizará o permitirá la instalación de entes telefónicos privados (cooperativas) cuyo fomento satisfaga requerimientos de desarrollo regional, con las limitaciones que determina el párrafo precedente y la reglamentación de esta ley».

cada de los ochenta²⁴. Sin embargo, no se contempla diferenciación regulatoria para aquellas cooperativas.

Del mismo modo, recorriendo la legislación local de las principales provincias con actividad cooperativista en el rubro de la distribución del servicio de energía (tomamos los casos testigo de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Neuquén) observamos que no existen diferencias sustantivas en el tratamiento regulatorio conforme a la distinta naturaleza jurídica que pueden presentar los potenciales prestatarios de los servicios públicos de jurisdicción local.

El marco regulatorio de la Provincia de Buenos Aires jerarquiza y privilegia al ente cooperativo como prestador esencial del servicio de distribución²⁵.

Por otro lado, se hace un reconocimiento expreso de la norma a la inclusión de otros cargos distintos al suministro de energía eléctrica en la facturación, resaltando entre sus previsiones al caso cooperativo²⁶. Aunque en el año 2018 se procuró excluir cualquier ítem

²⁴ El Decreto n.º 731/89 dispuso la privatización del Ente Nacional de Telecomunicaciones y la creación de dos áreas de red telefónica comprensivas de la totalidad del territorio nacional, a ser adjudicadas a dos sociedades anónimas (art. 2). No obstante, el art. 4 excluye de tal régimen a las cooperativas telefónicas, al prescribir que «Las sociedades cooperativas que actualmente prestan servicios telefónicos mantendrán sus derechos sin perjuicio de su eventual participación en el capital de la licenciataria a quien se le adjudique la región que corresponda a su ubicación geográfica».

²⁵ El art. 20 de la Ley n.º 11.769 (reglamentado por Decreto Provincial n.º 2.479), en su parte pertinente prescribe que «Los generadores y los concesionarios de servicios públicos de distribución de electricidad deberán organizarse como sociedades anónimas, admitiéndose para el caso de servicios públicos de distribución, que sus titulares sean cooperativas integradas por los usuarios de esos servicios públicos, o sociedades de economía mixta.

«La Provincia de Buenos Aires reconoce especialmente entre los Distribuidores concesionarios del servicio público de electricidad a las entidades Cooperativas, en virtud de su naturaleza y los antecedentes históricos en la constitución y prestación del servicio eléctrico.

«En tal sentido, es propósito de esta Ley alentar el desarrollo de estas entidades y, especialmente las que atienden zonas rurales de la Provincia, en consideración a que persiguen un fin comunitario.

«En tal marco, toda legislación y reglamentación que se dicte para regular el servicio eléctrico deberá contemplar adecuadamente la existencia y normal continuidad de dichas entidades cooperativas».

²⁶ Tal es así que el art. 78 del actual marco regulatorio creado por Ley 11.769 dice: «Podrán incluirse en las facturas conceptos ajenos a la prestación del servicio público, cuando tal procedimiento hubiera sido expresa e individualmente autorizado por el usuario y aprobado por el Organismo de Control y siempre que se permita el pago por separado de los importes debidos exclusivamente a la prestación del suministro eléctrico».

ajeno a la tarifa del servicio principal a consecuencia de la Resolución del INAES 3443/18 que lo dispuso de manera inconstitucional y avasallando las competencias provinciales²⁷.

De forma menos gravitante, la legislación en materia de energía eléctrica de la Provincia de Córdoba contiene algunas notas distintivas a favor del sector cooperativo. En este sentido, se habilita a las cooperativas prestadoras del servicio de distribución de energía a brindar otros servicios, siempre que los valores sean desagregados y discriminados²⁸.

A tono con su normativa constitucional, el marco regulatorio del servicio público de energía eléctrica de la Provincia de La Pampa prevé un trato deferente a favor de las cooperativas, principalmente en materia de selección de los sujetos prestadores del servicio²⁹. En cuanto a los restantes objetos de regulación, no se presentan distinciones de importancia³⁰, más allá de cierta regulación de cargos y subsidios para infraestructuras dispuesta por la autoridad de aplicación y control local³¹.

«En el caso cooperativo, la aprobación mencionada en el párrafo anterior, deberá responder a la normativa específica del Órgano local competente en la materia». A lo que añade la reglamentación: «En los casos de entidades cooperativas, se requerirá la aprobación por parte del OCEBA, sin perjuicio de la que corresponda al organismo fiscalizador con competencia en la materia, de conformidad a los términos de la Ley de Cooperativas n.º 20.337».

²⁷ La resolución 3443/2018 del INAES intentaba limitar el poder de policía de las provincias y/o en su caso de los municipios, cuando las provincias lo han delegado a estos pero exorbitaba las facultades del propio organismo, como así también las atribuciones que surgen de ley de cooperativas, que según art. 1 dispone «Ejercer en el ámbito nacional las funciones que le competen al Estado Nacional como autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las Asociaciones Mutuales y las Cooperativas establecido por las Leyes N.º 20.321 y 20.337, sus modificatorias y complementarias y por las normas que en el futuro se dicten al respecto». Dicho artículo no le permite involucrarse en materia regulatoria del servicio público, sino solo del funcionamiento de las cooperativas.

²⁸ Art. 32, 2do párr. de la Ley Provincial N.º 8.837.

²⁹ Ley Provincial n.º 1.101, arts. 4 inc. a) y 21 inc. h). El art. 4 a) dice: «En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo propenderá a que las necesidades de energía eléctrica sean satisfechas por: a) Municipios, comisiones de fomento, cooperativas de primero o segundo grado, consorcios de vecinos o sociedades de economía mixta o sociedades anónimas donde el Estado posea la mayoría del capital accionario». El art. 21 dice: «Es de la competencia específica de la Administración Provincial de Energía: h) fomentar la creación de sociedades cooperativas y de asociaciones entre éstas y el Estado».

³⁰ Por ejemplo, en materia tarifaria la Ley Provincial n.º 1.451 adhiere a las pautas generales del régimen tarifario nacional.

³¹ Ver al respecto las Disposiciones n.º 23/2013 y 34/2013 de la Administración Provincial de Energía de La Pampa.

Por último, la Provincia del Neuquén, a pesar de contar con un texto constitucional promisorio en materia cooperativa, lejos está de propender a un régimen de la energía eléctrica que privilegie, proteja o fomente al cooperativismo.

Sin embargo, se destaca que en materia eléctrica el órgano de control del servicio en la ciudad de Neuquén habilita a que la empresa prestataria incorpore en la factura tanto el ítem de aporte de capital, como otros servicios que presta la cooperativa (por ejemplo, Servicios fúnebres)³².

En lo que refiere al servicio de agua y disposición de efluvios cloacales no se presentan distinciones reglamentarias en relación con la prestación por parte de cooperativas en las provincias de La Pampa³³, Córdoba³⁴ y Neuquén³⁵.

Como podemos ver, en materia de servicios públicos cooperativos la normativa, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, es insuficiente y descoordinada.

En lo que respecta a la naturaleza cooperativista, esta verdadera anomia presente en la regulación de los servicios públicos nos permite afirmar que no hay distinciones regulatorias, ni contratos de concesión a la medida.

³² Conforme reciente Ordenanza n.º 14.178.

³³ Ver al respecto: Ley n.º 607 (Código de Aguas); Ley n.º 773 (Creación de la Administración Provincial del Agua); Ley n.º 1.027 (Régimen de conservación y uso de Agua Potable); Ley n.º 1.476 (Régimen de servidumbre administrativa de ductos). Según el Decreto Provincial n.º 193/81 (reglamentario de la mentada Ley n.º 1.027), «Serán prestadores de los servicios de Agua Potable, en su caso, los Municipios, las Comisiones de Fomento, y excepcionalmente el Estado Provincial. Los Organismos e Instituciones mencionadas, serán responsables de la Administración, operación y mantenimiento de los servicios que podrán conceder a Entes Cooperativas o a particulares» (art. 2), siendo la Administración Provincial del Agua (ente público provincial) el organismo regulador en la materia (art. 7).

³⁴ Si bien se reconoce expresamente la presencia de cooperativas prestadoras del servicio de aguas y desagües, el Anexo del Decreto n.º 529/94 (Marco Regulador para la Prestación de Servicios Públicos de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Córdoba) sólo trata en disposición transitoria (art. 61) las pautas de adaptación de los entes cooperativos al nuevo marco regulatorio, siendo aquel marco regulador de aplicación plena e irrestricta para todos los prestadores sin distinción.

³⁵ La prestación del servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas se encuentra principalmente a cargo del Ente Provincial de Agua y Saneamiento (ente público provincial), sin perjuicio de lo cual existen en pequeñas localidades del interior de la provincia cooperativas que tienen a su cargo la provisión de agua. Ver http://www.epas.gov.ar/pgs/institucional_que_es_el_epas.html

En materia regulatoria no hay regímenes especiales para las cooperativas; ver al respecto Ley Provincial n.º 899 (Código de Aguas).

De allí que consideramos que los mecanismos para reconocer características distintivas a las cooperativas que prestan servicios públicos, como así también promoverlas y fortalecerlas exige adecuar la regulación general de la actividad y los contratos de concesión y licencia a la realidad de las cooperativas de servicios públicos, y por ello consideramos adecuado sensibilizar en la necesidad de incorporar los puntos siguientes:

- a) El uso del mecanismo de *pass-through*, es decir de traslación del incremento de costos a tarifa, sin necesidad de agotar la audiencia pública y la aprobación estatal o permitiendo que este último se realice con posterioridad. Los costos que debería permitirse trasladar directamente a tarifa al menos deberían ser el costo laboral y el aumento del insumo a distribuir³⁶. Ello así porque son los dos principales componentes de la tarifa y de ese modo podríamos resguardar más eficazmente la ecuación económica financiera y, a su vez, evitaríamos la permanente injerencia del estado en la gestión de este tipo de entidades.
- b) La posibilidad de que este tipo de prestadoras puedan ingresar en una facturación única junto al servicio que prestan, tanto el aporte de capitalización, como una alícuota sobre el total de la recaudación destinada a gastos institucionales. El aporte de capitalización permitirá mantener el capital adecuado y posibilitará hacer las inversiones que exige la ampliación y mantenimiento de las redes y el acceso irrestricto al servicio. Por su parte, los gastos administrativos ayudan al sostenimiento de la administración de estas entidades, de allí la importancia de permitir el ingreso de los mismos a una única factura. Además, si no se incorporaran dichos rubros a la factura del servicio, los mismos serían de difícil percepción y, además, las consecuencias de no hacer frente a ello, no permitiría que la cooperativa suspenda el servicio. No debemos olvidar que el interés de la cooperativa es compartido por los propios socios/usuarios, por lo que si se perjudica los intereses de la sociedad no se puede estar beneficiando los intereses del socio.

³⁶ La firma del nuevo contrato de concesión del servicio de distribución eléctrica en la ciudad de Neuquén aprobado por Ordenanza n.º 14178 da cuenta de que el Poder concedente ha incorporado la posibilidad de trasladar directamente sin autorización previa el aumento del costo de la energía y de los salarios. La inflación reinante en Argentina desde hace varios años exige este tipo de medida para resguardo de estas organizaciones y también en respeto de su propia identidad ya que son los mismos usuarios quienes la conforman y gestionan.

La misma solución debe propiciarse para cuando la entidad presta varios servicios, en especial aquellos que tienen un importante contenido social, como sepelios, enfermería, entre otros, que si no se encuentran unidos al cobro del servicio público de principal distribución sería de muy difícil recaudación. Es justo que cuando una empresa de capital se encuentre prestando un servicio público, no se permita ingresar otros servicios a la facturación porque se restringe al consumidor la posibilidad de reclamar por la disconformidad de uno de los servicios sin poner en riesgo el normal funcionamiento del otro. Sin embargo, cuando son los propios usuarios los que decidieron que era importante para los socios y el conjunto de la comunidad la prestación de un servicio social específico y, además, decidieron que el mismo sea incorporado a la factura del servicio principal porque de otro modo sería de difícil recaudación, tal principio general debería ceder, teniendo en cuenta la entidad de la cooperativa como instrumento a través del cual los asociados se autogestionan.

Por su parte, consideramos que se debe permitir el cobro con facturación única de otros servicios que prestan estas entidades, pero con la posibilidad de realizar pagos fraccionados, para evitar un mayor costo de administración.

- c) Un régimen sancionatorio acorde con la condición de la cooperativa conformada por los propios usuarios del servicio público, donde se tenga en cuenta que quienes deben afrontar las sanciones son los propios asociados/usuarios. Postulamos que, en el caso de las normas regulatorias de la actividad, se permita moderar las sanciones, hacer quitas o implementar esperas, como mecanismos para armonizar dichas normas, con la doble condición de asociado y usuario.
- d) Implementar audiencias públicas prácticas, sencillas y simplificadas para el supuesto de que la entidad superara los 5.000 asociados y su órgano de gobierno se encontrara conformado por delegados, mientras que para las cooperativas que no superaran dicho número debería obviarse dicho procedimiento frente a la semejanza de la audiencia con la reunión de los asociados en las asambleas.

2. *Adaptarse y adelantarse a los cambios tecnológicos*

La sobrevivencia de estas organizaciones dependerá de la habilidad de quienes lideran y gestionan el movimiento cooperativo para adap-

tarse y adelantarse a los nuevos paradigmas que la sociedad posmoderna nos impone, entre ellos el cambio tecnológico.

Veamos entonces especialmente la situación de algunos servicios:

a) LA TELEFONÍA FIJA

La necesidad de adaptación de las cooperativas prestadoras de servicios públicos a las nuevas tecnologías es un hecho ineludible para garantizar la subsistencia de estas. Quizás, el mayor exponente de esta problemática y quien refleja la imperiosa necesidad de *aggiornarse* al mundo actual son las cooperativas prestadoras del servicio de telefonía fija.

Si bien es cierto que en aquellas ciudades argentinas con mayor cantidad de habitantes la telefonía fija se encuentra en manos de empresas privadas de capital, numerosas son las localidades que, aun hoy en día, suministran este tipo de servicios a sus usuarios a través del sistema cooperativo.

Ahora bien, las grandes empresas prestadoras del servicio, con una lógica mayor capacidad de inversión, han sabido reinventarse y extender su servicio hacia otras necesidades propias de los tiempos que corren como son el servicio de internet y de telefonía móvil.

Esta reinversión, en su gran mayoría, no se ha visto reflejada en las Cooperativas de Telefonía fija. No obstante, existen algunos supuestos que llevan una luz esperanzadora para la supervivencia de estas sociedades de cara al futuro.

Ejemplo de ello es la iniciativa presentada por la Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones (CATEL), quien presentó la marca Imowi, con la que brindará servicio de telefonía móvil a los socios integrantes de las cooperativas que nuclean este organismo que, en su totalidad, pertenecen a medianas y pequeñas localidades donde solo se brindaba el servicio de telefonía fija o, en algunos casos sumado internet y tv por cable³⁷.

Para materializar esta adaptación a las nuevas tecnologías, es necesario generar grandes inversiones y en muchos casos desarrollar acuerdos con las empresas privadas de telecomunicaciones quienes son mayormente las que poseen la infraestructura tecnológica y las redes para que las cooperativas puedan brindar nuevos servicios.

³⁷ <https://catel.org.ar/imowi-sera-la-marca-del-cuarto-operador-de-telefonía-movil-en-el-pais/>

b) LA ENERGÍA Y LA NECESIDAD DE GENERAR NUEVAS FUENTES SUSTENTABLES

La necesidad de generar fuentes de energía sustentables que produzcan el menor impacto posible al medio ambiente ante el agotamiento de otras fuentes es un desafío para las cooperativas prestadoras de servicios de energía que han tenido y tienen que adaptarse a nuevas tecnologías para brindar de manera eficiente el suministro de energía y, a su vez, poder solventar los gastos que conlleva adquirir energía proveniente de este tipo de fuentes para poder distribuirla entre sus asociados sin generar un impacto considerable en las tarifas.

Con el objetivo marcado, haciendo eco de los valores cooperativos de responsabilidad social y el principio de compromiso con la comunidad para el cuidado del medio ambiente, es necesario que se promuevan, por ejemplo, redes inteligentes que permitan que los consumidores generen parte de su propia energía (por ejemplo, a través de paneles solares) y, así, enviar cualquier excedente de vuelta al sistema para que otros la usen. Este circuito no solo permitiría que la distribución se haga de manera más eficiente al no derramar energía eléctrica, sino también reduciría las tarifas a los usuarios domiciliarios, concentrando la energía para destinarla a la producción.

La Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas (FACE) ha tomado cartas en el asunto entendiendo la problemática a la que se enfrentan hoy en día y ha impulsado el programa GECE (Generación Eléctrica de Cooperativas Integradas) que busca desarrollar centrales de generación de energía eléctrica que posibiliten el abastecimiento de los importantes incrementos de demanda que experimentan las cooperativas, con la utilización preferencial de recursos energéticos regionales, renovables y no contaminantes³⁸.

En síntesis, iniciativas como la mencionada en el párrafo anterior, son sin dudas el camino a seguir para contrarrestar los efectos de los conflictos que enfrentan las cooperativas de servicios eléctricos como el agotamiento de los recursos energéticos no renovables, la baja eficiencia en las modalidades de consumo, los altos niveles de contaminación que contribuyen al calentamiento global, el impacto económico en las tarifas a los socios/usuarios y, consecuentemente, hacer frente a los costos de distribución de la manera más eficiente posible.

³⁸ Gallo: «Cooperativas Eléctricas en Argentina. Perspectivas», <https://www.aciame-ricas.coop/IMG/pdf/mgallo-2.pdf>

c) EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y CLOACAS

El agua es un servicio público domiciliario básico y esencial para la vida de las personas y, por lo tanto, su suministro no puede ser interrumpido aun cuando exista falta de pago por parte de los usuarios, lo cierto es que esta última situación genera un grave problema para la subsistencia de las cooperativas prestadoras del servicio de agua.

Sabido es que, para la supervivencia de este tipo de organizaciones sociales, resulta fundamental el aporte que los socios puedan realizar en carácter de usuarios. De ello depende no solo la continuación de la cooperativa, sino también la capacidad de invertir para brindar un mejor y más eficiente servicio sin vulnerar los derechos de los usuarios/asociados.

Otro problema que las cooperativas prestadoras del servicio de agua identifican es la falta de actualización de las tarifas por parte de las autoridades provinciales, lo que repercute en una merma en la recaudación que luego se ve reflejada en las economías cooperativas. Huelga decir que este déficit, en la mayoría de los casos, debe ser soportado por las propias cooperativas al no recibir ningún tipo de ayuda o subsidio por parte del Estado³⁹.

Así pues, de un lado encontramos la obligación inalterable de las cooperativas de no suspender el suministro de agua⁴⁰, y del otro, la situación de falta de pago de los socios/usuarios que se suscita en numerosos casos; ya ello se le suma también que muchos gobiernos locales son los encargados de regular las tarifas que en muchas oportunidades resulta insuficiente para solventar los gastos por no mantenerse adecuadamente actualizadas. Esta combinación es hoy el mayor escollo que enfrentan este tipo de cooperativas y que ponen en peligro su subsistencia.

Sin embargo, el mayor desafío se concentra en encontrar y diseñar métodos más eficientes y menos costos de generación y distribución del agua potable, mantenimiento de redes y tratamiento de efluentes.

³⁹ <https://www.gestarcoop.com/novedades/noticias/34-mundo-cooperativo/609-cooperativas-de-agua-y-saneamiento-de-la-provincia-analizaron-su-situacion.html> - <https://www.elmiercolesdigital.com.ar/las-cooperativas-de-agua-tienen-complicaciones-por-la-falta-de-actualizacion-tarifaria/>

⁴⁰ DNU del Poder Ejecutivo Nacional 311/20: Abstención de corte de Servicios en caso de mora o falta de pago.

3. *Generar políticas de integración asociativa y ampliar los horizontes de participación de los asociados*

El modelo de gobierno democrático asegura que los intereses de sus socios impriman el funcionamiento y la trayectoria de las entidades, de modo que la composición y regulación de los órganos de gobierno y administración constituyen, en sí mismos, elementos fundamentales.

De allí que las importantes deficiencias en materia de gestión democrática, que fueron advertidas en el apartado 2.c), buscan poner en alerta de las tensiones que existen y procuran encontrar mecanismos que permitan fortalecer el sistema democrático de gobierno que es pilar en este tipo de entidades.

Recordemos que la participación democrática aparece como el logro de la integración asociativa, compuesta por la adhesión a las normas y valores de la comunidad constituida, mientras la debilidad democrática afecta directamente la integración misma de esta comunidad.

La baja participación de los asociados mediante el ejercicio de los derechos políticos y la aún más baja participación en la gestión genera un vacío de legitimidad. Sumado a ello, la participación de las mujeres es muy reducida en los órganos de administración de estas organizaciones. Así, para los nuevos liderazgos es un reto ampliar los horizontes e incorporar la participación de los asociados y extender los desafíos de la democracia paritaria a los órganos de administración de las cooperativas bajo estudio.

Ello se lograría con dirigentes formados en las bondades de la economía solidaria y con normas que promuevan mayor participación, en especial con normas positivas imperativas que obliguen a integrar la administración de las sociedades en paridad.

Por ello, consideramos que hay que poner foco en la problemática del gobierno corporativo. Las empresas sociales prestadoras de servicios públicos deben responder a un nuevo entorno económico, desarrollando innovaciones institucionales más adecuadas al momento que se vive y profundizando el modelo democrático.

En nuestra opinión la incorporación del buen gobierno corporativo vía legislativa o autorregulación debe incorporar al menos los tópicos que se indican seguidamente:

- Los mandatos de los administradores, síndicos y delegados deberían tener un límite de reelegibilidad de dos periodos consecutivos, de tal manera que permita una mayor renovación de los

- cargos y, con ello, una mayor participación de la base asociativa en la dirección de estas entidades⁴¹.
- Tanto la normativa cooperativa, como los estatutos sociales deben incorporar la obligación de integrar el órgano de administración, de gobierno y de fiscalización paritariamente de conformidad, como lo ha regulado la Inspección General de Justicia de la Nación para ciertas sociedades y personas jurídicas a través de la Res. 34/2020⁴².
 - Como forma de promover los procesos de control se podrían implementar auditorías sociales y foros (aunque sea virtuales) que unan a los gerentes con los asociados y delegados⁴³.
 - La obligación de incorporar de las minorías debe ser la regla en el caso de las cooperativas bajo análisis.
 - Los socios que pretendan postularse como candidatos a cubrir cargos en los órganos sociales de una cooperativa prestadora de servicios públicos no deberían formar parte de organismos estatales que tuvieran a su cargo la regulación y/o el poder de policía sobre la actividad que desarrolla la propia entidad.

4. *Sensibilizar sobre la necesidad de contar con nuevas herramientas para el financiamiento y la capitalización de estas entidades*

La actividad de las cooperativas prestadoras de servicios públicos exige continua inversión. Las cooperativas bajo la normativa reinante cuentan con muy pocos mecanismos para hacer frente a la necesidad de capital y financiamiento.

Además, en la medida que los marcos regulatorios y las leyes protectoras de los consumidores no permiten reflejar en las facturas del servicio, ítems ajenos a la prestación, hasta el aporte de capitalización se torna de difícil implementación.

⁴¹ El anteproyecto de Ley Federal de la Economía Solidaria significa un adelanto sobre el régimen vigente al señalar en el art. 67 que «los consejeros son reelegibles por tres períodos consecutivos o cinco alternados».

⁴² La mencionada resolución tiene alcance para las sociedades del Estado, sociedades de participación estatal mayoritaria, de economía mixta, sociedades que recurren al ahorro público, sociedades que son concesionarias del Estado y sus controlantes y controladas, y las Asociaciones Civiles, Simples Asociaciones y Fundaciones con excepciones.

⁴³ Este mecanismo fue sugerido al abordar las medidas compensatorias sobre el poder de los cuadros directivos por Spear: «El gobierno democrático en las organizaciones cooperativas», CIRIEC-España, n.º 48, abril de 2004, p. 28.

El movimiento cooperativo de servicios públicos debe sensibilizar sobre la necesidad de modificar la Ley de Cooperativas para permitir incluir en el texto nuevas formas de financiamiento y capitalización. A esos efectos se debe trabajar en pos de incorporar: a) El aporte voluntario independiente del uso de los servicios y que tengan el carácter de permanencia en el capital; b) La incorporación de socios que no participen de la actividad cooperativizada pero que colaboren con la consecución del objeto, a través del aporte de capital. Esta categoría de socio no se encuentra prevista en la legislación de cooperativas actual, aunque creemos que es un instrumento interesante para capitalizar y financiar a las cooperativas. El legislador debería incorporar en esta categoría a toda persona física o jurídica que tenga interés en participar y recibir a cambio una remuneración por el aporte voluntario al capital; c) Que el interés que se le reconozca tanto a socios plenos, como a aquellos no reúnen tal condición (llámese socios de apoyo o socios colaboradores), como contraprestación por el capital voluntario aportado sea acorde con el interés que pagan los bancos en el mercado. A nuestro modo de ver, la remuneración de los aportes voluntarios debe ser mixta, es decir compuesta por un interés que no debería ser inferior al que pagan los bancos por depósitos a plazo, como así también una participación en los resultados económicos de la actividad. Así, se obtendría una retribución por interés fijo y otra sujeta al desarrollo de la actividad, debiéndose imponer como límite una retribución del doble de la tasa de interés indicado como mínimo⁴⁴. Creemos que ello respeta el principio cooperativo del interés limitado y convierte a estas aportaciones en instrumentos atractivos para los socios plenos, como para los socios que no reúnen tal calidad pero que colaboran con el aporte de capital; d) Incorporar como otro mecanismo de financiamiento las llamadas cuotas periódicas, que no son capital y que no son reintegrables. Éstas tienen en miras atender los gastos sociales o soportar inversiones que exige la entidad, que pueden ser de lo más variados. Aun cuando se puedan implementar sin necesidad de que la ley lo regule sería conveniente que así sea; e) Extender el financiamiento a través de obligaciones negociables a las cooperativas de consumo, en sintonía con lo que viene desarrollando la Comisión Nacional de Valores a través de la Resolución General 870/2020 de fecha 19 de noviembre de 2020 que resuelve incorporar como Sección X del Capítulo V del Título II de las NORMAS (N.T. 2013 y mod.), la posibilidad de que las

⁴⁴ En similar sentido Fajardo García: «Las aportaciones voluntarias a capital social ante la reforma de la legislación cooperativa», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.º 13, 1993.

cooperativas de producción puedan solicitar a la Comisión autorización para la emisión de obligaciones negociables en forma individual o bajo la forma de programas globales. Esta es una gran herramienta para el desarrollo cooperativo y para promover un mercado de capitales federal, inclusivo, que permita canalizar el ahorro local hacia proyectos e inversiones con alto impacto en la economía real.

6. Conclusiones

Las cooperativas prestadoras de servicios públicos han marcado la historia de los pueblos y ciudades del interior de la República Argentina en el último siglo, su condición de pilar del desarrollo del interior de la Argentina en la posmodernidad dependerá de cómo enfrentan los desafíos que se les presentan. La innovación tecnológica, los cambios de servicios, las nuevas demandas sociales, la falta de financiamiento y de capital, el desinterés del Estado en fortalecer este modelo y en comprender la naturaleza diferenciada a la hora de regular y diseñar contratos de concesión, la indiferencia de los vecinos en la gestión y la falta de integración asociativa son temas centrales que exigen de sus líderes mayor formación, creatividad y disposición emprendedora.

Las cooperativas prestadoras de servicios públicos son empresas, pertenecientes a la economía social, pero empresas al fin. Su sustentabilidad depende de que puedan producir bienes y servicios a un precio justo para satisfacer las necesidades dinámicas de sus asociados. Dependerá de que puedan lograr ese objeto-fin, que también puedan llegar a satisfacer el interés general, y ello exige adecuarse a los nuevos tiempos que la posmodernidad impone. Un gran desafío que apostamos a que puedan lograr.

Bibliografía

- AMAR, Jacobo: *Política y cooperativas*, Ed. Instituto, Rosario, 1965.
- CALLEJO, Alfredo V.: *Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos*, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1998.
- COMADIRA, Julio R.: «El derecho administrativo como régimen exorbitante en el servicio público», en *Servicio Público, Policía y Fomento*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2003.
- CRACOGNA, Dante: *Problemas Actuales del Derecho Cooperativo*, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1992.

- FAJARDO GARCÍA, Isabel G.: «Las aportaciones voluntarias a capital social ante la reforma de la legislación cooperativa», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa n.º 13, 1993.
- FREDIANI, Ramón; BRANDA, Luis; SESIN, Domingo; INGARAMO, Eduardo: *Transferencia de Servicios Públicos a Empresas Cooperativas*, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1986.
- GALLO, Marcelo: «Cooperativas Eléctricas en Argentina. Perspectivas», <https://www.aciamerica.coop/IMG/pdf/mgallo-2.pdf>
- GUARCO, Ariel: *El cooperativismo argentino*, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 2014.
- PÉREZ HUALDE, Alejandro: «Servicios Públicos, Régimen, Regulación y Organismos de Control», en Pérez Hualde, Alejandro (dir.): *Servicios Públicos y Organismos de Control*, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005.
- SPEAR, Roger: «El gobierno democrático en las organizaciones cooperativas», CIRIEC-España, n.º 48, abril de 2004, p. 28.

Empresas recuperadas por cooperativas

M. Eleonora Feser

Universidad Nacional de Moreno. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho
mfeser@gmail.com

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp149-176>

Recibido: 29.09.2021
Aceptado: 08.10.2021

Sumario: 1. Introducción.—2. La recuperación de empresas en Argentina, el camino hacia el cooperativismo.—3. Concepto de ERT desde un enfoque jurídico.—4. Particularidades en materia legal, fiscal y de la seguridad social. 4.1 Organismo estatal de promoción y control. Datos desde el Estado. 4.2 Financiamiento. 4.3 Regulación fiscal. 4.4 Seguridad social.—5. Reflexiones preliminares. Referencias

Resumen: La recuperación de empresas por cooperativas de trabajo ha sido un fenómeno que se ha forjado no solo desde la práctica sino también por la normativa que atraviesa parte de estos procesos.

En el presente trabajo se analiza cómo ha sido este camino desde lo legal, haciendo foco en el momento histórico en el que aparecen las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERTs) en la ley de concursos y quiebras y su exigencia de conformarse bajo la figura de cooperativa de trabajo. También se realizará un mapeo a nivel nacional, provincial y municipal de toda la normativa donde se menciona a las empresas recuperadas, categorizándola de manera tal de permitir un análisis. Finalmente se abordarán otras particularidades a nivel regulación.

Palabras clave: Empresas Recuperadas. Autogestión. Marco legal. Argentina.

Abstract: The recovery factories by worker cooperatives has been a phenomenon that has been forged not only by practice but also by the regulations that have been part of these processes.

This paper analyzes the legal aspects of this process, focusing on the historical moment in which the worker-recuperated enterprises (ERTs) appear in the bankruptcy law and its requirement to be established as worker cooperatives. A mapping will also be made at the national, provincial and municipal levels of all the regulations that mention recovery factories, categorizing them in such a way as to allow an analysis. Finally, other particularities at the regulatory level will be addressed.

Keywords: Recovery factories. Cooperatives. Legal Framework. Argentina.

1. Introducción

El presente trabajo de corte preliminar intenta realizar una búsqueda exploratoria que contribuya al análisis del fenómeno de la recuperación de empresas por sus trabajadores (en adelante ERT) en manos de Cooperativas de Trabajo.

El cooperativismo como sistema de organización social, política y económica es una alternativa al sistema capitalista, en definitiva, una respuesta integradora a las problemáticas que se oponen a la visión imperante de las corrientes liberales y neoliberales que intentan disociar la economía de la política, del dominio de lo social, naturalizando las relaciones de poder imperantes.

A mediados del siglo XIX emergen los primeros movimientos cooperativos basados en la cooperación en el consumo, debido a los precios inaccesibles de los bienes de consumo popular, una respuesta a la carestía de la vida. En la Argentina, a principios del siglo XX las primeras corrientes migratorias provenientes en su gran mayoría de Europa Occidental, no solo traían sus ansias de progreso, sino, también un modelo que encontró asidero en un país pujante pero profundamente desigual, dando pie a las primeras cooperativas de consumo.

En el año 1906, luego de la suba de los precios de alquileres en los grandes centros urbanos derivó en la primera huelga de inquilinos, frente a ello, la cooperación en la construcción y autoconstrucción de viviendas populares vio sus cimientos. En la segunda década del mismo siglo, la necesidad de establecer mecanismos de crédito no usurario devino en las primeras cajas, cooperativas de crédito y banca solidarias, sumado a ello, diversas experiencias de organización de las comunidades en distintas geografías dieron nacimiento a la cooperación en la prestación de servicios públicos.

El trabajo, elemento integrador de la sociedad, también ha transitado transformaciones, avances y retrocesos, en las épocas de crisis de empleo, el cooperativismo ha sido una respuesta a las relaciones del trabajo dominantes envueltas en el binomio capital-trabajo, cuenta de ello, a fines del siglo XX y XXI se expresa el cooperativismo de trabajo como una contestación a las crisis económicas generadas por el modelo económico, social y político neoliberal.

En Argentina, las políticas económicas, sociales y sobre todo las de la última década del siglo XX, fundamentalmente de apertura indiscriminada de importaciones, derivaron en una profunda crisis, deteriorando el tejido social y la caída de la actividad económica y como consecuencia la reducción del aparato productivo, dándose origen a una estrategia de acción colectiva proveniente de los trabajadores quienes

ocupaban las empresas en búsqueda de la recuperación de su fuente de trabajo, dando origen a las «Fábricas Recuperadas por sus trabajadores» (en un principio mayoría fabriles), para luego incluir otras actividades construyendo el colectivo de ERTs.

En este orden de ideas, el análisis realizado en el presente trabajo consta de tres partes, no entendidas como compartimentos estancos, más si interrelaciones, que se retroalimentan mutuamente para esbozar brevemente la regulación de las Empresas Recuperadas por cooperativas y sus particularidades legales en la Argentina. En primer término se analizará desde el derecho positivo como se ha forjado el vínculo entre el cooperativismo de trabajo y las ERTs. La primera herramienta utilizada ha sido la Ley de Concursos y Quiebras n.º 24.522 (en adelante LCQ) y los cambios de paradigma introducidos respecto de su antecesora. La Ley n.º 26.684, el contexto donde irrumpen estos procesos y la manera en que lo han hecho.

Inmediatamente se avanza sobre el concepto de ERT desde un enfoque jurídico, a través de la recolección de datos que se desprenden de un mapeo de las normas a nivel nacional, provincial¹ y municipal. Para realizar esta tarea se partió de las palabras clave «empresa recuperada» utilizando el repositorio jurídico de normas de Thomson Reuters. Con el total de elementos relevados se confeccionó una tabla que contiene inicialmente 46 elementos. Se establecieron diversas categorías de clasificación y análisis según el tipo de norma de que se trate, año de su sanción, jurisdicción y el abordaje al concepto de ERT o si al menos simplemente se la nombra. Este análisis nos permitirá conocer como el derecho positivo conforma la definición de empresa recuperada y su vínculo con el cooperativismo.

La última parte de este trabajo, analiza brevemente las particularidades de la utilización de la figura cooperativa en la recuperación de empresas. Para ello se hará un breve recorrido relacionado con la autoridad de aplicación de la ley de cooperativas y su especificidad en lo que a ERT refiere. Por otro lado se avanzará en una referencia respecto a programas estatales diseñados para atender el financiamiento de estas experiencias. Se detallarán aspectos relacionados con la tributación en términos generales y particulares de las ERTs en su forma cooperativa para finalizar esta parte con un breve análisis en materia de seguridad social, siendo este uno de los aspectos

¹ A los efectos de simplificar el análisis y su lectura, se consideró a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro de la categoría «Ley provincial» aunque en realidad se trate de una Ciudad Autónoma.

donde más desafíos encuentran estas experiencias dentro del cooperativismo.

Por último, se plantean algunos puntos a través de reflexiones finales respecto a la hipótesis de la potencialidad de la recuperación de empresas por cooperativas de trabajo así como los desafíos que tiene el movimiento cooperativo al abrazar estos procesos autogestionados y la posibilidad de replicarlas en otros territorios.

2. La recuperación de empresas en Argentina, el camino hacia el cooperativismo

La elaboración, discusión, sanción y promulgación de una norma es antecedida por un hecho social. La misma conlleva la institucionalización de un estatus identitario, el reconocimiento del Estado, el que detenta para sí el poder formal de crear, regular, modificar, relaciones jurídicas y aplicar el monopolio de la fuerza legítima en caso de incumplimiento. En términos de Coraggio (2014), se definen dos categorías de institucionalización: ampliada y restringida, siendo la primera la asociación a la cultura, al sentido común, al habitus, desde la perspectiva de Bourdieu, es decir, la incorporación de prácticas sociales determinadas y, por otro lado, el concepto restringido o limitado, que implica la anexión y creación de institutos jurídicos, estructuras políticas, administrativas y burocráticas, que resignifiquen y relacionan principalmente con el Estado (Chiesa, 2021).

Como primera cuestión característica nos debemos preguntar ¿Qué es una ERT? Según lo expuesto por Facultad Abierta (2014): «se trata de una unidad económica —productiva o de servicios— que atraviesa un proceso por el cual pasa de la gestión privada a la gestión colectiva de sus antiguas/os asalariadas/os». Si bien esta definición otorga diversos elementos de análisis nada dice respecto a la forma jurídica adoptada.

En lo que refiere al proceso en la Argentina, cada caso en particular tiene una riqueza histórica y una complejidad individual, aunque sea posible encontrar regularidades que los contengan a todos (Facultad Abierta, 2004), en este sentido, la denominada LCQ es referencia de gran parte de los procesos relevados, aunque no la totalidad de ellos, por el hecho de expresarse en el marco de procesos concursales, a saber empresas con dificultades económico financieras donde los propios dueños o terceros que le solicitan la quiebra judicialmente. A partir de dichos procesos la norma fundamental que los regula y reglamenta a nivel federal es la denominada ley falencial.

Cierto es que la LCQ, ha transitado diversas transformaciones al calor de los hechos. Históricamente, al decretarse la resolución que determinaba la quiebra de una persona humana y/o jurídica, el principal y único objetivo del juez concursal era la pronta satisfacción de los créditos, frente a ello la justicia debía poner en marcha todo su funcionamiento teniendo en miras la pronta realización de los bienes y poder así, de modo alguno, satisfacer los créditos verificados en el proceso. Pero esto no siempre fue así, en otros momentos históricos la LCQ tenía por objetivo la conservación de la empresa, por lo que se generaban desde la normativa determinadas herramientas que permitieran cumplir con este objetivo. Existen numerosos trabajos que realizan esta historicidad, como Maffia (1995), Farhi de Montalban (2005), Favier Dubois (h.) (2011), entre otros.

Es así como entre dichas disputas, «los pro liquidación vs los pro conservación», ha navegado la normativa falencial en la Argentina, modificándose acorde a los lineamientos de la política nacional en cada contexto histórico. Muestra de esto es la regulación de la ley falencial en los años 90, donde predominaba un claro corte neoliberal, en el que ciertos institutos fueron eliminados, como el de la calificación de la quiebra y otros fueron incorporados, como el mal llamado *cramdown* o, en su correcta interpretación, el salvataje empresarial, en donde el Juez puede avanzar en un acuerdo aún cuando no se hayan alcanzado las mayorías legales necesarias, o la introducción del denominado APE, Acuerdo Preventivo Extrajudicial, donde la persona (ya sea humana o jurídica) que se encuentra con dificultades financieras, puede acudir a este procedimiento extrajudicial, acordar con ciertos acreedores y homologar en la justicia dicho acuerdo haciéndolo extensivo a aquellos que no participaron en la negociación.

En virtud de la profunda crisis atravesada por nuestro país en el año 2001, en donde la Argentina se encontraba en un contexto socioeconómico complejo, el país había sufrido una gran crisis social, económica y política que implosionó en las represiones del 19 y 20 de diciembre del año 2001, la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y una seguidilla de cinco presidentes en una semana. Un contexto de desempleo que alcanzaba el 18% y de trabajo informal del 38%, la mirada social respecto al valor trabajo se encontraba en su auge, por lo que el proceso de recuperación de empresas y su acompañamiento normativo era algo esperable (Rebón, 2007).

En el año 2002 se produce una reforma de la LCQ irrumpiendo, ahora si las ERTs en una norma hasta ese momento no pensada ni por ni para ese proceso particular.

Dicha aparición no fue pacífica ni integral, simplemente se limitó a incorporar, en una ley creada y pensada en el año 1995, un artículo² que diera cuenta de la existencia de dicho fenómeno y algunas pequeñas pautas, dejando abiertos ciertos aspectos que luego serían completados por los tribunales, en un territorio de disputas de sentidos y miradas que decantaría en una reforma mayor 9 años después.

En ese único artículo incorporado en el año 2002, se mencionó la posibilidad de «tomar en consideración» el pedido formal de los trabajadores, por lo que no era una obligación, sino una proposición para el juez. A su vez, para acceder a ese pedido, los trabajadores debían contar con un mínimo de créditos laborales particular, y con una forma jurídica específica, la Cooperativa de Trabajo.

Como se mencionó, 9 años luego, a saber el 29 de junio de 2011 se promulgó una nueva reforma concursal mediante la Ley 26.684, necesaria para recuperar las experiencias recogidas por los tribunales en casos concretos (Junyent Bas, 2011) y con ella numerosos avances que, permitieron a los trabajadores brindarles un marco normativo, que los reconociera como continuadores de la explotación de la empresa fallida entre otros avances que se fueron generando a lo largo de las experiencias recogidas en los tribunales.

² El artículo mencionado es el 190 que dice «En toda quiebra, aun las comprendidas en el artículo precedente, el síndico debe informar al juez dentro de los veinte (20) días corridos contados a partir de la aceptación del cargo, sobre la posibilidad excepcional de continuar con la explotación de la empresa del fallido o de alguno de sus establecimientos y la conveniencia de enajenarlos en marcha.

En la continuidad de la empresa se tomará en consideración el pedido formal de los trabajadores en relación de dependencia que representen las dos terceras partes del personal en actividad o de los acreedores laborales quienes deberán actuar en el período de continuidad bajo la forma de una cooperativa de trabajo.

El término de la continuidad de la empresa, cualquiera sea su causa, no hace nacer el derecho a nuevas indemnizaciones laborales.

El informe del síndico debe expedirse concretamente sobre los siguientes aspectos: 1) La posibilidad de mantener la explotación sin contraer nuevos pasivos; 2) La ventaja que resultaría para los acreedores de la enajenación de la empresa en marcha; 3) La ventaja que pudiere resultar para terceros del mantenimiento de la actividad; 4) El plan de explotación, acompañado de un presupuesto de recursos, debidamente fundado; 5) Los contratos en curso de ejecución que deben mantenerse; 6) En su caso, las reorganizaciones o modificaciones que deben realizarse en la empresa para hacer económicamente viable su explotación; 7) Los colaboradores que necesitará para la administración de la explotación; 8) Explicar el modo en que se pretende cancelar el pasivo preexistente.

El juez a los efectos del presente artículo y en el marco de las facultades del artículo 274, podrá de manera fundada extender los plazos que se prevén en la ley para la continuidad de la empresa, en la medida que ello fuere razonable para garantizar la liquidación de cada establecimiento como unidad de negocio y con la explotación en marcha.»

Un primer efecto que tuvo la reforma de la ley se produjo en relación a la utilización de las expropiaciones como modos de frenar procesos de venta de bienes en la quiebra. Es así como a partir de su sanción en el año 2011 se disminuyó significativamente la utilización de dicho mecanismo, en buena parte porque a partir de la inclusión de la posibilidad de la cooperativa de continuar con la unidad económica bajo reglas en principio más claras (Facultad Abierta, 2014).

Otro efecto de la reforma, fue intentar modificar ese paradigma de «la pronta liquidación de los bienes» (Tévez, 2011), para pasar a un nuevo que tenga en miras al sujeto trabajador como principal damnificado frente a una situación de crisis empresarial, y con ello la necesidad imperiosa de conservar su fuente de trabajo, como sustento familiar, de vida y de dignidad de cualquier persona, poniendo como centro la reproducción del hombre tal como lo hace el cooperativismo.

De allí que esta forma jurídica adquirió, por lo menos para una parte de las recuperaciones, tal como veremos en los siguientes apartados, un cuerpo y dirección particular. Los trabajadores, si querían hacer uso de esta herramienta indefectiblemente deberían elegir esa forma jurídica, aunque su realidad comercial les exigiera otra cosa³.

Más allá de lo mencionado, es cierto que de las posibilidades existentes en la Argentina en ese momento, la cooperativa de trabajo es la que más parece ajustarse a las realidades del colectivo. Se reconocía que el trabajo bajo la figura empleador-empleado había colapsado hacia nuevas formas autogestionadas donde todos los trabajadores se encontraban en un pie de igualdad para enfrentar cuestiones vinculadas a la toma de decisiones hasta en lo que hace a aspectos relacionados con lo económico, por lo que los principios, valores y caracteres de las cooperativas permitían materializar esta igualdad. Por ejemplo, el principio de un socio-un voto propio del cooperativismo, así como la eliminación de intermediarios y la retribución en función al uso de la figura, fueron aspectos claves para hacer del cooperativismo la mejor experiencia posible para contener y acompañar procesos tan complejos como es la recuperación de una empresa en manos de sus trabajadores.

El espíritu de las reformas de 2002 y 2011 de la LCQ han sido y seguirá siendo un instrumento de disputas en el derecho comercial, abriéndose en cada proyecto de ley el debate entre aquellos que la ven como una herramienta para fortalecer la continuidad de las em-

³ Existen casos como el de la ERT Mecber que fabricaba autopartes para automotrices, estos trabajadores se vieron obligados a conformar una sociedad comercial, a la par de la cooperativa, ya que sus proveedores por normas internas, no le compraban a cooperativas.

presas en contraste con los que plantean la rápida liquidación del activo falencial, en aras de no continuar perjudicando el crédito comercial.

3. Concepto de ERT desde un enfoque jurídico

Ahora bien, definida la cuestión social y el mecanismo que establece la LCQ, conforme se erige el fenómeno, han surgido una batería de normas jurídicas que han intentado regular desde diversas miradas y enfoques a las ERT.

Para relevar la definición desde una orientación jurídica, se procedió a realizar un trabajo de geolocalización y sistematización de normas sancionadas que hicieran mención al descriptor «empresa recuperada». De este trabajo se llegó a la conclusión de que a nivel federal no existe hasta la fecha⁴ una definición o categorización jurídica sobre lo que es una ERT. No obstante ello, en función a la tarea descrita se han relevado múltiples referencias y hasta definiciones en normativas locales y menciones en normativas de alcance federal.

En la siguiente tabla se pueden verificar la cantidad de normas a nivel federal, provincial y municipal donde se denominan a las Empresas Recuperadas. La tabla fue realizada teniendo en cuenta el tipo de norma de que se trata y el año de su emisión:

Como se desprende del cuadro anterior, el año 2020 concentra el 20% del total de las normas relevadas, pero es dable mencionar que este incremento se debe simplemente a que en el contexto de medidas para paliar la crisis del virus SARS-COVID 2019, el Estado Nacional dictó un Decreto con una serie de medidas para la protección de diversos sectores sociales y económicos, entre dichas medidas se encuentra una relacionada con los inmuebles ocupados por «Empresas Recuperadas» de allí la primera aparición del término en el año. A su vez, el decreto nacional invitaba en el mismo acto a adherir a las provincias a dichas medidas, hecho que muchas realizaron replicando a nivel provincial los beneficiarios de la norma nacional de manera textual. Lo propio hicieron diversos organismos estatales con competencia federal como el ENARGAS, el Ministerio de Desarrollo Productivo, entre otros, por lo que ese incremento se explica por dicha particularidad.

⁴ Si bien existe un proyecto de ley nacional de empresas recuperadas presentado en noviembre de 2020, hasta la fecha de redacción del presente artículo el mismo no ha tenido tratamiento.

Tabla 1
**Cantidad de normas en la Argentina por año de emisión
 donde se hace mención a las Empresas Recuperadas**

Tipo de norma/año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Ley provincial		4				1			1		3	1		2	1	1	1	1	16
Resolución nacional	1		3		1			1		1		1		1				5	14
Decreto provincial				2	1	1				1							1	2	8
Ordenanza municipal										1			1		1				3
Decreto nacional					1													1	2
Resolución provincial						1				1			1						2
Ley nacional			1																1
Total general	1	4	4	2	3	3	1	1	1	4	3	2	1	3	2	1	2	9	46

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado en la base Thomson Reuters bajo la búsqueda «Empresas Recuperadas».

Otra cuestión para destacar es que los mayores tipos de normas relevadas donde se mencionan a las ERTs son leyes provinciales de 7 jurisdicciones distintas, a saber: Córdoba con 4 leyes; Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 3 cada una; Santa Fe y la Provincia de Buenos Aires con 2 cada una y; por último Chubut y Mendoza con una norma cada una. De esto se desprenden varias conclusiones preliminares, por un lado, que más del 29% de las jurisdicciones del país, cuentan con leyes específicas referidas a este fenómeno, encontrándose entre ellas las provincias más pobladas de la Argentina, y que por otro lado son los territorios del país con mayor industrialización como el caso de Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe.

En lo que refiere a la definición de ERT, de las 46 piezas relevadas, sólo en 8 de ellas se las caracteriza, pero ésta se realiza de una manera no uniforme tal como se verá a continuación.

Es así como se encuentran normas que limitan la calidad de ERT a tener una ley que declara la utilidad pública de algún bien sujeto a expropiación, como es el caso de la normativa emanada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2004, la ley de la Provincia de Buenos Aires en el año 2008 o la Ordenanza dictada en el año 2012 en el Municipio de San Martín. También se ha relevado un caso con una definición mas amplia y por ende menos restrictiva, en la que se requiere únicamente que la gestión se encuentre en manos de sus trabajadores, como es el Decreto de la Provincia de Buenos Aires del año 2012, el que las define como «a las unidades económicas productivas y/o de servicios que, sin importar la figura jurídica bajo la cual se hallen organizadas, son gestionadas directamente por sus trabajadores».

Pero la corriente mayoritaria, a nivel normativo, limita el concepto a la forma jurídica de Cooperativa de Trabajo, y esta asimilación se encuentra en variadas jurisdicciones con la particularidad de que comienzan a aparecer desde el año 2013 en adelante, tal como se puede observar en la siguiente tabla realizada en base al mapeo mencionado. En esta solo se exhiben aquellas piezas normativas donde se define a una ERT:

Tabla 2
Normas que definen a las Empresas Recuperadas

Año	Número	Jurisdicción	Título	Conceptualización de ERT	Artículos
2004	Resolución 16/2004 Subsecretaría de Producción	Ciudad Autónoma de Bs AS	Condiciones para el otorgamiento de créditos a las empresas recuperadas	Solo son ERT las que cuentan con ley de Expropiación	Artículo 2. Se entenderá por «Empresa Recuperada» a los fines previstos en esta Resolución, a toda empresa cuya gestión esté a cargo de los trabajadores y haya resultado beneficiaria de una norma particular producida por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la Ley n.º 238.
2008	Ley 13.828	Provincia de Buenos Aires	Suspensión de proceso judiciales. Fondo	Solo son ERT las que cuentan con ley de Expropiación	Artículo 1. Suspéndese por el término de trescientos sesenta (360) días, todo proceso judicial en que resulte demandada una unidad de producción cuya gestión se encuentre en manos de sus trabajadores (fábricas recuperadas), que hayan resultado expropiadas o cuyo trámite legislativo de expropiación se haya iniciado hasta el 30 de abril de 2008.
2012	Dto 833/2012	Provincia de Buenos Aires	Reglamentación de la Ley 13.828	Gestión directa de los trabajadores	Artículo 1. Empresa Recuperada: se entiende por tal a las unidades económicas productivas y/o de servicios que, sin importar la figura jurídica bajo la cual se hallen organizadas, son gestionadas directamente por sus trabajadores.

Año	Número	Jurisdicción	Título	Conceptualización de ERT	Artículos
2012	Ordenanza 11262/2012	Municipio San Martín	Régimen de empadronamiento de empresas sociales y cooperativas	Solo son ERT las que cuentan con ley de Expropiación	Artículo 3. Quedará comprendidas en el Régimen de Empadronamiento aquellas unidades de producción cuya gestión se encuentre en manos de sus trabajadores —fábricas y empresas recuperadas— que hayan resultado expropiadas mediante leyes nacionales o provinciales que declaren de utilidad pública y sujetos a expropiación, a los inmuebles, muebles, maquinarias, marcas y cualquier otro componente afectado a la producción, o cuyo trámite legislativo haya sido iniciado
2013	Ley 4.863	Río Negro	Régimen de protección y promoción económico y social de las empresas recuperadas -- Registro -- Informes -- Efectos de la inscripción -- Beneficios -- Autoridad de aplicación.	Cooperativa de trabajo	Artículo 2. Empresa Recuperada. A los efectos de la presente ley se denomina Empresa Recuperada al establecimiento o unidad productiva que se encuentre bajo la administración de los trabajadores organizados en cooperativas de trabajo o en trámite de construcción, declaradas de utilidad pública a los fines de expropiación o que se haya dado inicio al proceso de admisión como posible sujeto continuador de la explotación de la empresa concursada, privilegiando los bienes necesarios para tal fin conforme la Ley 24.552 y sus modificatorias. Las empresas que al momento de la sanción de la presente se encuentren bajo la administración de una Cooperativa de Trabajo con dos (2) años de antigüedad e integrada mayoritariamente por ex trabajadores de la empresa en crisis, se considerarán Empresas Recuperadas a los efectos de la presente.

Año	Número	Jurisdicción	Título	Conceptualización de ERT	Artículos
2016	Ley 8.874	Mendoza	Intervención del Estado Provincial en los procesos cuya finalidad es la continuidad de la explotación de empresas fallidas por parte de sus trabajadores -- Sujeción al Dec. 1447/1975 en cuanto al régimen de ocupación temporaria de la empresa o de alguno de sus establecimientos.	Cooperativa de trabajo	Artículo 2. A los fines dispuestos en el artículo anterior se denominará empresa recuperada al establecimiento o unidad productiva que se encuentre bajo la administración de los trabajadores organizados en cooperativas de trabajo debidamente inscriptas o en trámite de formación; y en su caso que se haya dado inicio a la solicitud como posible sujeto continuador de la explotación de la empresa concursada en los términos de la Ley 24.522 y modificatorias.

Año	Número	Jurisdicción	Título	Conceptualización de ERT	Artículos
2017	Ley 13.710	Santa Fe	Protección y apoyo a las Empresas Recuperadas por los Trabajadores	Cooperativa de trabajo	<p>Artículo 3. Empresa Recuperada. A los efectos de la presente ley, se denomina Empresa Recuperada por los trabajadores al establecimiento o unidad productiva que, estando en cesación de actividades, cierre del establecimiento, abandono de los titulares, desmantelamiento de unidades productivas, vaciamiento por parte de los empleadores, trasvasamiento de trabajadores, maquinarias y activos, disolución de la sociedad con causal de liquidación o de cierre por cualquier causa, pasa de la gestión privada a la gestión colectiva de sus antiguos asalariados, organizados bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo o en trámite de constitución.</p> <p>Art. 4. Características. Las Empresas Recuperadas se caracterizan por: a) propugnar sus acciones en base a valores tales como: solidaridad, cooperación, equidad, igualdad y responsabilidad; b) autogestión; c) participación económica de sus miembros y una distribución de ingresos conforme a los resultados; d) adoptar procedimientos internos democráticos en la toma de decisión; e) priorizar el trabajo por sobre el capital; f) autonomía e independencia.</p>

Año	Número	Jurisdicción	Título	Conceptualización de ERT	Artículos
2017	Ordenanza 12189/2017	Municipio San Martín	Inclusión de ERT dentro de la emergencia económica del Dto 448/2017 a las ERT	Cooperativa de trabajo	Artículo 5. A los efectos de la presente Ordenanza, se denomina Empresa Recuperada al establecimiento o unidad productiva que ante el abandono, desmantelamiento, vaciamiento, quiebra o cierre, pasa de la gestión patronal a la gestión colectiva de sus asalariados, organizados bajo la forma jurídica de Cooperativa de Trabajo o en trámite de su constitución.

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado en la base Thomson Reuters bajo la búsqueda «Empresas Recuperadas».

Un caso testigo de la anomia normativa, se destaca en una jurisdicción, en este caso el Municipio de San Martín, el que define a las ERTs de dos maneras diferentes e incongruentes. Es así como en el año 2012 para ser considerada dentro de esa categoría se exigía contar con una ley que declara la utilidad pública y sujeto a expropiación de algún bien de la fallida sin importar la forma jurídica y en 2017, 5 años luego, el criterio de inclusión cambió para ser uno de los aspectos centrales la forma jurídica de cooperativa de trabajo.

No obstante lo mencionado, se ve de esta manera como existe una tendencia a asimilar y cerrar el concepto de ERT a una forma jurídica particular, la cooperativa de trabajo, en consonancia con la Ley de Concursos y Quiebras y las características comunes mencionadas.

4. Particularidades en materia legal, fiscal y de la seguridad social

Es así como la centralidad del cooperativismo en los procesos de recuperación de empresas ha generado una adaptación desde ambos lados (tanto de las experiencias como del movimiento cooperativo), ya sea mediante el cumplimiento de las regulaciones generales que pesan sobre todo el universo de entidades enmarcadas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (en adelante INAES), así como por la integración de éstas a diversas federaciones de cooperativas como ser la Federación de Cooperativas de Trabajo (Fecootra), la Federación de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (Facta) o la Red Gráfica Cooperativa, entre otras.

En este apartado, analizaremos entonces como la normativa cooperativa, ha recepcionado las experiencias de recuperación de empresas por cooperativas en materia de control, financiamiento, tributación y seguridad social.

4.1. Organismo estatal de promoción y control. Datos desde el Estado

Como hemos visto, la conceptualización como cooperativa de trabajo, lleva consigo una diversidad de encuadres que no siempre son armónicos con la realidad particular de este colectivo (Pocztaruk, 2004).

Es así como en materia societaria, su organismo de promoción y fiscalización, es el INAES dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo. Este Instituto creó en el año 2020 un registro de consulta pú-

blica⁵, en donde se detallan las distintas experiencias, su ubicación geográfica, actividad en la que se desempeñan y la cantidad de trabajadores con que cuentan⁶.

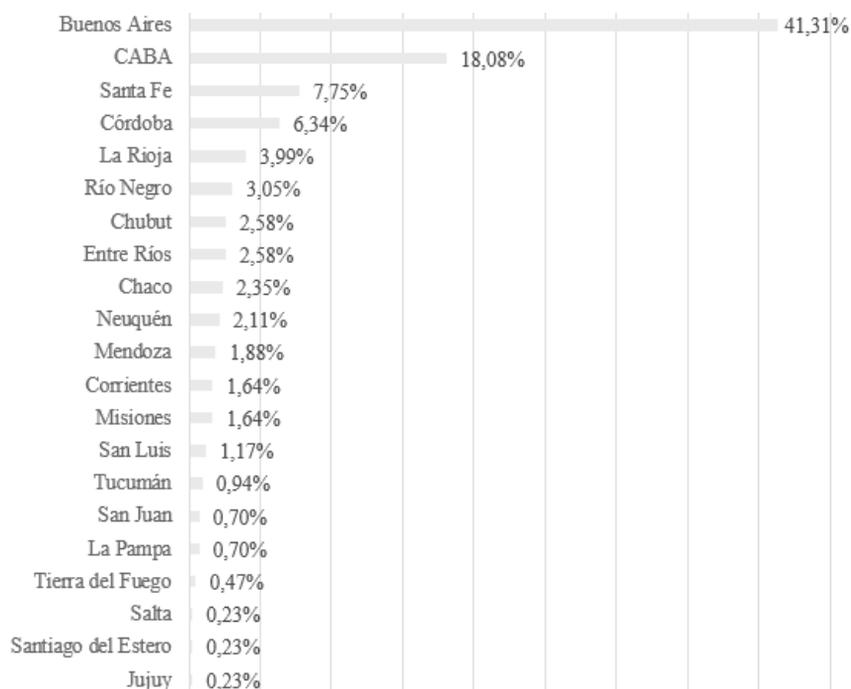
De dicho registro, se desprende que existen a la fecha para la autoridad de aplicación 426 ERTs.

Es curioso mencionar que en la literatura se suele relacionar a las ERTs con el año 2000 y 2001, pero del análisis del mencionado registro se desprende que 13 entidades que representan un 3% del total de recuperaciones se realizaron con anterioridad. Es así como se registran 4 recuperaciones en la década del 50, 1 en 1972 y 18 en la década del 90.

Respecto a la distribución geográfica es representativa la concentración en la zona del Área Metropolitana de Buenos Aires, que comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires delimitadas por cordones suburbanos y conurbanos. En el siguiente gráfico se puede observar lo mencionado en el gráfico 1.

⁵ Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación existiría otro registro denominado Registro Nacional de Empresas Recuperadas (RENACER) el cual ha sido organizado por la Dirección de Empresas Recuperadas, cuyos datos, conformación y particularidades de inclusión, hasta la fecha de la redacción del presente artículo no son públicos.

⁶ Este registro es de consulta pública y puede visualizarse en el siguiente enlace <https://www.argentina.gob.ar/inaes/registro-nacional-de-empresas-recuperadas> (último acceso en junio 2021)

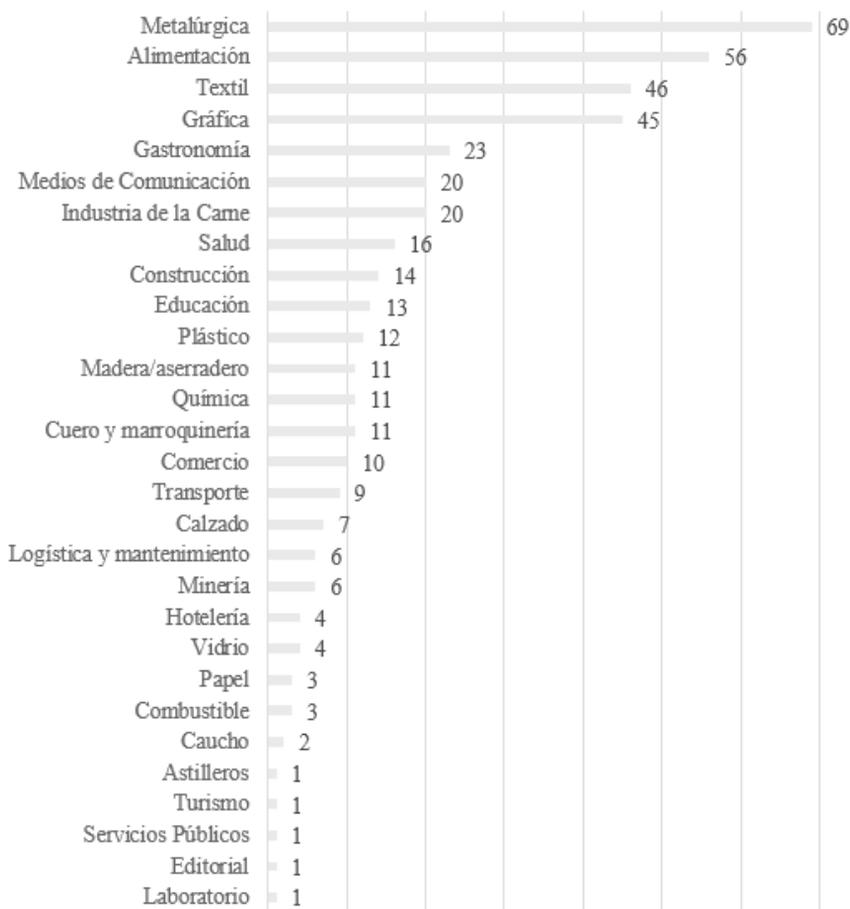


Fuente: elaborado por Leonardo Chiesa en función a la base de ERT del INAES (acceso junio 2021).

Gráfico 1
Distribución de ERT por provincia

Sumado a ello se estima en dicho registro que en la actualidad existen 15.963 trabajadores enmarcados en las ERT.

Por último, otro dato relevante que surge del registro es la distribución por actividad económica, siendo la rama de industria manufacturada como la mayor proporción tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia en función a la base de ERT del INAES (acceso junio 2021).

Gráfico 2

Cantidad de ERTs por sector de actividad

A pesar del surgimiento de este registro, no se ha creado hasta la fecha una dependencia formal dentro del INAES que atienda las demandas del sector, aunque en el año 2020 se constituyó una Comisión Técnica Asesora de «Empresas Recuperadas», que fue la encargada de confeccionar la sistematización antes mencionada.

Cierto es que el Estado se define por acción u omisión, en este caso, al no haber una dependencia formal del Instituto, las políticas públicas que lleva el organismo en términos generales, (ya que hemos visto algunas particularidades con respecto a la comisión, al registro y veremos a continuación una línea de financiamiento particular) son uniformes tanto para entidades donde los asociados decidieron conformarse en cooperativas por la propia voluntad como aquellos grupos que deben hacer uso de esta figura en el marco de un proceso falencial donde los tiempos son impuestos por una normativa externa, la LCQ y por una necesidad apremiante, continuar con la explotación para generar recursos. Por lo tanto, la Cooperativa de Trabajo que proviene de un proceso falencial surge de un punto de partida diferencial, caracterizado por la escasez de capital para reanudar la producción o la prestación de servicios, deudas ocasionadas por la fallida, las problemáticas enmarcadas en el propio proceso judicial, la situación respecto a los proveedores de materia prima, de servicios públicos y la dificultad de afianzar clientes que por lo general se han visto perjudicados, entre otros elementos que deben ser abordados por políticas públicas diseñadas para resolver tal escenario en un tratamiento diferencial, hecho que en la actualidad no sucede de manera integral.

4.2. *Financiamiento*

En materia de acompañamiento económico y financiero por parte del Estado, se destaca a nivel nacional la creación en el año 2004 del Programa Trabajo Autogestionado dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Este programa fue creado con apoyo de las Naciones Unidas para el Desarrollo mediante el Proyecto PNUD ARG/02/03 y se pensó en sus inicios en función a las particularidades de las ERT, diseñando así distintas líneas de financiamiento según el momento del proceso en que se encontrara la entidad. Es así como la línea 1 se encontraba destinada a reforzar los ingresos individuales de los trabajadores mediante una ayuda económica individual, imprescindible en los inicios de estas experiencias donde los ex empleados de la fallida se encuentran en pleno conflicto, con la producción muchas veces parada y por ende sin ingresos. La línea 2 destinada a

financiar principalmente capital de trabajo, y las siguientes líneas relacionadas a apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva, la competitividad, gestión y asistencia para la higiene y seguridad del trabajo.

A su vez, el INAES contaba en el año 2011 con una línea específica de financiamiento para atender las demandas de este sector, el que en la actualidad se encuentra derogado⁷. La particularidad que tenían estos préstamos con tasas de interés preferenciales es que era el único a nivel nacional que permitía de manera explícita y directa, utilizar los recursos para contribuir a la regularización patrimonial de estas experiencias, incluyendo entre estos la compra de bienes a la quiebra, así como inmuebles para evitar posibles desalojos propios de procesos que conllevan en su génesis la liquidación de los bienes mientras los trabajadores intentan generar los recursos para obtenerlos.

Como se puede apreciar y se verá en el punto 4.3, los fondos que el INAES ponía a disposición de las ERT provenían del propio sector cooperativo, por lo que se vislumbra de esta manera como era el cooperativismo el que colaboraba con el afianzamiento de otras experiencias, materializando de esta manera el principio de ayuda mutua.

En lo que refiere al ámbito local, la Provincia de Buenos Aires creó⁸ primero en el año 2007 un fideicomiso de asistencia financiera a empresas recuperadas (denominado FAFERBA), el que incluso reglamentó en el mismo año. A su vez, en el año 2008 avanzó en un Fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires⁹, el que además fue reglamentado mediante un decreto que ampliaba el concepto de ERT, creaba un Consejo Asesor y reglamenta todos los pasos para hacerse operativo. No obstante toda la normativa relevada sobre estos dos instrumentos, hasta la fecha, se desconoce si dicho fondo se ha aplicado a alguna ERT en la Provincia de Buenos Aires.

4.3. *Regulación fiscal*

En lo que refiere al ámbito fiscal, a nivel federal cuentan con la misma regulación que una cooperativa de trabajo, no existiendo un tratamiento específico que dé cuenta de su particular historicidad y características.

⁷ Se trataba de la Resolución 4156/2020 emitida por el INAES el 29/12/2010.

⁸ Mediante Decreto 86/2007 y luego Reglamento con el Decreto 2916/2007.

⁹ Mediante la Ley 13.828.

Es así cómo deben tributar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya alícuota y exenciones depende de las actividades que realice, siendo la general del impuesto, la del 21%.

A su vez, recae sobre estas la obligación de inscripción y posterior tramitación de la exención en el Impuesto a las Ganancias. Esta situación de exención y no exclusión del tributo, se debe a un incorrecto encuadre histórico que sufren las cooperativas en la Argentina y que el movimiento cooperativo reclama incesantemente.

Es así como encuadrar a las entidades de manera incorrecta genera dificultades no solo conceptuales sino también administrativas, ya que se les exige atravesar un proceso por el cual la administración fiscal, denominada Administración Federal de Ingresos Brutos (AFIP) realiza un análisis de la forma jurídica, y en algunos casos de los movimientos financieros internos de la entidad para otorgarla. La exención en la actualidad tiene un plazo de duración determinado y su renovación requiere además de una certificación contable específica, que conlleva gastos de honorarios al profesional certificante así como pagos al Consejo Profesional. A su vez, en el caso de que esta no sea renovada o la entidad omitiera directamente tramitarla, el Fisco entiende que recae sobre la entidad el impuesto por los períodos donde esta no se encontraba vigente, por lo que se ha intentado, desde el organismo recaudatorio, aplicar la alícuota del 35% sobre el resultado de los ejercicios de la cooperativa.

Además las entidades se encuentran sujetas, como todas las cooperativas, a la Contribución Especial sobre el Capital Cooperativo, denominado por el fisco como FONEDU. Éste se abona en anticipos en función al capital cooperativo calculado sobre cierta porción del patrimonio de la entidad.

En el año 1986, cuando se creó la norma, se pensó en una contribución transitoria que formaría parte de un fondo para fortalecer al sector cooperativo. Es así como lo recaudado por el fisco corresponde en un 75% al INAES y un 25% se distribuye entre las provincias en función al régimen de coparticipación federal.

En los debates dados en el seno del Congreso de la Nación al momento de crearlo (Feser, 2017), se planteó si dicha distribución provincial era la más adecuada, teniendo en cuenta que en su diseño se trata de recursos que se destinan a un fondo para la promoción del cooperativismo y el régimen de distribución provincial corresponde a otros parámetros que no se relacionan con la densidad de cooperativas en cada territorio sino que es producto del acuerdo político al que arribaron las provincias para distribuirse recursos fiscales de otra naturaleza. A esto se suma la dificultad de que el monto coparticipable no tiene un des-

tino específico como sí lo tiene el correspondiente al INAES, a quien la norma le demanda al organismo aplicarlo a ciertas actividades para fortalecer al sector cooperativo, entre ellas se encuentra la línea de financiamiento analizada en el punto 4.2 específica para ERTs.

En el ámbito provincial, existen diversos tributos locales, cuya regulación depende de cada jurisdicción, por lo que el hecho imponible se genera, según el caso, si la entidad se encuentra radicada en ella o realiza ciertas actividades allí. En lo que refiere a ERTs, del relevamiento mencionado en los apartados anteriores, se han encontrado 16 leyes provinciales, pero solo 3 otorgan exenciones específicas para las ERTs. Estas son las provincias de Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la particularidad de que en esta última se exigía un certificado de ERT que ningún organismo de la Ciudad otorgaba, por lo que se tornó de imposible cumplimiento.

4.4. Seguridad social

En el ámbito de la seguridad social, es donde las ERTs encuentran mayores dificultades para reconocerse dentro del cooperativismo de trabajo toda vez que en la actualidad el sistema no tiene en cuenta las particularidades del trabajo autogestionado.

La regulación actual es producto de un proceso particular, que encuentra tres hitos producidos en los años 1992, 1998 y 2013.

En el primero de ellos, del año 1992, se sancionaron dos resoluciones, una por parte del organismo de control de las cooperativas¹⁰ y otra por la ANSES¹¹, el organismo estatal que se encarga de administrar los fondos relacionados a la seguridad social en el país. Ambas resoluciones consideraban que los trabajadores de cooperativas de trabajo, que hasta ese momento cotizaban a la seguridad social como trabajadores bajo relación de dependencia, podían hacerlo ahora como autónomos, pero esta última categoría era obligatoria para los nuevos trabajadores. Este cambio generaba una modificación sustancial en los componentes de la seguridad social, como veremos más adelante.

El segundo hito se produce en el año 1998 cuando se crea en el país un régimen denominado monotributo, que simplifica en un solo monto impuestos nacionales, contribuciones relacionadas con la jubilación y aportes a una obra social. Es así como los trabajadores de coo-

¹⁰ Resolución INAC 183/92.

¹¹ Resolución ANSES 784/92.

perativas de trabajo contaban ahora con dos posibilidades, o ser autónomos sin topes de ingresos o entrar en el régimen del monotributo, el cual tenía la limitante de ingresos anuales.

Finalmente en el año 2013, el INAES dicta una Resolución¹² que amplía el abanico de posibilidades, ahora podrían además elegir la opción de cotizar como trabajadores en relación de dependencia, de esta manera se completaba así el abanico de opciones con que se cuenta en la actualidad.

Las diferencias entre los tres sistemas deben ser analizadas desde dos perspectivas, por un lado los costos que tiene y por el otro los cinco componentes de la seguridad social en la Argentina, los cuales son 1) Asignaciones familiares; 2) Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART); 3) Obra social; 4) Seguro de desempleo; y 5) Jubilación.

En lo que hace a la primera perspectiva, vale mencionar que administrativamente el monotributo es el más simple ya que se trata del pago de un monto por asociado de manera mensual que incluso se puede realizar mediante una declaración jurada que contemple a la totalidad de los asociados. En lo que refiere a autónomos, en principio es similar al monotributo pero en términos económicos es más caro que éste, con el agravante que cada asociado deberá anualmente realizar una declaración jurada en el impuesto a las ganancias, tornando la categoría de autónomos no solo más cara en términos económicos sino también en términos administrativos.

A su vez estas dos categorías cuentan con problemas relacionados a que entienden a los trabajadores de manera individual y no como un colectivo que se autogestiona, por lo que parte de las críticas que se realizan desde el sector de las ERTs y el cooperativismo de trabajo en general se encuentran relacionadas con ser una categoría tributaria y de la seguridad social que no contempla las particularidades del trabajo asociado.

En lo que refiere a la categoría de los dependientes, vale mencionar que si bien es el encuadre que los trabajadores de ERTs solían tener antes de la recuperación de la empresa, es administrativamente más compleja que las otras porque requiere de la presentación de una declaración jurada mensual y el cálculo de retenciones en el impuesto a las ganancias (si corresponde por los montos de las retribuciones). A esto se suma un costo mayor que el resto de las posibilidades ya que entre los aportes realizados por los trabajadores y las contribuciones que debe realizar la cooperativa se estima que rondan el 47% del monto

¹² Resolución 4664/2013.

a percibir por el asociado, porcentaje ostensiblemente mayor que los otros dos regímenes. Además, el encuadre tiene dificultades de índole relacionales, toda vez que se ve a la cooperativa como un empleador y a los trabajadores como dependientes de ésta, cuando en los hechos no es este el vínculo real que prevalece en una forma de organización cooperativa donde el eje central es el trabajo de sus asociados.

En lo que refiere a la segunda perspectiva, a saber un análisis desde los cinco componentes de la seguridad social, allí también se verifican diferencias entre los tres regímenes además de particularidades relacionadas con las ERTs.

Es así como en lo que refiere al primer componente, el de las asignaciones familiares, la elección de los regímenes del monotributo o autónomos, carecen del amplio abanico que contempla el encuadre como trabajador dependiente.

En lo que refiere a riesgos del trabajo, ocurre algo similar, teniendo que optar los asociados a cooperativas de trabajo por seguros de accidentes personales si optan por encuadrarse dentro del monotributo o autónomos. Estos seguros además, no cubren las mismas fatalidades que una ART de un trabajador dependiente.

El tercer componente vinculado a la obra social encuentra dificultades ya que los aportes que se realizan en el monotributo son de muy bajo monto por lo que ciertas obras sociales dificultan la atención de sus afiliados sumado a que la incorporación del grupo familiar dentro del plan genera un costo adicional, en contraposición con la categoría de los dependientes donde la cobertura se realiza sobre todo el grupo familiar, con independencia de los aportes realizados por el trabajador.

Sobre el seguro de desempleo, en el caso donde solo existe cobertura es si se opta por el encuadre como trabajador dependiente.

Finalmente en lo que refiere a la jubilación, tanto la categoría de autónomo como la de monotributo generan un mínimo de aporte que provoca que los trabajadores se jubilen con el haber mínimo, en contraposición con el sistema de los dependientes donde la jubilación se calcula en base al promedio de los últimos diez años de aportes. Referido a este punto las ERTs suelen tener el inconveniente para los socios fundadores, quienes ven licuar sus aportes realizados cuando eran empleados de la ahora empresa recuperada cada año que transcurren bajo la figura cooperativa, generándose incluso situaciones donde aquellos trabajadores que cuentan con los años de aporte mínimos para jubilarse pero no con la edad requerida, prefieren no encontrarse registrados en la seguridad social bajo la figura del monotributo a la espera de cumplir la edad y tramitar su jubilación como ex empleado de la firma quebrada.

5. Reflexiones finales

Como hemos visto a lo largo de este breve artículo, el cooperativismo ha sido un espacio de acompañamiento a experiencias de recuperación de empresas. Este acompañamiento se ha visto de alguna manera traccionado no solo por la normativa concursal sino también por ser la única figura de la totalidad existente que cumple con varias de las demandas del colectivo en esta nueva etapa de autogestión, donde la solidaridad, la ayuda mutua, el principio de un socio un voto, confluyen a la perfección con la cooperativa de trabajo.

Hemos visto también como no existe desde la normativa relevada definiciones unívocas sobre lo que es una ERT, pero de las pocas halladas la tendencia mayoritaria desde el año 2013 a la fecha es caracterizarlas como cooperativas de trabajo, cerrando por un lado toda posibilidad de utilización de otra figura pero al mismo tiempo reconociendo en el cooperativismo una identidad particular.

A su vez, el propio sector cooperativo se ha encargado mediante el INAES de promover líneas de financiamiento con recursos de la Contribución Especial sobre el Capital Cooperativo, abonando así la idea de ayuda mutua para colaborar con el fortalecimiento de estas experiencias en las necesidades particulares de adquirir ciertos bienes de la quiebra, que no suelen ser financiables ni por bancos ni por otras líneas del Estado que aunque atienden a necesidades específicas de los procesos de recuperación de empresas no llegan a cubrir todas las necesidades del colectivo en un proceso falencial.

En este sentido hemos analizado también como otros programas estatales se han diseñado para acompañar a estas experiencias y sus especificidades. Podemos mencionar entre estas la línea 1 del Programa Trabajo Autogestionado, que brinda una ayuda económica a cada trabajador mientras espera que los tribunales le otorguen la posibilidad de trabajar o en los primeros meses de la actividad bajo forma cooperativa.

Desde la esfera fiscal, se han relevado diversos problemas con los encuadres, algunos compartidos con otras ramas del cooperativismo como es la exención y no la exclusión en el impuesto a las ganancias, otras más específicas del cooperativismo de trabajo en su conjunto como son los problemas derivados de la seguridad social y finalmente el referido a la jubilación que impacta directamente en las experiencias de ERTs, por lo que resta mucho en este campo por avanzar para lograr una protección integral de estas experiencias en su camino por fortalecer el trabajo autogestionado cooperativo.

En definitiva, el modelo de ERT se erige y persiste pese a las dificultades que atraviesan mencionadas a lo largo del trabajo, seguramente debido a diversos factores entre los cuales, los valores de la solidaridad y ayuda mutua poseen un lugar central.

Referencias

- CORAGGIO, José Luis: «La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina», en Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Documento Ocasional 7, para el Proyecto Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria, Suiza, pp. 1-24, 2014. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90/\\$file/OP7Coraaggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90/$file/OP7Coraaggio.pdf)
- CHIESA, Leonardo; GODOY Pablo; NAVAZA Y LIÉBANA, Pedro: «Ley de Promoción de la Economía Social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Objetivos, alcances, precisiones y desafíos. Revista Idelcoop, No 233, ISSN Electrónico 2451-5418 / P. 210-228 / Sección: Normativa
- DUBOIS FAVIER (h.) E.M.: Reglamentaciones necesarias para la correcta aplicación de la reforma de la ley de quiebras. AR/DOC/2433/2011. Recuperado de Sistema de Información Legal. 2011
- FARHI DE MONTALBÁN, D.: La recuperación de empresas fallidas por sus trabajadores. El proyecto de reformas. Algunas propuestas. El Derecho Diario. 212, (799). ED-DCCLXVII-665. Recuperado de Editorial El Derecho. 2005.
- FESER, M.: La contribución especial sobre el capital cooperativo (FONEDU). Entre el fortalecimiento del sector y el desincentivo a invertir. Trabajo Final, Maestría en Derecho y Economía. Universidad Torcuato Di Tella. 2017. Disponible en https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/11198/MDT_2017_Feser.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- JUNYENT BAS, F.: La reforma del ordenamiento concursal introducida por la ley 26.684(1). El Derecho Diario. 243, (991). ED-DCCLXXII-384. Recuperado de Editorial El Derecho.2011
- POCZTARUK, E.: Marco legal y viabilidad de las empresas recuperadas: «el día después». VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. 2004
- PROGRAMA FACULTAD ABIERTA: «Primer informe del relevamiento entre empresas recuperadas por los trabajadores», en Programa Facultad Abierta Secretaría de Extensión Universitaria Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2014. disponible en: <https://www.recuperadasdoc.com.ar/Informes%20relevamientos/Informe%20Primer%20relevamiento%202003.pdf>
- PROGRAMA FACULTAD ABIERTA: «Informe del IV Relevamiento de Empresas Recuperadas en la Argentina». Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2014.

- REBÓN, J.: La Empresa de la Autonomía. Trabajadores recuperando la producción. Buenos Aires, Picaso. 2007
- MAFFIA, O.J.: Otra oportunidad perdida: más de lo mismo en materia concursal. Revista La Ley. 156, 1. Id SAIJ: DACA950147. 1995. Recuperado de <http://www.saij.gov.ar>
- TÉVEZ, A.N.: La cooperativa de trabajo como continuadora de la empresa en quiebra. AR/DOC/2372/2011. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/pacem/pdf/la-cooperativa-de-trabajo-como-continuadora-de-la-empresa-en-quiebra.pdf>

Normativa

- DECRETO 1951/2007.
- DECRETO 311/2020.
- LEY 24.522, de Concursos y Quiebras. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25379/texact.htm>
- LEY 26.058.
- LEY 26.684. Reforma a la Ley de Concursos y Quiebras. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183856/norma.htm>
- RESOLUCIÓN 4156/2010 INAES.
- RESOLUCIÓN ANSES 784/92. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-784-1992-27797>
- RESOLUCIÓN INAC 183/92. Disponible en https://vpo3.inaes.gob.ar/files/resoluciones/inac/rinac183_92.pdf
- RESOLUCIÓN INAES 319/2020.
- RESOLUCIÓN INAES 4664/2013. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/224801/norma.htm>

Debate sobre innovación institucional en el cooperativismo argentino

Carlos César Basaños

Gerente Confederación Cooperativa de la República Argentina Ltda. Cooperar
gerencia@cooperar.coop

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp177-202>

Recibido: 27.07.2021
Aceptado: 14.09.2021

Sumario: 1. Introducción.—2. Nuevos desafíos: 2.1. Plataformas cooperativas. 2.2. Cooperativas comunitarias para el desarrollo local. 2.3. Inclusión socio-laboral. 2.4. Cooperativas de pequeños productores familiares. 2.5. Cadenas de valor social y ambientalmente sostenibles. 2.6. Economía del cuidado. 2.7. Recuperación de empresas. 2.8. Medios de comunicación cooperativos.—3. Aspectos críticos. 3.1. El objeto de la cooperativa y el asociado colaborador. 3.2. Secciones de trabajo. 3.3. Gobernanza: distritos según tipo de vínculo asociativo.—4. Conclusión.—Referencias.

Resumen: En el marco de una legislación flexible, Argentina cuenta con un diversificado conjunto de modelos institucionales para la organización cooperativa. Sin embargo, se presentan situaciones donde se requiere innovar para viabilizar estrategias asociativas en el campo de la economía digital, economía de cuidados, medios de comunicación y otros estrechamente vinculados al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y a superar las fragilidades sociales que ha puesto en evidencia el Covid-19.

Frente a ello, en 2020, se comenzó a debatir sobre nuevas formas cooperativas, lo que dio lugar a dos nuevas resoluciones de la autoridad de aplicación. A partir de ello, se analizan los aspectos críticos y las respuestas encontradas para pensar modelos institucionales inspirados en la experiencia de las cooperativas de múltiples partes interesadas.

Palabras clave: cooperativismo, innovación, estatutos, actores múltiples.

Abstract: Within the framework of flexible legislation, Argentina has a diversified set of institutional models for cooperative organization. However, there are situations where innovation is required to enable associative strategies in the field of the digital economy, the care economy, the media and others closely linked to the fulfillment of the sustainable development objectives and to overcome the social fragility that it has put into evidence of Covid-19.

Faced with this, in 2020, a debate began on new cooperative forms, which led to two new resolutions from the enforcement authority. Based on this, the critical aspects and the responses found are analyzed to think about institutional models inspired by the experience of multi-stakeholder cooperatives.

Keywords: cooperativism, innovation, bylaws, multi-stakeholder.

1. Introducción

El cooperativismo argentino cuenta con una gran diversidad de modelos institucionales, adaptados a las distintas necesidades, en prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana.

Esta diversidad no ha sido establecida por el marco normativo. La Ley 20.337 de Cooperativas (LC) no define ninguna tipología en particular, más allá de alguna referencia indirecta al establecer el tratamiento de los excedentes, y alguna breve mención de los bancos, cajas de crédito y cooperativas de trabajo. La diversidad es resultado de la práctica concreta de sus asociados que, a lo sumo, ha sido acompañada por la autoridad de aplicación al aprobar estatutos o reglamentos que presentan las propias cooperativas.

El cooperativismo agropecuario es quizás el que ha desarrollado mayor cantidad de innovaciones institucionales para adaptarse a las distintas actividades, dimensiones y objetivos. En dos trabajos realizados para el IICA¹, hemos dado cuenta de la diversidad de modalidades adoptadas en temas como el tratamiento de capital (estas cooperativas han liderado la experiencia de sistemas de capitalización proporcionales y fondos rotativos de capitalización), sistemas de participación (incluyendo el desarrollo de sofisticados diseños institucionales para dar respuesta a la dispersión territorial y a la diversidad de servicios), múltiples formas de organización del trabajo, distintas modalidades de integración a la cadena de valor y al territorio, etc.

El cooperativismo de servicios públicos, próximo a cumplir cien años, también ha desarrollado modelos institucionales muy valiosos, en el marco de una relación con el poder público concedente tan innovadora como compleja. Resulta especialmente significativa su gradual transformación desde un rol inicial de proveedores de un servicio público específico hacia un papel de verdaderas agencias comunitarias de desarrollo local, que incluyen un menú muy diversificado de servicios dirigidos a las familias y a las empresas (Suárez Area, 2018).

Especialmente significativo ha sido el esfuerzo que han requerido para incorporar los servicios vinculados a las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Ello incluye modalidades innovadoras de asociación entre cooperativas para el desarrollo de servicios de internet y servicios de cuatro *play*, incluyendo la gestión conjunta de licencias de operadores móviles virtuales.

¹ Ver (Basaños, Obschatko, Martini; 2011) y (Basaños, Amantini; 2017).

El cooperativismo de trabajo ha adquirido especial dimensión en las primeras décadas del siglo XXI, con experiencias muy diversas, desde cooperativas industriales emergentes de procesos de recuperación de empresas, hasta cooperativas de cuidadores que están naciendo de la mano de los nuevos paradigmas de la llamada economía del cuidado; desde las cooperativas emergentes de planes públicos de inserción socio laboral, hasta cooperativas de programadores que están logrando una poderosa simbiosis entre software libre y autogestión.

En la actualidad, gran parte del debate sobre modelos de organización y sobre las normas que requieren, se registra, precisamente, en el ámbito del cooperativismo de trabajo. Ello es producto de la centralidad que estas cooperativas tienen en la creación de puestos de trabajo —en el contexto de las severas restricciones que presenta la economía argentina para crear trabajo asalariado aún en condiciones de crecimiento— y de la centralidad que también tienen en la búsqueda de nuevas formas de organización ante el impacto de las nuevas tecnologías².

Un rápido repaso sobre la diversidad de modelos que encontramos en Argentina, debe incluir también a las cooperativas de vivienda (con o sin trabajo autogestionado, y con diversidad de modelos de financiamiento), cooperativas de consumo (desde pequeñas iniciativas locales vinculadas al comercio ecológico, hasta cadenas de supermercados), escuelas cooperativas (incluyendo aquellas gestionadas por los trabajadores y aquellas gestionadas por madres y padres), cooperativas de medios de comunicación (radios, televisión, periódicos), cooperativas de servicios para distintos tipos de pequeñas y medianas empresas (almacenes, supermercados familiares, carpinterías, pescadores, etc.), destacándose muy particularmente, por su dimensión, las cooperativas de farmacéuticos), cooperativas de provisión de servicios de salud, banco y cooperativas de crédito, aseguradoras, etc.

La ley de cooperativas ha demostrado ser un marco suficientemente flexible para permitir el desarrollo de toda esta diversidad. Esta flexibilidad, por ejemplo, se ha visto reflejada en las distintas modalidades que han adoptado las cooperativas argentinas para implementar sus estrategias asociativas, en el marco del principio de cooperación entre cooperativas.

En el año 2014, el Gobierno Nacional puso en debate un proyecto de «Ley Federal de Cooperativas y Mutuales» que incluía una fuerte

² Al respecto ver, por ejemplo, el capítulo «El camino de la cooperación hacia el futuro del Trabajo» en (Guaró, 2020).

modificación del marco legal para la integración. Allí se proponía una estructura de uniones locales (de nivel municipal), federaciones (provinciales o por rama) y confederaciones de carácter nacional.

Este planteo no tuvo consenso. Desde el movimiento cooperativo se opinó que no parecía razonable pasar del modelo altamente diversificado y flexible de integración cooperativa en Argentina, a un esquema fuertemente estructurado y jerarquizado como el que se proponía.

En aquella oportunidad, como contribución al debate, preparamos un documento de trabajo (Basaños, 2015) que incluía un inventario de modelos de integración adoptados en Argentina, con el propósito de evidenciar una diversidad que no podía encorsetarse en una legislación como la que se proponía. Por ser representativo de la flexibilidad institucional del cooperativismo en Argentina, se reproducen aquí las experiencias más significativas que se señalaban en dicho documento:

- **Cooperativas de membresía mixta.** Como por art. 17 de la LC los asociados pueden ser de cualquier personería, existen importantes experiencias donde cooperativas y otros tipos de empresas se articulan con objetivos comunes. Es, por ejemplo, la experiencia de DYPPRA, cooperativa integrada por editoriales de diarios y revistas de todo el país, algunas de ellas cooperativas y otras de distinta personería jurídica. También es el caso de COLSECOR, integrada por empresas que gestionan servicios de televisión por cable bajo distintas formas jurídicas.
- **Federaciones empresarias sectoriales.** Entre las cooperativas agropecuarias existen numerosas experiencias de integración cooperativa para que el productor avance en el control de la cadena de valor (comercio mayorista, exportación, industrialización, etc.). Habitualmente organizadas como federaciones, suelen contar con sistemas de representación proporcional; algunos de ellos muy innovadores, como por ejemplo el de la Asociación de Cooperativas Argentinas, donde tiene más votos quien es más consecuente (mayor razón entre el volumen que comercializa con ACA y el total), más allá de su tamaño.
- **Federaciones territoriales multisectoriales.** Existen cooperativas representativas de alguna región, o de una provincia, que desarrollan tanto actividad gremial como servicios económicos a sus asociadas. Ejemplos son la Federación de Cooperativas de La Rioja, la Federación de Cooperativas de Corrientes, o la Asociación Intercooperativa Regional, del sur de la Provincia de Buenos Aires.

- **Federaciones territoriales de un sector específico.** Un ejemplo es la antigua Federación de Cooperativas Agropecuarias de Misiones, que ha tenido etapas de actividad económica (administrando un molino yerbatero) y etapas de actividad estrictamente gremial. Este ejemplo evidencia por la imposibilidad de discriminar taxativamente entre cooperativas de representación y cooperativas con actividad económica, como se pretendía en el proyecto legislativo.
- **Federaciones nacionales de carácter sectorial y confederaciones nacionales.** A diferencia de lo que proponía el proyecto, existen experiencias de federaciones sectoriales de carácter nacional como la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo, la Federación Argentina de Cooperativas de Telecomunicaciones de la República Argentina o la Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas. En este último caso, algunas de sus asociadas integran a su vez alguna federación provincial. Complementariamente también existen estructuras confederativas sectoriales como la CONAICE (que agrupa a federaciones provinciales de electricidad, en un modelo alternativo al de FACE), la decana Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), o las más recientes confederaciones de trabajo (CNCT y Conarcoop), que incluyen tanto federaciones de carácter gremial (nacionales y provinciales) como entidades de carácter económico (red gráfica, red textil cooperativa). Finalmente, esta diversidad se completa con COOPERAR, organización confederativa nacional que integra cooperativas de todo tipo.
- **Redes de integración gremial y económica.** Las cooperativas de servicios públicos suelen tener dobles o triples asociaciones dependiendo sus necesidades. Por ejemplo, están asociadas a alguna federación de perfil gremial como la Federación de Cooperativas de Servicios Eléctricos de la Provincia de Buenos Aires, mientras que algunas además se asocian a cooperativas para determinados servicios, como NODOSUD (internet), TRAMA (producción de contenidos audiovisuales), o «La Regional» (compras conjuntas de vehículos e insumos), también en la provincia de Buenos Aires. Todas estas instancias de integración configuran una red flexible que busca adecuarse a las necesidades de cada territorio y actividad.
- **Asociaciones civiles.** Existen cooperativas que se integran a través de una asociación civil, integración que puede o no contar con otras figuras jurídicas. Por ejemplo, la Asociación de Prestadores Eléctricos de la Provincia de Buenos Aires (APEBA) y

- la Cámara de Empresas Líderes de Seguridad e Investigaciones (CELSI).
- **Cooperativas de primer grado referenciadas en cooperativas de base.** Hay cooperativas, como La Segunda (seguros), que si bien son cooperativas de primer grado su consejo está integrado por representantes de cooperativas de primer grado, dado que las mismas funcionan como sus distritos electorales.
 - **Sociedades instrumentales.** Existen muchas cooperativas que descentralizan actividades y buscan capital de riesgo a partir de sociedades comerciales con participación cooperativa. En algunos casos estas sociedades resultan sistemas de integración intercooperativa, como el caso de Sodacar, que se conformó como instancia de integración de Uncoga (federación de cooperativas de ganadería) y Sancor (industria láctea).
 - **Megacooperativas.** Otros esquemas de integración han apelado a las fusiones y absorciones de cooperativas, desarrollando complejos sistemas de participación que dan cuenta de las organizaciones territoriales preexistentes. Es el caso del Banco Credicoop, resultante de la fusión de cajas y bancos cooperativos, y de Agricultores Federados Argentinos, resultante de la fusión y absorción de 26 cooperativas agropecuarias.
 - **Grupos cooperativos.** Existen grupos empresarios controlados por una misma conducción, pero articulados a través de múltiples empresas como el Grupo ACA, Sancor Seguros, etc.
 - **Agrupaciones de colaboración cooperativa.** A partir de la herramienta de las agrupaciones de colaboración empresaria, se desarrollan emprendimientos conjuntos entre cooperativas o entre cooperativas y otros tipos de empresas. Ejemplo del primer caso es la agrupación que forman la Cooperativa Obrera (consumo) con la Cooperativa Agropecuaria de Sombra del Toro, para la gestión asociativa de un frigorífico.
 - **Redes de cooperativas de trabajo.** Bajo la forma de federaciones o de cooperativas de cooperativas, existen redes de cooperativas de trabajo donde se articulan los procesos de trabajo de las distintas organizaciones de base.
 - **Federaciones de promoción cooperativa.** Es el caso del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, que nace como una entidad de integración económica entre cajas de crédito, y deviene en una federación de cooperativas de todo tipo, con objetivos de promoción, capacitación, difusión cultural, etc. Es una organización de carácter nacional, no está asociada a ningún sector o territorio en particular, y desarrolla tanto actividades de

tipo gremial cooperativo como de tipo económico (editorial, actividades culturales, organización de una universidad, microcrédito, etc.).

Todas estas experiencias configuran un denso entramado de relaciones asociativas, que no responden a un esquema meramente piramidal, y que no son resultado del diseño de ninguna norma. Son las formas que ha adoptado el movimiento cooperativo en forma autónoma, en el marco flexible de la LC.

2. Nuevos desafíos

A partir de esta experiencia caracterizada por la diversidad y la flexibilidad, el cooperativismo en Argentina enfrenta nuevos desafíos para los que existen limitaciones dentro de los modelos adoptados hasta ahora. Ello ha abierto un debate, particularmente intenso desde 2020, del cual daremos cuenta en lo que sigue.

En primer lugar, revisemos cuáles serían las situaciones donde los modelos conocidos resultan insuficientes.

2.1. Plataformas cooperativas

La expansión de la llamada economía de plataforma está teniendo un fuerte impacto en la reorganización de sectores como logística, finanzas, transporte, etc. El cooperativismo está explorando la forma de desarrollarse en este ámbito. Algunos trabajos que reflejan ello son (Mayo, 2019), (Vanini, 2019) y (Guarco, 2020: 148).

Estas iniciativas parten en general de una mirada crítica sobre el modelo empresarial que hoy hegemoniza la economía de plataforma, que se fundamenta al menos en tres argumentos: a) La posición dominante sobre sus usuarios que tiene las empresas multinacionales que controlan estas plataformas, que se refleja en precarización del trabajo y en el cobro de comisiones abusivas a las familias o a las pequeñas empresas adheridas, b) la pérdida de divisas que implica la transferencia de beneficios al exterior para el desarrollo de actividades que se limitan a vincular a actores locales, y c) la ruptura de lazos sociales entre actores locales, cuyas relaciones son mediatizadas por empresas sin arraigo ni compromiso con el desarrollo local.

En Argentina existen varias iniciativas de cooperativas en este campo. Por el ejemplo, las impulsadas por la Federación Argentina de

Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Comunicación (Facttic). Esta organización, integrada por 28 cooperativas de programadores, es quizás la experiencia más innovadora en el ámbito del cooperativismo de trabajo. Es resultado del esfuerzo asociado de jóvenes profesionales de la industria del software que buscaron desarrollarse en un ámbito democrático y participativo, y que sostienen principios de soberanía tecnológica, soberanía de datos, alfabetización digital ciudadana y democratización del mercado de la tecnología (Cooperar, 2019: 66).

Varias de sus asociadas están trabajando en el desarrollo de plataformas de base cooperativa, en contacto, por ejemplo, con la experiencia de la Federación Coopcycle, con presencia en países de Europa y Norteamérica.

Al momento de querer desarrollar estas iniciativas, habitualmente en ciudades de tamaño medio, es necesario desarrollar instancias colaborativas entre múltiples actores, por ejemplo: a) desarrolladores de la plataforma, que eventualmente la gestionarán, b) trabajadores del servicio de reparto, c) pequeños y medianos comercios de la localidad que ofrecen sus servicios en la plataforma, d) compradores y usuarios de los servicios (familias) y e) el municipio y otras instituciones de la localidad, interesados en desarrollar un servicio que fortalezca las cadenas de valor de carácter local.

En este punto, es donde los modelos institucionales existentes en Argentina quedan estrechos. Suele apelarse al modelo de la cooperativa de trabajo —por ser el de mayor flexibilidad para acordar las condiciones de trabajo— pero este deja afuera a actores que pueden aportar recursos, liderazgo institucional y representación de otras necesidades que la plataforma debe satisfacer, más allá de la generación de trabajo decente.

2.2. *Cooperativas comunitarias para el desarrollo local*

En pequeñas localidades de Argentina existen cooperativas constituidas por su comunidad, orientadas a generar trabajo y así evitar el éxodo de sus habitantes, muy particularmente de la juventud. Se trata de cooperativas donde los asociados son miembros de toda la comunidad, y el trabajo está organizado en forma asalariada, esto es, los trabajadores son contratados en el marco de la ley de contrato de trabajo y de los convenios colectivos que correspondan a la rama de actividad.

Habitualmente, desde lo formal, son cooperativas de consumidores y/o de productores, pero ello no se ajusta estrictamente a la realidad. La mayor parte de su actividad no está vinculada a comercializar o

industrializar la producción de sus asociados agricultores, ni a proveer bienes o servicios a sus asociados. El objetivo es crear trabajo, y así beneficiar indirectamente a toda la comunidad. No brindar un servicio o bien específico a sus asociados.

Este es un fenómeno que aún no ha sido receptado por la autoridad de aplicación. Ni en su tarea de registro (no existen modelos de estatuto que contemplen esta modalidad), ni en sus acciones de promoción.

Vinculado a este concepto, en 2020, algunos municipios impulsaron el debate sobre la necesidad de un nuevo tipo de cooperativas, que provisoriamente bautizaron como cooperativas de «desarrollo local». Se exploró la posibilidad de constituir cooperativas cuyo objetivo fuese crear puestos de trabajo en sus respectivos municipios, que estuviesen fundadas y gobernadas por distintas instituciones locales, como por ejemplo el Estado municipal, cooperativas de servicios públicos, asociaciones comerciales y otras organizaciones no gubernamentales.

Serían cooperativas comunitarias, en los términos que aquí hemos definidos, pero donde la representación de la comunidad estaría mediatizada por distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Este modelo continúa en debate.

2.3. *Inclusión socio-laboral*

Se trata de cooperativas cuyo objetivo es la inclusión socio laboral de personas con algún tipo de desventaja, en particular con consumos problemáticos o usuarias de servicios de salud mental. Son experiencias emparentadas con las cooperativas sociales italianas de tipo B (Ley italiana 381 de 2009). De hecho, algunos de sus impulsores han tenido un estrecho contacto con el movimiento cooperativo italiano.

Todas están organizadas como cooperativas de trabajo, lo que no refleja adecuadamente la diversidad de sujetos que efectivamente las gestionan: personas que adolecen de alguna desventaja, trabajadores que operan como acompañantes y que hacen viable la organización, voluntarios vinculados a distintas instituciones (asociaciones barriales, iglesias, etc.) y en ocasiones profesionales de servicios públicos, sociales o de salud.

La limitación de la cooperativa de trabajo para dar cuenta de esta diversidad de actores, ha sido especialmente conflictiva en cooperativas vinculadas a la salud mental. En estos casos resulta imprescindible construir una gobernanza que facilite la participación de los trabajadores, sus familias y otros voluntarios, y que ello además pueda realizarse en forma articulada con las prácticas terapéuticas que son responsabilidad del servicio de salud.

Es importante señalar que Argentina cuenta con una ley de salud mental en muchos aspectos de vanguardia (Ley 26.657 de 2011), que persigue la desmanicomialización y que ordena a las autoridades sanitarias coordinar con las áreas de educación, de desarrollo social, de trabajo y otras, acciones de inclusión social, laboral y de atención en salud mental, de carácter comunitario, por ejemplo, a través de cooperativas de trabajo (art. 11).

Viabilizar esto, requiere modelos institucionales adecuados, que aún no están debidamente desarrollados.

2.4. *Cooperativas de pequeños agricultores familiares*

En Argentina, el cooperativismo agropecuario, en consonancia con la mayor parte de la experiencia internacional, se ha desarrollado en base a cooperativas donde sus asociados son productores que reciben distintos servicios (comercialización, industrialización, provisión de insumos, asistencia técnica, etc.), y para cuya ejecución contratan trabajadores en el marco de los respectivos convenios colectivos (más allá de la existencia de alguna contribución de trabajo voluntario aportado por sus asociados, propia de las relaciones de reciprocidad que caracterizan a este tipo de entidades).

A este modelo institucional prevaleciente, se suma alguna pequeña y aislada experiencia de cooperativas de trabajo, donde los asociados explotan en forma colectiva un predio rural bajo distintas formas de tenencia de la propiedad o desarrollan alguna actividad agroindustrial.

Estos modelos institucionales han mostrado limitaciones para materializar las estrategias asociativas que requieren los productores más pequeños, en situación de pobreza. Cuando desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, junto con el IICA, se investigó a las cooperativas en el ámbito rural, se concluyó que el estrato con menor presencia de cooperativas era el de los productores familiares más pequeños. Incluso se registró una enorme cantidad de fracasos entre las cooperativas que se habían constituido luego de la crisis económica del 2001 para dar respuestas a esos pequeños productores.

Al indagar sobre las razones de este fracaso, uno de los temas identificados fue la falta de modelos institucionales adecuados para dar cuenta de las necesidades de este tipo de productor: «Cualquiera de los modelos de estatuto hoy vigentes obliga a diferenciar el carácter de productor y el de trabajador, roles que en la agricultura familiar se confunden, en particular cuando se trata de los productores más pequeños. Las estrategias asociativas de éstos están vinculadas a mejorar

la retribución a su trabajo (y a mejorar el resto de las condiciones y medio ambiente de trabajo) independientemente de si el trabajo se realiza en sus pequeños predios particulares, en predios de otros asociados en el marco de una estrategia asociativa, en pequeños emprendimientos asociativos de carácter agroindustrial, u ofreciendo en forma asociada su trabajo» (Obschatko, Basaños, Martini, 2011: 145).

La situación más evidente se presenta cuando un grupo de pequeños productores desean impulsar una pequeña actividad agroindustrial que agregue valor a su producción y que cree puestos de trabajo para sus familias. La nueva actividad habitualmente no es capaz de generar salarios como los exigidos por las condiciones de los convenios colectivos que, por otro lado, están muy alejados del nivel de ingreso que obtienen las familias por su trabajo rural.

En la publicación citada no se postula que debe haber un modelo específico para pequeños productores, sino que deben existir distintas posibilidades según las diferentes estrategias que pueden adoptar los asociados. Por ejemplo, cooperativas agrarias de gestión de la producción, cooperativas de agroindustria familiar, cooperativa de trabajo de producción colectiva, cooperativas de trabajo para servicios rurales, y la combinación de cada uno de estos modelos teóricos (Obschatko, Basaños, Martini; 2011: 49 y 140).

En (Basaños, Amantini; 2017: 66) hemos estudiado la experiencia de la Federación de Cooperativas Agropecuarias de la Provincia de San Juan (Fecoagro), que está integrada por cooperativas agropecuarias y por cooperativas de trabajo, pero que al analizarse detalladamente cada una de ellas, la mayoría respondía a un formato híbrido que no se ajusta cabalmente a ninguno de los modelos formalmente establecidos en sus estatutos sociales.

2.5. *Cadenas de valor social y ambientalmente sostenibles*

El cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible exige una profunda transformación en las formas de producción y de consumo de alimentos, lo que solo será posible con el esfuerzo articulado de toda la cadena de valor.

Este debate está presente en el movimiento cooperativo global. Por ejemplo, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), al momento de escribir estas líneas, está convocando a su Congreso Mundial Cooperativo (Seúl, diciembre de 2021). Allí, en el eje de seguridad alimentaria, propone debatir lo siguiente: «La relación entre la producción alimentaria y el consumo ha sido probada desde diferentes prismas: cambio

climático, sequía, inundaciones, desplazamientos de refugiados o despoblación en las regiones rurales. Las cadenas de producción y distribución se han visto alteradas. No obstante, esto ha permitido renovar el papel de las cooperativas comprometidas con la producción agrícola. ¿Cómo pueden encontrar las cooperativas nuevas estrategias para asegurar la producción en los sistemas alimentarios? ¿Cómo contribuye eso a construir cadenas de valor sostenibles, éticas e inclusivas?» (<https://icaworldcoopcongress.coop/>).

Las cooperativas más interpeladas por este planteo son las cooperativas de consumo —que podrían canalizar el compromiso de consumo social y ambientalmente responsable de sus asociados— y las cooperativas agropecuarias —que podrían materializar el compromiso de sus productores asociados con la sostenibilidad su actividad productiva—. Por supuesto, esto adquiere mayor potencial si se logran estrategias compartidas de cooperativas de consumo y agropecuarias, tanto en el ámbito de cada economía nacional como en el ámbito internacional. Esa es la gran apuesta de la ACI: la construcción de cadenas de valor éticas globales, articuladas desde el movimiento cooperativo.

En Argentina, la experiencia más avanzada en este sentido, es la Central de Compra Virtual que administra la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo (FACC), a través de la cual organiza la compra asociada de sus integrantes, priorizando la adquisición a cooperativas de producción (agropecuarias o de trabajo)³. En la actualidad FACC está explorando articular esta iniciativa con el cooperativismo de consumo de Uruguay y Brasil.

Convergente con estos objetivos, han surgido múltiples iniciativas que procuran un diálogo directo entre consumidores, habitualmente urbanos, y productores familiares vinculados a la producción agroecológica o en tránsito hacia la agroecología.

Los formatos asociativos que adquieren estas iniciativas son muy variados, y a menudo informales. En Argentina ha sido especialmente relevante el surgimiento de «cooperativas comercializadoras». Se trata de cooperativas de trabajo que brindan servicios logísticos de distribución de alimentos, que en general operan articulando la oferta de pequeños productores familiares y de cooperativas agroindustriales de producción de alimentos (dulces, vinos, yerba mate, azúcar, pastas secas, arroz, etc.), con la demanda de organizaciones sociales vinculadas al consumo responsable o al consumo popular, y complementariamente a través de la venta minorista en locales propios («almacenes cooperati-

³ <https://www.faccargentina.coop/>

vos») y/o venta a pequeños comercios del ramo (generalmente identificados como «dietéticas»)⁴.

Este tipo de «comercializadoras» son la respuesta que encontraron organizaciones de productores y organizaciones sociales que representan a familias consumidores, para resolver el problema logístico de la distribución.

Estas experiencias, junto con otras como los mercados comunitarios o «mercados de la economía social»⁵, y los mercados frutihortícolas organizados como cooperativas u otras formas asociativas⁶, son antecedentes que nos invitan a pensar nuevas formas de cooperativas, donde puedan institucionalizarse los esfuerzos colaborativos de los distintos actores comprometidos en la construcción de cadenas agroalimentarias ambiental y socialmente sostenibles: los consumidores y las distintas organizaciones sociales preocupadas por el consumo responsable, productores agropecuarios, cooperativas de trabajo agroalimentarias, municipios, etc.

2.6. *Economía del cuidado*

En la última década han comenzado a surgir cooperativas de cuidados personales, orientadas a brindar servicios de cuidados a personas que sufren algún tipo de desventaja que limita su autonomía, ya sea por su edad (adultos mayores y niños) o por enfermedades o discapacidades. Están inspiradas en las cooperativas sociales italianas tipo A (Ley italiana 381 de 2009). Algunos de sus impulsores en Argentina han tenido estrecho contacto con el movimiento cooperativo italiano.

Desde las políticas públicas se considera que este tipo de cooperativas puede ser de gran impacto para la rápida generación de puestos de trabajo, al tiempo que se fortalecen los sistemas de cuidados personales, cuyas debilidades han quedado evidenciadas durante la pandemia del Co-

⁴ Un ejemplo es la experiencia de Alimentos Cooperativos, iniciativa que surgió desde la Comisión de Economía Regional de Cooperar, a partir de la iniciativa de federaciones de cooperativas de productores de alimentos y de cooperativas de trabajo. <https://alimentoscooperativos.com/>

⁵ Por ejemplo, los Mercados Productivos Asociativos de la Provincia de Río Negro (Ley provincial 4439), comentados en (Gallo, Grillo, 2011) o las distintas experiencias presentadas el Eje «Mercados, comercialización, consumo y finanzas, del II Congreso Nacional de la Economía Social y Solidaria, organizado por universidades nacionales integrantes de la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria, auspiciado por Cooperar. (Errecalde, 2020)

⁶ Como el Mercado Cooperativo de Guaymallén, provincia de Mendoza, o la Sociedad de Chacareros Temporarios, provincia de San Juan (Basaños, Amantini, 2017: 74)

vid-19. Por el ejemplo, el trabajo de cuidado es una de las cuatro líneas de actividad priorizadas por el Programa Potenciar Trabajo, que es el principal programa del Ministerio de Desarrollo Social para contribuir a la inserción socio laboral de personas en situación de vulnerabilidad social.

Este tipo de cooperativas tienen también un fuerte vínculo con las políticas de igualdad de género, a partir del diagnóstico de que gran parte de las desventajas que sufren las mujeres se explican por la desigual distribución del trabajo de cuidado (Guarco, 2020: 41). Por ello, el recientemente creado Ministerio de Mujeres, Diversidad y Género se encuentra abocado al diseño de una ley que cree un sistema nacional de cuidados, proyecto que se está debatiendo en una comisión de la que participa el movimiento cooperativo.

En Argentina las cooperativas de cuidado se organizan como cooperativas de trabajo. Nuevamente, cabe preguntarse, si no es posible explorar modelos que permitan la participación de otros actores, como los usuarios de los servicios. De hecho, en la promoción de este tipo de cooperativas, han participado cooperativas de servicios públicos y autoridades locales (de alguna manera representando el interés de la comunidad de contar con estos servicios). La Universidad Nacional de Tres de Febrero, ha realizado un detallado seguimiento de todo este proceso, que puede consultarse en (Bragulat, 2020).

2.7. *Recuperación de empresas*

La recuperación de empresas a través de la organización cooperativa ha sido un fenómeno muy importante en Argentina, desde la crisis de 2001. La casi absoluta mayoría de estas cooperativas se organizaron como cooperativas de trabajo, y su constitución fue mayoritariamente resultante de la resistencia de los trabajadores ante el riesgo de perder su empleo en el marco de un proceso de quiebra.

Dada la crisis que sufren las pequeñas y medianas empresas en Argentina, luego de tres años de caída del producto bruto interno (2018 a 2020), resulta aconsejable pensar en modelos alternativos para la recuperación de empresas.

En los años recientes, algunos supermercados de propiedad familiar han sido absorbidos por la Cooperativa Obrera Ltda⁷. Estos casos fueron resultado de la puesta en contacto de esta cooperativa de con-

⁷ Es la mayor cooperativa de consumo en Argentina. Tiene más de dos millones de asociados y es propietaria de supermercados en más de 70 ciudades de cinco provincias argentinas. <https://www.cooperativaobrera.coop/>

sumo con los trabajadores y con los propietarios originales que deseaban abandonar la actividad, a los efectos de preservar los puestos de trabajo. Todo ello acompañado por el gobierno municipal, que también necesitaba evitar el conflicto social que hubiese derivado del cierre de la empresa.

Sin embargo, estos procesos no son visualizados por la academia a la hora de estudiar la recuperación de empresas, ni son objeto de políticas específica o proyectos de leyes, como los que hoy se están debatiendo en el Congreso Nacional para favorecer la sostenibilidad de las cooperativas de trabajo emergentes de procesos de recuperación de empresas.

Una política del gobierno o del movimiento cooperativo dirigida a facilitar la cooperativización de empresas en crisis, debe incluir financiamiento, asistencia técnica y modelos institucionales adecuados y flexibles para viabilizar distintas estrategias asociativas.

Esto último nos remite a las «cooperativas comunitarias en el desarrollo local» que presentamos en 2.2, o a otros modelos de cooperativas donde puedan articularse los esfuerzos de consumidores, trabajadores, productores o simplemente miembros de la comunidad a los que les interese apoyar la recuperación de la empresa en un marco de gestión democrática y participativa.

Este debate es tan incipiente como necesario en Argentina. Durante el 2020, desde el gobierno se promovieron reuniones a distancia con el cooperativismo de Quebec (Canadá) para conocer su experiencia en la organización de cooperativas de múltiples partes interesadas para la recuperación de empresas.

2.8. *Medios de comunicación cooperativos*

En Argentina se ha desarrollado, en las últimas décadas, una importante experiencia de cooperativas en el ámbito de los medios de comunicación. Incluye prensa gráfica, radios y televisión. Ha sido, por ejemplo, significativo el avance de las cooperativas de servicios públicos en la provisión de servicios de televisión por cable (tardíamente autorizado por la ley 26.522 de 2009; antes estaba prohibido por un decreto-ley de la última dictadura). Estas cooperativas no solo brindan el servicio, sino que además desarrollan contenidos propios, procurando reflejar las voces de la comunidad (Guarco, 2020: 79).

Periódicos y portales de noticias gestionados por sus trabajadores, y radios comunitarias pertenecientes a cooperativas o mutuales, forman parte de este muy diverso mundo de los medios de comunicación pertenecientes a empresas de la economía social.

Todos ellos enfrentan la fuerte reconfiguración de los medios de comunicación provocada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (crisis de la prensa gráfica, avance de las plataformas sobre la televisión abierta, y un largo etcétera) y la concentración económica en esta actividad. Frente a ello las cooperativas, y en general todas las pequeñas y medianas empresas de medios de comunicación, tienen la necesidad de desarrollar esfuerzos colaborativos con distintos actores de la comunidad.

Esto es muy evidente en el caso de los periódicos en crisis recuperados por sus trabajadores, donde su sostenibilidad requiere el compromiso de estos trabajadores, pero también de sus lectores. Un modelo institucional que permitiese la participación de estos dos actores resultaría muy potente, dado que permitiría tanto la defensa del derecho de los trabajadores, como la democratización de la línea editorial del medio, a partir de la participación de los periodistas y de los usuarios de servicio periodístico.

3. Aspectos críticos para avanzar en nuevos modelos institucionales

En el contexto del inicio de una nueva gestión del Gobierno Nacional, en 2020 avanzó el debate sobre la necesidad de innovar en materia de modelos de cooperativas. Ello se dio en el marco del Consejo Consultivo y de la Comisión Técnica Asesora en Desarrollo Local del Inaes⁸, bajo el título de «cooperativas de múltiples partes interesadas» o de «cooperativas de desarrollo local».

Como un primer resultado de dicho proceso, el Directorio del Inaes, mediante Resolución 478/2020 de «Cooperativas de Actores Múltiples», reafirmó que «existe la posibilidad de constituir entidades cooperativas cuyos asociados sean actores que cumplen diferentes roles en la cadena de producción y consumo» y destacó, en sus fundamentos, la posibilidad legal de aceptar la multiplicidad de objetos sociales y de

⁸ El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes) es la autoridad de aplicación de la LC y de la ley de mutualidades (Ley 20.321). Esta conducido por un Directorio integrado por tres representantes del Poder Ejecutivo, dos del movimiento cooperativo y dos de las mutuales. En el 2019 se constituyó un Consejo Consultivo con el fin de asesorar el Directorio, con la participación de referentes del ámbito académico y de las organizaciones del sector. Por otro lado, en el 2020, se conformaron Comisiones Técnicas Asesoras, con profesionales del sector y funcionarios del Inaes, para contribuir al diseño de las políticas de promoción en los distintos ámbitos.

asociar personas de distintos carácter jurídico tanto a las cooperativas de primer grado como a las cooperativas de grado superior.

Más allá de su carácter limitadamente declarativo, esta Resolución expresa la voluntad política, acordada por los representantes de movimiento cooperativo y del Poder Ejecutivo que integran el Directorio, de avanzar en modelos institucionales innovadores mediante la aprobación de estatutos sociales y reglamentos que reflejen la existencia de múltiples partes interesadas.

Siguiendo este camino, se avanzó, en el marco de la Comisión de Normativa de Cooperar⁹, del Consejo Consultivo y de la Comisión Técnica Asesora de Desarrollo Local del Inaes, en el diseño de algunos proyectos de estatutos innovadores, en diálogo con los municipios que deseaban impulsar cooperativas de desarrollo local, y con cooperativas de inclusión socio laboral en el área de salud mental, entre otros actores.

Uno de las primeras cuestiones que se debatió fue si era, o no, necesario reformar la LC para habilitar estas innovaciones. En las próximas líneas procuraremos presentar los aspectos críticos y las respuestas encontradas para avanzar en modelos institucionales innovadores que puedan dar respuesta a los distintos desafíos identificados en II., aceptando la hipótesis de que ley de cooperativas no se modificará en un mediano plazo.

3.1. *Desarrollo local y asociado colaborador*

El objeto de una cooperativa está definido por el servicio que brinda a sus asociados. El objeto de una cooperativa agropecuaria es comercializar la producción o proveer insumos a sus asociados, el de una cooperativa de consumo proveer de productos de consumo a sus asociados, el de una cooperativa de trabajo, crear trabajo para sus asociados en las condiciones colectivamente acordadas, etc.

Pero, ¿qué pasa cuando los asociados no reciben un servicio específico, sino que se asocian buscando el efecto indirecto que tendrá la cooperativa en beneficio de su comunidad, a través de los salarios que paga, los impuestos que tributa o las cadenas de proveedores que mo-

⁹ La Confederación Cooperativas de la República Argentina (Cooperar), es una organización nacional de cúpula que integra a 78 entidades, incluyendo federaciones con presencia en todos los sectores y provincias. Organiza el trabajo colaborativo de sus asociadas en Comisiones, una de las cuales es la Comisión de Normativa, abocada a temas legales e impositivos.

viliza? Esa es la experiencia de las cooperativas que hemos caracterizado como «comunitarias de desarrollo local» en 2.2.

Adecuar los estatutos para que reflejen esta situación, no parece un escollo importante. Basta con aceptar que estas cooperativas tengan como objeto principal «promover el desarrollo local», y que ello las habilite, por ejemplo, a «desarrollar cualquier actividad económica que genere puestos de trabajo, agregue valor y/o complemente las distintas cadenas de valor con presencia en el municipio».

En estas cooperativas los asociados no lo serían en su carácter de trabajadores, consumidores o productores, sino en su carácter de miembros de la comunidad interesados en los beneficios del desarrollo local. Los designaremos provisoriamente como asociados «colaboradores».

¿Podría esta cooperativa retribuir con sus excedentes el capital aportado por sus asociados? La respuesta es no. De acuerdo al art. 42 de la ley cooperativas, el excedente repartible es exclusivamente el que surge de la diferencia entre el precio y el costo del servicio prestado al asociado, y, en estos casos, el asociado no paga por ningún servicio directo.

En la práctica, las que hemos caracterizado como cooperativas comunitarias de desarrollo local, asignan la totalidad de sus excedentes a reservas irrepartibles. Ello no es visualizado como una restricción por quienes las gestionan. Por el contrario, perciben como una ventaja poder contar con excedentes exentos de tributar ganancias (los excedentes repartibles sí pagan ganancias en cabeza de sus asociados¹⁰) y poder asignar estos excedentes a una reserva, que por su carácter de no repartible fortalece el patrimonio de la cooperativa (a diferencia del capital, que eventualmente puede ser retirado por el asociado al momento de desvincularse de la cooperativa¹¹).

En el caso de cooperativas que, junto con los asociados colaboradores, tengan asociados que sí operan con ella (en su carácter de productores, consumidores o trabajadores) entonces la Asamblea sí podría autorizar el pago de un interés sobre el capital, con las restricciones establecidas el art. 42, inc. 4 de la LC.

De todas maneras, explorando sobre qué herramientas se podrían diseñar para poder retribuir el financiamiento que pudiesen aportar los socios colaboradores en el caso de cooperativas exclusivamente «comunitarias» (es decir, que tienen solo asociados colaboradores, y por lo

¹⁰ Con excepción de las cooperativas de consumo.

¹¹ Posibilidad esta habitualmente restringida por los estatutos al 5% del capital integrado, de acuerdo a lo autorizado por el art. 31 de la LC.

tanto no generan excedentes repartibles), se analizó la hipótesis «títulos de financiamiento solidario».

En principio, cualquier persona puede realizar un préstamo a la cooperativa, asumiendo el carácter de acreedor. Si a ese préstamo lo retribuimos con un interés limitado, y buscamos que el asociado asuma riesgos parecidos a los de un propietario, sería algo bastante parecido a un aporte de capital.

Con esa idea, es que se discutieron algunos modelos de estatuto que habilitaran la emisión de «Títulos de Financiamiento Solidario», con los siguientes criterios:

- i. Tasa de interés máxima equivalente a la establecida para el interés al capital (art. 42, inc. 4 de la LC).
- ii. Amortización sujeta a la suscripción de títulos por un valor equivalente (es decir, el monto principal se devuelve sólo si alguien suscribe títulos por un valor al menos igual a los vencimientos).
- iii. El pago de interés podrá posponerse por decisión unilateral de Consejo de Administración justificada por poner en riesgo la situación patrimonial o por falta liquidez. Esta decisión podrá ser apelada en Asamblea.
- iv. En el caso anterior, la cooperativa deberá reconocer la tasa de interés de la emisión, pero no pagará interés sobre los intereses adeudados, a los efectos de evitar que la aplicación de interés sobre interés provoque un endeudamiento que no sea financieramente sostenible.

El punto ii) tiene que ver con la posibilidad de asignar el valor de estos títulos al patrimonio neto (no al pasivo), a partir del antecedente de los Títulos de Cooperativos de Capitalización (que son también títulos de deuda, pero retribuidos con los excedentes repartibles) y que de acuerdo a la Resolución Técnica 24 de la Federación de Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas —de carácter obligatorio para las cooperativas por Res. 247/2009 del Inaes— pueden asignarse al patrimonio neto de cumplirse lo propuesto en nuestro inciso ii).

Por supuesto, cabría preguntarse quién estaría dispuesto a suscribir estos títulos solidarios. La respuesta es similar a la que daríamos respecto a la suscripción de acciones de las cooperativas: estamos suponiendo la existencia de relaciones de reciprocidad propias de este tipo de entidades. El asociado estaría dispuesto a recibir una retribución menor a la que podría recibir en otras alternativas de inversión por el impacto que ello supone para su comunidad.

3.2. Secciones de trabajo

Si bien no hay restricciones legales para la autorización de cooperativas de objetos múltiples, la política histórica de la autoridad de aplicación en Argentina ha sido no autorizar cooperativas de trabajo que incluyan otro objeto. Por ejemplo, no se han autorizado en las últimas décadas cooperativas de trabajo y consumo, esto es cooperativas que tengan asociados interesados en acceder al servicio de provisión de consumo y asociados interesados en acceder a un puesto de trabajo en la misma cooperativa¹². En otras palabras, la política ha sido que no puede haber una sección de trabajo en una cooperativa que no sea de trabajo.

Esta restricción se explica por la compleja relación existente entre las cooperativas de trabajo y las instituciones del derecho laboral. Sin bien para la doctrina cooperativa la relación entre el trabajador asociado y su cooperativa es un acto cooperativo, en los términos definidos en el art. 4 de la LC, ello no ha evitado conflictos permanentes con el derecho laboral (aún hoy, cuando son de trabajo aproximadamente la mitad de las cooperativas con matrícula vigente). No es objeto de estas líneas profundizar el tema, pero sí dar cuenta de que, innovar en este sentido, exige enfrentar problemas no resueltos en el cooperativismo de trabajo.

Lo significativo, es que la autoridad de aplicación acaba de aprobar una resolución que rompe con su política histórica.

Por Resolución 525/2021 aprobó un modelo de estatuto de «Cooperativa de Trabajo y Provisión de Servicios para Productores», donde los asociados son productores rurales (artículo 9 del modelo de estatuto). Allí se establece que la cooperativa deberá contar como mínimo con una sección provisión de servicios y otra de trabajo (artículo 7) y que el retorno se distribuirá «en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno o en proporción a las operaciones realizadas y/o servicios utilizados por cada asociado, de conformidad al criterio de distribución aprobado por la asamblea para cada ejercicio social» (art. 26).

No fue una decisión sencilla. Requirió un intenso debate con funcionarios de programas de gobierno vinculados al desarrollo rural y con organizaciones de pequeños productores. Para hacerlo el Inaes tomó recaudos que buscan evitar que estas cooperativas sean usadas para la elusión de las normas laborales: a) al menos dos tercios de sus asocia-

¹² Ha habido asiladas excepciones a esto, pero donde el asociado consumidor debía ser además trabajador, y la sección consumo no podía operar con no asociados.

dos deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (Ley 27.118) y b) su constitución debe haber sido promovida desde la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Habiendo aceptado el Inaes esta posibilidad, que en este caso está orientada a resolver parte de los problemas que hemos descrito en 2.4, la pregunta a responder es cómo minimizar los riesgos del fraude laboral en el resto de las situaciones que hemos analizado. Por ejemplo, en los casos de plataformas cooperativas donde los repartidores operen en una sección de trabajo, o de recuperación de empresas cuando haya otros actores además de los trabajadores.

Una alternativa es exigir que estas cooperativas cuenten con un reglamento que establezca las condiciones de trabajo que debe garantizar a sus asociados trabajadores. El art. 13 de la LC establece que los reglamentos deben ser aprobados por la autoridad de aplicación antes de entrar en vigencia. Es decir, el reglamento, que obligatoriamente deberían tener estas cooperativas para establecer las condiciones de trabajo, debería ser aprobado por el Inaes. La salida que proponemos al problema planteado es consensuar un reglamento que proteja los derechos laborales de los trabajadores asociados, pero dentro de la flexibilidad que supone el carácter asociativo de esta relación laboral.

Si este criterio fuese aceptado no sólo por el Inaes, sino también por el Ministerio de Trabajo, se lograría la protección de los derechos de los trabajadores asociados en cooperativas de múltiples partes interesadas, y al mismo tiempo se minimizarían los conflictos con las instituciones del derecho laboral¹³.

3.3. *Distritos según tipo de vínculo asociativo*

El art. 19 de la LC establece que cuando el Estado nacional, provincial o municipal, entes descentralizados o empresas del Estado se asocian a una cooperativa «pueden convenir la participación que les corresponderá en la administración y fiscalización de sus actividades en cuanto fuera coadyuvante a los fines perseguidos y siempre que tales convenios no restrinjan la autonomía de la cooperativa».

¹³ Este, en realidad, puede ser un camino para resolver las tensiones de todas las cooperativas de trabajo con las instituciones del derecho laboral. Por ello, Cooperar propone que se incorpore un capítulo de cooperativas de trabajo en la LC, donde, entre otros temas, se establezca la obligatoriedad de contar con un reglamento de condiciones de trabajo (Cooperar, 2019: 75).

En el marco de dicho artículo existen estatutos de cooperativas de servicios públicos que establecen que, en su Consejo de Administración, siempre debe haber un representante del Gobierno Municipal de la localidad donde brinda el servicio.

Es un antecedente valioso, en tanto reconoce derechos especiales a un asociado, siempre y cuando no se restrinja la autonomía de la cooperativa. Esto habilita la posibilidad de reconocer una participación especial del Municipio en el consejo de administración de la cooperativa, por ejemplo, cuando se busque organizar una cooperativa comunitaria para crear trabajo, o para recuperar una empresa, en tanto el municipio es representante de la comunidad interesada en el desarrollo del emprendimiento. Incluso podría reconocerse esta posibilidad a otras instituciones de carácter comunitario, no estatales, como por ejemplo las cooperativas de servicios públicos.

Por otro lado, en el art. 50 de la LC, se establece la posibilidad de distritos para el ejercicio de los derechos políticos de los asociados cuando su número es grande, o cuando se encuentran alejados del domicilio de la cooperativa. Esta división de los asociados según el distrito de carácter territorial al que pertenecen, previsto por la LC, permite pensar, por analogía, en la posibilidad de dividir los asociados en distritos según el tipo de vínculo que tienen con la cooperativa (consumidores, usuarios, trabajadores, productores, colaboradores, etc.).

Por ejemplo, podría pensarse una Plataforma Cooperativa, con asociados del distrito trabajo (repartidores), del distrito usuario (pymes y comercios adheridos) y del distrito colaboradores (instituciones locales que acompañan la iniciativa). Todos ellos participarían en la Asamblea con un voto, pero esta Asamblea, por estatuto, estaría obligada a elegir a los miembros del Consejo de Administración con un número fijo de integrantes pertenecientes a cada distrito (no necesariamente iguales)¹⁴.

A partir de estos dos criterios, a) la posibilidad de reconocer una participación especial en el consejo de determinadas instituciones, y b) la posibilidad de dividir el padrón de asociados en distritos de acuerdo al vínculo que tienen con la cooperativa, entendemos que es posible resolver un amplio espectro de alternativas de gobernanza que reflejen acuerdos colaborativos entre distintos actores.

¹⁴ En el caso de que el número de asociados lo requiera, los asociados de cada distrito podrían elegir delegados que participarían a la Asamblea. Limitar el número de delegados para que no haya una representación desequilibrada en la Asamblea (por ejemplo entre usuarios y trabajadores en una cooperativas que reconociera en su gobernanza estos dos tipos de vínculos) es una posibilidad más discutible si no se reforma la LC.

Por ejemplo, para el caso de cooperativas de inserción socio laboral de usuarios de servicios de salud mental, durante 2020 se trabajó en la posibilidad de reformar sus estatutos para que los asociados se dividan en dos distritos (trabajadores y colaboradores), a los que se sumaría la participación del Servicio Público de Salud Mental en el Consejo de Administración.

Al reconocimiento de distritos por tipo de vínculo asociativo, puede sumarse el reconocimiento de distritos por organización de base a la que pertenece. Expliquemos este punto.

Supongamos que se está pensando la organización de una cooperativa de abastecimiento de productos de la economía social, como los casos que presentamos en 2.5. Los actores de este proceso son organizaciones de proveedores y organizaciones de consumidores. Una posibilidad es constituir una cooperativa que asocie a las organizaciones preexistentes¹⁵. Sin embargo, ello puede ser impracticable si las organizaciones no pueden realizar operaciones comerciales (por ejemplo, asociaciones civiles), o si este tipo de integración no resulta conveniente por sus efectos tributarios y/o si resulta engorrosa por exigir la participación de más de una administración descentralizada en una misma operación de abastecimiento. Aquí se presenta un dilema, dado que las organizaciones preexistentes pueden tener resistencia a ser diluidas en el marco de la nueva cooperativa.

Para salvar esto, la cooperativa puede reconocer a cada organización preexistente como un distrito, a los efectos del ejercicio de los derechos políticos de sus asociados (ya sea para garantizar una distribución equitativa de los miembros del Consejo de Administración según la organización a la que pertenecen, o para designar a los delegados que participarán de la Asamblea de Delegados).

Esto tiene antecedentes en Argentina. Hay cooperativas aseguradoras, que cubren riesgos agrícolas, donde se reconocen como distritos, a los efectos de elegir sus delegados, a las cooperativas agropecuarias a las que también están asociados sus miembros. También existen cooperativas agropecuarias, donde se exige que sus asociados formen parte de algún grupo de transferencia de tecnología, y se les reconoce

¹⁵ Como bien aclara la Res. 478/2020 de Cooperativas de Múltiples partes interesadas, las cooperativas de primer grado pueden tener asociados de distintas figuras jurídicas sin limitaciones, y por lo tanto servir como herramienta de integración de distintas organizaciones. También existe la posibilidad de organizar una cooperativa de grado superior (art. 85 LC), que tendría la ventaja de poder reconocer voto múltiple de acuerdo, por ejemplo, a la cantidad de asociados, pero la desventaja de que la mayoría de las asociadas deben ser cooperativas (Res. 597/95).

a estos una participación equitativa en el Consejo de Administración (Basaños, Amantini, 2017: 61).

4. Conclusión

El cooperativismo argentino enfrenta el desafío de desarrollar modelos institucionales innovadores para viabilizar estrategias asociativas en el campo de la economía digital, la inserción socio-laboral de personas con desventajas, la recuperación de empresas en crisis y otros estrechamente vinculados al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y a superar las fragilidades sociales que ha puesto en evidencia el Covid-19.

Ante esto, en el marco de la flexibilidad y diversidad que ha caracterizado la experiencia cooperativa en este país, y como continuidad de la decisión política expresada por el Directorio del Inaes de posibilitar la constitución de cooperativas de múltiples partes interesadas, resulta factible avanzar en la aprobación de estatutos y reglamentos innovadores a partir del reconocimiento del desarrollo local como objeto que justifique la figura del asociado colaborador, la autorización de secciones de trabajo en cooperativas que no sean exclusivamente de trabajo (siguiendo el antecedente de la resolución 525/2021) y el reconocimiento de distritos de asociados según tipo de vínculo asociativo.

Esto debería facilitar un proceso de aprendizaje participativo, liderado por los emprendedores sociales que están buscando nuevos caminos para responder desde la democracia económica y la ayuda mutua a los nuevos desafíos globales, todo ello acompañado por una inteligente adaptación de las normas y prácticas de la autoridad de aplicación.

Referencias

- BASAÑES, C.: *Integración Cooperativa: Reflexiones a propósito del anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales*. Documento de Discusión. Confederación Cooperativa de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina, 2015.
- BASAÑES, C.; AMANTINI, A.: *Innovaciones Institucionales en cooperativas agropecuarias en la República Argentina*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA Argentina, Buenos Aires, 2017. <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6464/BVE18029654e.pdf;jsessionid=E3DA BDA54664397BAF13641048A9D595?sequence=1>
- BRAGULAT, J. (comp.): *Las cooperativas sociales en la prestación de servicios asistenciales Análisis de experiencias y de su potencial desarrollo en América*

- Latina*. EDUNTREF. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Buenos Aires, Argentina, 2020.
- COOPERAR: *Aportes para un Plan Nacional de Desarrollo. Documento de la Confederación Cooperativa de la República Argentina*, 2019. <https://www.cooperar.coop/wp-content/uploads/2019/10/Aportes-para-un-Plan-Nacional-de-Desarrollo-COOPERAR-V2.pdf>
- ERRECALDE, S. (comp.): *La economía popular ante la crisis: por la defensa de los derechos y hacia una economía social y ambientalmente sustentable*. Varios autores. Cuadernos de la Economía Social y Solidaria. Universidad Nacional de Quilmes. Berazategui, Argentina, 2020. <http://observatorioess.org.ar/coness/?fbclid=IwAR1XDMAW9HNlgVLI18TMFnHu4tkKmPslqTg-zXSThBMeaOnxRS09EPWh-NA>
- GUARCO, A.: *Principios Cooperativos en Acción. Frente a los desafíos de la agenda global*. InterCoop Coop. Ltda., Buenos Aires, Argentina, 2020.
- JURADO, E.; GALLO, M.: *Economía social y solidaria en Río Negro y Mendoza. Políticas públicas, sujetos y espacialidades en debate*. Revista Idelcoop, n.º 221. Buenos Aires, Argentina, 2017.
- MAYO, E.: *¿Democracia digital? Opciones de la Alianza Cooperativa Internacional para avanzar en las cooperativas de plataforma*. Documento de Discusión de la Alianza Cooperativa Internacional. 2019. https://www.uk.coop/sites/default/files/2020-11/annexo_1_-_documento_de_discusion_-_es.pdf
- OBSCCHATKO, E; BASAÑES, C.; MARTINI, G.: *Las Cooperativas Agropecuarias en la República Argentina. Diagnóstico y Propuestas*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA Argentina, Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Buenos Aires, Argentina, 2011. http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/Fasell_2012/Noviembre/SeminarioChile/MAGyP-IICA-Las%20cooperativas%20agropecuarias%20en%20la%20RA.pdf
- SUAREZ AREA, P.: *Cooperativas de servicios públicos. Hacia una perspectiva endógena y local del desarrollo*. Revista Realidad Económica. Vol. 47. Núm. 318. Buenos Aires, Argentina, 2018. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/30>
- VANNINI, P.: *Capitalismo cognitivo y plataformas, una mirada desde la economía social*. Revista Idelcoop, n.º 228. Buenos Aires, Argentina, 2019.

Tratamiento tributario de las cooperativas en Argentina

Rubén Alfredo Masón

Contador público

Profesor titular (jubilado) de la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca, Argentina)

Consultor institucional de empresas cooperativas

mason@rcc.com.ar

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-18-2021pp203-240>

Recibido: 02.07.2021

Aceptado: 16.10.2021

Sumario: 1. Introducción.—2. El principio tributario de la equidad.—3. La cooperativa, una empresa diferente.—4. Necesidad de un tratamiento tributario especial.—5. Clasificación de los tributos.—6. Impuestos sobre las rentas.—7. Impuestos sobre los patrimonios.—8. Impuestos sobre las transacciones.—9. Promoción de las cooperativas.—Bibliografía.

Resumen: Después de ahondar en el alcance que debe otorgarse al principio de la equidad tributaria, el autor enumera algunas particularidades que surgen de la propia naturaleza de las cooperativas y sostiene que esos rasgos distintivos requieren un tratamiento tributario de estas entidades diferente al que se aplica a otras organizaciones empresariales. A continuación recorre la situación de las cooperativas en los distintos impuestos vigentes en Argentina, para finalizar analizando una variada documentación referida a la promoción de las cooperativas tanto a nivel global como en su país.

Palabras clave: Tratamiento tributario, equidad y cooperativas.

Abstract: After delving into the scope that should be granted to the principle of tax equity, the author lists some particularities that arise from the very nature of cooperatives and argues that these distinctive features require a different tax treatment of these entities that applied to other business organizations. Next, he goes through the situation of cooperatives in the different taxes in force in Argentina, to finish analyzing a varied documentation referring to the promotion of cooperatives both globally and in his country.

Keywords: Tax treatment, equity and cooperatives.

1. Introducción

Los tributos constituyen, en primer lugar, el más importante de los recursos financieros que obtiene el Estado —mediante su poder de imperio— para hacer frente a los gastos públicos.

Pero al margen de esa finalidad estrictamente fiscal, también los tributos constituyen una eficaz herramienta de la política económica y social que desee implementar cada gobierno.

Sobre la base de esta doble característica del tributo —recurso financiero por un lado y herramienta política por el otro— dividiremos en dos partes el análisis de nuestro tema.

En primer lugar nos ocuparemos de las cooperativas como sujetos del ámbito tributario, es decir, como simples contribuyentes del tesoro público. Y luego contemplaremos la utilización del régimen tributario por parte del Estado como instrumento para influir, favorable o perjudicialmente, en el desarrollo de las cooperativas.

2. El principio tributario de la equidad

Hace varios siglos que los estudiosos se vienen ocupando de formular reglas fundamentales que sirvan de guía en la elaboración de todo régimen tributario. Y si bien no se ha alcanzado un consenso universal en la materia, la enunciación que bajo el rótulo de «cuatro cánones de la tributación en general» expresara hace casi doscientos cincuenta años el famoso economista y filósofo escocés Adam Smith, considerado el padre de la economía clásica, sigue conservando todavía indudable actualidad.

El primero de esos «cánones» expresa que todos los ciudadanos debemos contribuir en una justa proporción para sufragar los gastos del Estado¹. Pero, ¿cuál es la justa proporción en que cada uno debe contribuir a resolver los gastos del Estado?

La Constitución Nacional de Argentina, que en su artículo 4 se refiere a las «contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso», da respuesta a esa pregunta en su artículo 16: «la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas».

¹ «Los súbditos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en la medida de lo posible en proporción a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción al ingreso del que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado». (Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Adam Smith, 1776).

Esto no significa una igualdad aritmética, no quiere decir que todos deban pagar la misma cantidad. Igualdad en materia tributaria implica igualdad entre los iguales, es decir, trato tributario igual ante iguales circunstancias.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha aclarado reiteradamente el concepto de igualdad tributaria que enuncia la Constitución Nacional. Casi una centuria atrás definía en uno de sus pronunciamientos que «la falta de equidad es violatoria del principio de igualdad que consagra como base de todo impuesto el art. 16 de la Constitución Nacional»². Y más cerca en el tiempo, otra de sus sentencias precisó debidamente esta premisa al sostener que se refiere a la igualdad de trato en iguales circunstancias, por lo que nada impide que en situaciones diferentes la legislación las contemple de forma distinta³.

Es más, constituye jurisprudencia añeja del máximo tribunal judicial argentino la referida a la necesidad de que los legisladores estén atentos a las diferencias que puedan existir en la realidad económica al momento de imponer normas de carácter tributario⁴.

Cabe preguntarnos, entonces, si las cooperativas representan una realidad distinta en el quehacer empresario que amerite ser consideradas de manera específica por la legislación tributaria.

3. La cooperativa, una empresa diferente

Si bien las particularidades que surgen del análisis de los rasgos característicos de la peculiar naturaleza de las cooperativas argentinas son abundantes, nos detendremos solamente en cinco de ellas que tie-

² CSJNA, fallo 149:417 del 18 de noviembre de 1927.

³ «El principio de igualdad como base del impuesto, que establece el art. 16 de la Constitución —ha dicho repetidamente esta Corte— sólo exige que en condiciones análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes. En materia impositiva, el citado art. 16 no impide —en ausencia de otra norma constitucional específica de naturaleza prohibitiva— que la legislación contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo» (CSJNA, fallo 316:2797 del 9 de diciembre de 1993, voto de los ministros Dres. Carlos S. Fayt y Enrique S. Petracchi).

⁴ «La garantía consagrada por el art. 16 de la Constitución al establecer la igualdad como base del impuesto, no constituye una regla absoluta que obligue al legislador a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias, que puedan presentarse a su consideración» (CSJNA, fallo 150:89 del 12 de diciembre de 1927).

nen suma relevancia al considerar el tratamiento tributario de estas entidades.

El resultado cooperativo

Cuando en el lenguaje cooperativo se habla de excedentes en lugar de ganancias no se trata de una simple elección idiomática, sino de utilizar el término adecuado a la singularidad de un sistema de organización empresarial que reintegra los resultados positivos del balance anual en virtud de su carencia de espíritu lucrativo⁵, pues los excedentes surgen fundamentalmente de un exceso en el precio que la cooperativa percibió de sus asociados por la prestación de sus servicios.

El tercero de los principios universales que deben observar las cooperativas para ser consideradas tales, establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional en esa suerte de plataforma doctrinaria que representa la Declaración de Identidad Cooperativa, afirma que los excedentes son de propiedad de los asociados y a ellos deben retornar en la medida que cada uno contribuyó a formarlos, a no ser que los propios asociados decidan voluntaria y democráticamente aplicarlos al desarrollo de las actividades de la cooperativa o a establecer nuevos servicios comunes⁶.

La legislación argentina recoge el precepto doctrinario y define el destino de los excedentes repartibles de cada ejercicio social, obligando a derivar un cinco por ciento a la reserva legal, otros porcentajes similares a fondos específicos que deben ser utilizados en el transcurso del siguiente ejercicio, el eventual pago de un interés limitado a las cuotas

⁵ Si bien la ley argentina de cooperativas no lo explicita, el carácter no lucrativo surge implícitamente de su propio texto y recientemente la Administración Federal de Ingresos Públicos ha incluido a las cooperativas dentro de las entidades sin fin de lucro (Resolución AFIP n.º 4667 del 30 de enero de 2020).

⁶ «Participación económica de los asociados: Los asociados contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo controlan democráticamente. Por lo menos una parte de ese capital es generalmente propiedad común de la cooperativa. Los asociados reciben habitualmente una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital que han suscrito como condición para serlo. Los asociados asignan los excedentes para cualquiera de los siguientes propósitos: desarrollar la cooperativa, posiblemente mediante la creación de reservas, de las cuales al menos una parte será indivisible; beneficiar a los asociados en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y apoyar otras actividades aprobadas por según lo aprueben los asociados» (Declaración de Identidad Cooperativa aprobada por la Alianza Cooperativa Internacional en su Congreso del Centenario, Manchester, 23 de septiembre de 1995).

sociales de capital y el resto como reintegro a los asociados en estricta proporción al uso que hayan hecho de los servicios de la cooperativa⁷.

Es cierto que en una cooperativa pueden existir además resultados positivos que no surjan de la prestación de servicios a sus asociados, ya sea porque deriven de operaciones con no asociados reglamentariamente autorizadas o porque los hubiese obtenido de lo que la normativa contable denomina «operaciones ajenas a la gestión cooperativa».

Pero esta clase de resultados no generan excedente repartible y por imperio legal deben destinarse a una reserva especial que, como todas las reservas de una cooperativa, tiene en Argentina carácter de irrepartible y su destino final será el erario público.

El capital cooperativo

La ausencia de fin de lucro en la actividad de las cooperativas también está presente en los principios doctrinarios y en las normas legales que regulan el rol del capital en estas entidades.

En primer lugar, el capital no tiene poder decisorio en una cooperativa, pues en ella es «el ser» y no «el tener» lo que otorga derechos políticos a sus asociados, como surge de la fórmula «un miembro, un voto»⁸.

Tampoco el capital es en las cooperativas esa suerte de embudo al que caerá todo el resultado de la gestión, como sucede en las empresas lucrativas. El capital está considerado en el sistema cooperativo solamente como uno de los factores que hacen posible la empresa, y su contribución —en caso de ser retribuida— consistirá a lo sumo en un interés limitado⁹.

⁷ «Se consideran excedentes repartibles sólo aquellos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado a los asociados. De los excedentes repartibles se destinará: 1.º El cinco por ciento a reserva legal; 2.º El cinco por ciento al fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal; 3.º El cinco por ciento al fondo de educación y capacitación cooperativas; 4.º Una suma indeterminada para pagar un interés a las cuotas sociales si lo autoriza el estatuto, el cual no puede exceder en más de un punto al que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento; 5.º El resto para su distribución entre los asociados en concepto de retorno» (artículo 42 de la ley nacional de cooperativas n.º 20337, publicada el 15 de mayo de 1973).

⁸ «Conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales» (Ley n.º 20337, artículo 2, inciso 3.º).

⁹ «Reconocen un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital» (Ley n.º 20337, artículo 2, inciso 4.º).

Finalmente, otra de las particularidades del capital cooperativo radica en que sus titulares no tienen derecho alguno sobre el resto de los rubros componentes del patrimonio neto de la entidad, como sucede en las empresas lucrativas, donde los dueños del capital son también dueños de las reservas y de los resultados¹⁰.

Las reservas cooperativas

Las reservas de una cooperativa, sea que procedan del porcentaje de los excedentes repartibles que deba destinarse a tal fin y de los derechos de ingreso que eventualmente puedan establecerse por vía estatutaria, o que se hayan formado con los excedentes no repartibles, es decir, los derivados de la gestión cooperativa con no asociados¹¹ o de operaciones ajenas a la gestión cooperativa, revisten el carácter de irrepartibles, aún en caso de disolución¹².

Si una cooperativa se disolviese, las reservas sociales —subsumidas en el sobrante patrimonial producto de su liquidación— tienen en Argentina un destino desinteresado: la ley de cooperativas establece que deberán ingresar al Fisco correspondiente al domicilio de la respectiva cooperativa con destino a la promoción del cooperativismo.

Un solo sujeto económico

Las operaciones entre las cooperativas y sus miembros tienen un carácter muy especial, porque se trata de los denominados «actos cooperativos».

En Argentina, la Exposición de Motivos de la actual ley de cooperativas, que data del año 1973, comenta que ese concepto ha sido tomado de la ley de Brasil en la materia, dictada en diciembre de 1971 y según la cual el acto cooperativo no implica operación de mercado ni contrato de compraventa.

¹⁰ «En caso de retiro, exclusión o disolución, los asociados sólo tienen derecho a que se les reembolse el valor nominal de sus cuotas sociales integradas, deducidas las pérdidas que proporcionalmente les correspondiera soportar» (Ley n.º 20337, artículo 36).

¹¹ «Los excedentes que deriven de la prestación de servicios a no asociados autorizada por esta ley se destinarán a una cuenta especial de reserva» (Ley n.º 20337, artículo 42 *in fine*).

¹² «Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación» (Ley n.º 20337, artículo 2, inciso 12).

Pero mientras la legislación brasileña define a los actos cooperativos como los practicados entre las cooperativas y sus miembros o por dos cooperativas entre sí cuando están asociadas¹³, la ley argentina es mucho más amplia al incluir como tales los realizados entre dos cooperativas aunque no estén asociadas y, en lo atinente a las cooperativas, todos los demás actos jurídicos relacionados con el logro de los fines institucionales¹⁴.

Nuestra opinión no coincide con esa mayor amplitud porque consideramos que el acto cooperativo implica la existencia de un solo sujeto económico, aunque se trate de dos personas jurídicamente distintas (la cooperativa y el asociado), ya que ambas persiguen el mismo objetivo no transaccional.

Precisamente, este el criterio que ha seguido la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, aprobada por el Consejo Consultivo de la región Américas de la Alianza Cooperativa Internacional en reunión realizada en San José (Costa Rica) el 22 de julio de 2008¹⁵.

Para ser considerada acto cooperativo, a nuestro entender, una operación debe tener como correlato el derecho al retorno, instituto al que el eminente economista argentino Julio H. G. Olivera calificara en uno de sus invalorable aportes científicos como «el principio de Howarth», en recordación de Charles Howarth, el más destacado de los veintiocho trabajadores que fundaron en 1844 la Rochdale Society of Equitable Pioneers, entidad que sentó las bases del movimiento cooperativo moderno.

Encuadramiento jurídico

A diferencia de su antecesora, la ley argentina vigente incluye en su artículo 2 una definición de cooperativas¹⁶ y en su Exposición de Moti-

¹³ «Denominanse actos cooperativos los practicados entre las cooperativas y sus asociados, entre éstos y aquellas y por las cooperativas entre sí cuando están asociadas, para la consecución de los objetivos sociales. El acto cooperativo no implica operación de mercado, ni contrato de compra y venta de producto o mercadería» (Ley brasileña n.º 5764, artículo 79).

¹⁴ «Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas» (Ley n.º 20337, artículo 4).

¹⁵ «Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus socios o por las cooperativas entre sí en cumplimiento de su objetivo social y quedan sometidos al Derecho Cooperativo» (Ley Marco, artículo 7).

¹⁶ «Las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios» (Ley n.º 20337, artículo 2).

vos se manifiesta que «procura caracterizarlas con el mayor rigor posible mediante la enunciación de sus rasgos fundamentales», los que están precisados en los doce incisos de ese artículo.

Sin embargo, la norma legal no se define en cuanto a si las cooperativas deben ser consideradas asociaciones o sociedades. Al respecto, los autores del proyecto de ley expresaron que en ese momento se trataba de una «cuestión arduamente debatida en el país y en el extranjero» y por ello se limitaron «a caracterizarlas, dejando así abierto un amplio campo para los desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales».

Reconocieron además la existencia de «fundados argumentos en favor de ambas posiciones y aun de aquellas que las definen como asociaciones en forma de sociedad o como un *tertium genus* distinto de unas y otras». Pero de la lectura de los distintos artículos de la ley surge que en sus redactores prevalecía el criterio favorable a que se trata de un género distinto al de esas dos figuras jurídicas.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia posterior¹⁷ dejaron sentado que las cooperativas tienen una naturaleza jurídica particular que difiere de la correspondiente a las sociedades y a las asociaciones, hasta que la duda finalmente se despejó cuando el nuevo Código Civil y Comercial, aprobado por la ley n.º 26994 y vigente desde agosto de 2015, en la clasificación que hace de las personas jurídicas privadas en su artículo 148, colocó a las cooperativas (sin ningún tipo de aditamento) en un lugar específico (inciso g), al margen de las sociedades (inciso a) y las asociaciones (inciso b).

Por lo tanto y de manera concluyente, ha quedado aclarado en la legislación argentina que las cooperativas tienen una naturaleza jurídica particular y distinta de las sociedades y las asociaciones.

¹⁷ Algunos ejemplos: «Los actos que las cooperativas realizan con sus asociados poseen una naturaleza jurídica peculiar, no pueden reputarse como operaciones de mercado, ni contratos de compraventa, y no son, en consecuencia, susceptibles de ser identificados con un contrato civil o comercial» (Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, fallo del 18 de agosto de 1981, Acuerdos y Sentencias, Tomo 1981-II). «El acto cooperativo es la esencia de la naturaleza jurídica del sistema que deslinda el ámbito de la economía cooperativa de la del mercado y fija las fronteras en que operan, no implicando operación de mercado sin un servicio social» (Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, fallo del 8 de mayo de 1985). «Resulta claro que las cooperativas no persiguen fines de lucro y sus actos no constituyen actos de comercio, situación que muchas veces no es tenida en cuenta a la hora de analizar una situación jurídica compleja. En tal inteligencia, los actos realizados por las asociaciones cooperativas, cuando se realiza entre la institución y un socio, son cooperativos» (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, fallo del 24 de agosto de 2006).

4. Necesidad de un tratamiento tributario especial

Al configurar una realidad distinta, resulta lógico que —volviendo al principio de la equidad tributaria— corresponda a las cooperativas un tratamiento tributario también distinto y adaptado a esa realidad, evitando encuadrar o asimilar las cooperativas a lo que difiera de su particular naturaleza.

Lamentablemente, esto no ocurre en la legislación tributaria argentina y son muchos los casos en que se hacen aparecer como franquicias o beneficios otorgados a las cooperativas lo que verdaderamente no representa otra cosa que la inexistencia de hecho imponible.

Pero, además, cuando las cooperativas encuadran como sujetos de determinado gravamen porque en verdad existe hecho imponible, nos encontramos en no pocas oportunidades con una serie de dificultades derivadas de que la legislación aplicable ha sido formulada en términos de actividad lucrativa, a la cual no debería asimilarse la actividad cooperativa.

Resumiendo, podemos concluir que lo importante en materia tributaria es atender a la naturaleza propia de las cooperativas para determinar si procede o no su sujeción a determinado tributo. Y en caso de que resulten sujeto de la obligación tributaria, también habrá que atender a esa particular naturaleza para encuadrarlas debidamente en los tratamientos que pudieran existir o corresponder en el tributo en cuestión.

Sin embargo, muchas veces esos postulados se omiten porque el legislador, más preocupado por allegar ingresos a un tesoro fiscal que suele resultar insuficiente para satisfacer la demanda creciente de gasto público, prefiere «cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias, que puedan presentarse a su consideración», si se nos permite utilizar palabras de una de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina a la que hicimos referencia precedentemente.

Tampoco hay que olvidar que también voceros del sector lucrativo de la economía, cuando ven complicada su actividad empresarial por la acción de las cooperativas en el mercado, suelen esgrimir el argumento de la «competencia desleal» al criticar tratamientos tributarios que solamente reconocen las particularidades específicas de la empresa cooperativa.

5. Clasificación de los tributos

Una conocida clasificación de los tributos es la que los divide en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Los impuestos son las obligaciones establecidas por el Estado sin que exista ninguna contraprestación directa hacia el contribuyente, es decir, representan un medio de financiación de los servicios públicos denominados indivisibles.

Las tasas, en cambio, constituyen aportes que los particulares hacen al Estado para financiar gastos públicos que de manera efectiva o potencial benefician al respectivo contribuyente. Mientras que las contribuciones especiales son los tributos que recaen sobre un grupo de contribuyentes que se benefician directamente de determinado gasto público, como sería el caso de la pavimentación de una calle a financiar con el aporte de los propietarios de los inmuebles ubicados con frente a esa arteria.

Sin duda, el más cuantioso de los recursos tributarios está constituido por los impuestos y al tratamiento que en ellos corresponde a las cooperativas en Argentina nos referiremos a continuación, adoptando un conocido ordenamiento tipológico: impuestos sobre las rentas, impuestos sobre los patrimonios e impuestos sobre las transacciones.

6. Impuestos sobre las rentas

El impuesto sobre la renta, que en otros países también se lo conoce como impuesto sobre sociedades o impuesto a la renta corporativa, en Argentina se denomina impuesto a las ganancias y alcanza a las personas jurídicas, las personas humanas y las sucesiones indivisas. Es de jurisdicción nacional y su recaudación se coparticipa con las provincias.

Esa designación —«a las ganancias»— que colisiona con el carácter no lucrativo de las cooperativas es la que las mueve a demandar que su situación en el impuesto pase de exención a no sujeción, aduciendo que ellas no tienen ganancias sino excedentes que devuelven a sus asociados en proporción a sus operaciones o destinan en parte a reservas que son irrepartibles y en caso de disolución pasan al Estado.

Sin embargo, en varias oportunidades el Fondo Monetario Internacional hizo incluir al gobierno argentino en los memorandos de entendimiento firmados en ocasión de recibir o renovar un préstamo, el compromiso de gravar a las cooperativas con el impuesto a las ganancias.

Esta exigencia, siempre incumplida merced a la negativa del Poder Legislativo, fue acompañada por la incidencia de voceros de la economía lucrativa que aducen «competencia desleal» de las cooperativas y lograron algunas veces el acompañamiento de importantes medios de prensa con títulos de primera plana.

El más reciente ataque intentado en esta materia se produjo en septiembre de 2018, cuando el Poder Ejecutivo Nacional incluyó en su proyecto de ley de presupuesto para el año 2019 un artículo por el cual se gravaba con el impuesto a las ganancias a las cooperativas en «los resultados provenientes de actividades de ahorro, de crédito y/o financieras o de seguros y/o de reaseguros, cualquiera sea la modalidad en que se desarrollen».

Esa iniciativa fue rechazada durante el debate legislativo y reemplazada por una contribución extraordinaria sobre el capital de las cooperativas financieras y de seguros, a la que haremos referencia más adelante.

La ley vigente del impuesto a las ganancias es la n.º 20628, cuyo texto original data de 1973, y en ella se consideran exentos los excedentes de las cooperativas y los que por distribución de los mismos reciban los asociados de las cooperativas de consumo¹⁸.

Esa ley contempla cuatro categorías de ganancias: renta del suelo (primera categoría), renta de capitales (segunda categoría), beneficios empresariales (tercera categoría) e ingresos del trabajo personal y otras rentas (cuarta categoría).

Al margen de la ya mencionada exención, la ley se ocupa de las cooperativas en los siguientes términos:

- El inciso c) del artículo 48 declara comprendido en la segunda categoría al «interés accionario que distribuyan las cooperativas, excepto las de consumo», aclarando que el interés que puedan distribuir las cooperativas de trabajo corresponde a la cuarta categoría.
- El artículo 73, incluido en el capítulo referido a la tercera categoría, incorpora como sociedades de capital a las cooperativas constituidas en el país «en cuanto no corresponda por esta ley otro tratamiento impositivo».
- El inciso c) del artículo 82 incluye dentro de la cuarta categoría a las retribuciones que puedan percibir los integrantes del consejo de administración de las cooperativas.
- Finalmente, el inciso d) del mismo artículo 82 determina que son ingresos del trabajo personal los derivados de los servicios prestados por los miembros de las cooperativas de trabajo que se desempeñen efectivamente en la explotación, inclusive los retornos que perciban.

¹⁸ «Están exentos del gravamen: ... d) Las utilidades de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza y las que bajo cualquier denominación (retorno, interés accionario, etcétera), distribuyen las cooperativas de consumo entre sus socios» (Ley n.º 20628, artículo 26).

El movimiento cooperativo argentino consensuó oportunamente una propuesta de modificación de la ley del impuesto a las ganancias que resume sus inquietudes y específicamente plantea:

- Establecer que las cooperativas no se encuentran sujetas al gravamen y que los retornos que ellas distribuyan entre sus asociados tendrá para estos el mismo tratamiento que corresponda a las operaciones a las cuales esos retornos estén referidos, salvo los distribuidos por las cooperativas de consumo que permanecerán exentos.
- Equiparar el tratamiento de la retribución que puedan percibir el síndico o los miembros de la comisión fiscalizadora de las cooperativas con la correspondiente a los miembros del consejo de administración.
- Mejorar la redacción de la ley en lo referente a cooperativas, reemplazando las expresiones «sociedades cooperativas» por «cooperativas», «socios» por «asociados» e «intereses accionarios» por «intereses sobre las cuotas sociales de capital».

Esta propuesta fue recogida por el bloque opositor de la Cámara de Diputados en diciembre de 2017 durante la discusión del proyecto de reforma fiscal instituida por la Ley n.º 27430, pero lamentablemente su dictamen de minoría no resultó aprobado.

7. Impuestos sobre los patrimonios

En Argentina existen impuestos sobre los patrimonios tanto en el ámbito nacional (por ejemplo: impuesto sobre los bienes personales) como en las jurisdicciones locales (ejemplos: impuesto inmobiliario, impuesto sobre los automotores).

Respecto al tratamiento otorgado a las cooperativas en este tipo de gravámenes, nos referiremos específicamente a la contribución especial sobre el capital de las cooperativas y a la contribución extraordinaria sobre el capital de las cooperativas y mutuales de ahorro, de crédito y/o financieras, de seguros y/o reaseguros.

Antes de detenernos en el análisis de la contribución sobre el capital de las cooperativas, haremos un breve repaso del proceso que desembocó en el dictado de la Ley n.º 23427 en el año 1986.

El gobierno militar que surgió del golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976 creó, apenas nueve días después de asumir, el impuesto sobre el capital de las empresas mediante la Ley n.º 21287, que

enumera en sus sujetos pasivos a sociedades, asociaciones civiles, fundaciones y explotaciones unipersonales.

Las cooperativas, que de acuerdo a la interpretación jurisprudencial de su Ley específica n.º 20337 no calificaban como sociedades ni asociaciones, de inmediato discutieron el criterio de la conducción económica oficial de ese entonces, de corte netamente neoliberal, lo que derivó en el dictado del decreto n.º 3617/77 aclarando que debían considerarse comprendidas en la denominación de sociedades «a las cooperativas cualquiera sea su naturaleza».

Ese decreto, calificado como una extralimitación de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo, no fue suficiente para definir la cuestión y las presentaciones judiciales efectuadas por las cooperativas siguieron su curso hasta que el 20 de marzo de 1981 el gobierno *de facto* aprobó la Ley n.º 22438, estableciendo —retroactivamente— que el término «sociedades» utilizado en la enumeración de los sujetos pasivos del impuesto sobre los capitales incluía a «las cooperativas de cualquier naturaleza».

Casi simultáneamente con el dictado de la nueva ley, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina rechazó la demanda de inconstitucionalidad del mencionado decreto n.º 3617/77 promovida por una cooperativa¹⁹. Y al año siguiente el alto tribunal ratificó el mismo criterio y respaldó el dictado de la ley n.º 22438, a la cual calificó como «norma aclaratoria» respecto a la situación de las cooperativas en el impuesto sobre los capitales²⁰.

Aun después de excluidas las cooperativas del impuesto sobre los capitales por decisión parlamentaria, a través de la Ley n.º 23296, dictada el 30 de septiembre de 1985, la Corte —pese a haber cambiado la totalidad de sus integrantes— continuaba sosteniendo que desde el punto de vista tributario las cooperativas encuadraban en el concepto de sociedades²¹.

Por suerte, como hemos expresado más arriba, esta cuestión ha quedado definitivamente zanjada por el nuevo Código Civil y Comer-

¹⁹ «No procede considerar a las cooperativas excluidas del ámbito del gravamen, toda vez que se trata de entidades que en materia tributaria encuadran en aquel concepto (sociedades) y que tienen capital» CSJNA, fallo 303:555 del 23 de abril de 1981.

²⁰ CSJNA, fallo 304:564 del 29 de abril de 1982.

²¹ «El concepto de sociedades contenido en el art. 2, inc. a), de la Ley n.º 21.287, abarca a todos los entes empresarios que posean determinada riqueza patrimonial, entre los que se encuentran incluidas las cooperativas, pues ello deriva de los antecedentes de la norma, que denotan la amplitud que el legislador pretendió dar al precepto». CSJNA, fallo 308:258 del 13 de marzo de 1986.

cial de la Nación que le otorga a las cooperativas una naturaleza propia y distinta de las sociedades y las asociaciones.

El impuesto sobre los capitales, que en términos generales gravaba con el 1,50% la diferencia entre activo y pasivo, fue derogado en diciembre de 1989 por la Ley n.º 23760 que instituyó en su reemplazo el impuesto sobre los activos con una alícuota del 1%. Este tributo permaneció hasta mediados de 1993, reapareciendo con la misma base imponible y alícuota a fines de 1998 bajo la denominación de impuesto a la ganancia mínima presunta²².

La designación de este último gravamen, que rigió hasta el año 2019²³, vino a ratificar el concepto de que este tipo de tributo patrimonial constituye un complemento del impuesto a la renta y, por lo tanto, no debería alcanzar a las cooperativas.

Retomando el tema de la contribución especial sobre el capital de las cooperativas, cabe mencionar que fue impuesta de manera transitoria por la Ley 23.427, publicada el 3 de diciembre de 1986, en principio para los cinco ejercicios que cerraran después de su publicación, pero su vigencia se prorrogó sucesivamente hasta la actualidad.

En el momento de dictarse esta norma, Argentina sufría otra de sus recurrentes crisis de déficit fiscal y se argumentó que si bien el Estado solicitaba el aporte de las cooperativas, lo recaudado se destinaba —en la parte que correspondiese al Estado Nacional, ya que la contribución era coparticipable con las provincias— al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa creado por la misma ley y administrado por la Secretaría de Estado de Acción Cooperativa²⁴.

La base imponible de la contribución está constituida por la diferencia entre el activo y el pasivo de la cooperativa, no computándose en el activo el valor de los edificios y construcciones de la entidad²⁵.

²² La Ley n.º 23760 quedó derogada por el Decreto n.º 1684/93 y el impuesto a la ganancia mínima presunta fue establecido por la Ley n.º 25063.

²³ El impuesto a la ganancia mínima presunta fue eliminado por la Ley n.º 27260.

²⁴ El Fondo para Educación y Promoción Cooperativa tiene las siguientes finalidades: a) Promover mediante los programas pertinentes la educación cooperativa en todos los niveles de enseñanza primaria, secundaria y terciaria; b) Promover la creación y desarrollo de cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico, producción primaria y fabril, comercial, de servicios, vivienda, trabajo y consumo; c) Asesorar a las personas e instituciones sobre los beneficios que otorga la forma cooperativa de asociarse, previstas en la Ley n.º 20.337 o aquella que en el futuro la modifique o sustituya; d) Promover la creación y funcionamiento de cooperativas que tengan por objeto elevar el nivel de vida de las comunidades aborígenes.

²⁵ El artículo 5, inciso b), de la Ley n.º 11380, del año 1926 y aún vigente, exige en el orden nacional a las cooperativas «de toda contribución sobre el valor de los edificios y construcciones».

La alícuota aplicable tuvo numerosas variaciones. Comenzó siendo del 1,50%, pero la Ley n.º 23658 la llevó, para los ejercicios iniciados con posterioridad al 10 de enero de 1989, al 1,25% en el primer ejercicio y al 1% en los siguientes.

El gobierno que asumió en diciembre de 1999, urgido por un considerable déficit fiscal y presionado —según hizo trascender el ministro de Economía de ese momento— por el Fondo Monetario Internacional para gravar a las cooperativas con el impuesto a las ganancias, introdujo modificaciones importantes en la Ley n.º 23427²⁶, mediante las cuales la contribución especial dejaba de destinarse al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa, la alícuota pasaba del 1% al 2% y este incremento de un punto no sería coparticipable con las provincias, sino que se destinaba directamente al Tesoro Nacional.

Finalmente, en octubre del año 2003, el Congreso Nacional reimplantó el destino de la contribución especial y dispuso que se destinaran al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa tanto la parte atribuible a la Nación en el 1% original como la totalidad del incremento que llevó la alícuota al 2%, porcentaje que es el vigente en la actualidad.

Al considerar los impuestos sobre las rentas comentamos que al debatirse el proyecto de presupuesto nacional para el año 2019, la Cámara de Diputados rechazó la iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional de gravar con el impuesto a las ganancias a las cooperativas en «los resultados provenientes de actividades de ahorro, de crédito y/o financieras o de seguros y/o de reaseguros, cualquiera sea la modalidad en que se desarrollen».

En su lugar estableció una contribución sobre el capital de las cooperativas «que desarrollen actividades financieras y de seguros», con una alícuota entre el 4% y el 6% en función de la cuantía de la base imponible²⁷.

Esa contribución tuvo vida efímera, al ser reemplazada pocas semanas después por una contribución extraordinaria sobre el capital de las cooperativas «de ahorro, de crédito y/o financieras, de seguros y/o reaseguros», con vigencia para «los cuatro primeros ejercicios fiscales que se inicien a partir del 1.º de enero de 2019»²⁸.

La base imponible es similar a la que establece la ley de la contribución especial sobre el capital de las cooperativas, cuyo ingreso tiene carácter de pago del nuevo tributo, en el cual se fija un importe no sujeto

²⁶ A través de la Ley n.º 25239, publicada el último día del año 1999.

²⁷ Capítulo XIV de la Ley n.º 27467, publicada el 4 de diciembre de 2018.

²⁸ Ley n.º 27486, publicada el 8 de enero de 2019.

al gravamen de \$ 50.000.000 ajustable anualmente por el índice oficial de precios al consumidor y una alícuota del 3% hasta \$ 100.000.000 de base imponible, que se eleva al 4% sobre la suma que exceda.

8. Impuestos sobre las transacciones

En el orden nacional, el impuesto al valor agregado es el tributo que más recursos le aporta al erario público, mientras que a nivel provincial el impuesto sobre los ingresos brutos resulta sin duda el más importante, seguido muy de lejos por el impuesto de sellos. Al tratamiento de las cooperativas en estos gravámenes nos referiremos a continuación.

El impuesto al valor agregado, generalmente conocido por la sigla IVA y cuya alícuota general es del 21%, representa una carga fiscal que termina pagando el consumidor final de un bien o de un servicio, pues en cada etapa de la producción y la comercialización la empresa debe adicionar al precio la alícuota del impuesto (débito fiscal) y puede descontar, en lo que tiene que depositar al fisco, el impuesto que soportó en sus compras de insumos y de otros bienes y servicios relacionados con la actividad gravada (crédito fiscal).

Por sus características, son muy limitadas las exenciones en el IVA en función del sujeto y muchas de ellas están relacionadas con el objeto de la transacción.

En materia de cooperativas rigen las siguientes exenciones:

- Los servicios de asistencia sanitaria, médica y paramédica que brinden o contraten las cooperativas, cuando correspondan a servicios derivados por las obras sociales²⁹.
- Los servicios funerarios, de sepelio y cementerio retribuidos mediante cuotas solidarias que realicen las cooperativas³⁰.
- Los intereses abonados a sus asociados por las cooperativas³¹.
- Las prestaciones inherentes a los cargos de miembros de consejo de administración y sindicatura de las cooperativas³².
- Los servicios personales prestados por los asociados a las cooperativas de trabajo³³.

²⁹ Ley n.º 20631, artículo 7, inciso h), apartado 7).

³⁰ Ley n.º 20631, artículo 7, inciso h), apartado 8).

³¹ Ley n.º 20631, artículo 7, inciso h), apartado 16), punto 4.

³² Ley n.º 20631, artículo 7, inciso h), apartado 16), punto 18).

³³ Ley n.º 20631, artículo 7, inciso h), apartado 16), punto 19).

Como a los consumidores finales o a los sujetos exentos no se le puede discriminar el IVA en sus facturas de compra, a las cooperativas que no intervienen en el último tramo del proceso de comercialización no les convendrían estar exentas del gravamen porque en ese caso se perdería la cadena del crédito fiscal.

Algo similar ocurre con las cooperativas que prestan servicios públicos que tienen sus precios regulados por organismos del Estado, en virtud de que sería un trámite dificultoso lograr que se les reconociera en las tarifas el crédito fiscal que no podrían trasladar al consumidor final.

Distinto es el caso de las cooperativas de consumo, que vienen bregando desde hace años para que se acepte que cuando un producto o servicio llega a la cooperativa está llegando al consumidor final y, por lo tanto, el valor agregado por la entidad quedaría fuera de la órbita del IVA.

Teniendo en cuenta que el artículo 39 de la ley remite a la reglamentación la fijación de las condiciones que debe reunir una transacción para entender que se celebra con un consumidor final, se ha solicitado —hasta ahora en vano— al Poder Ejecutivo Nacional el dictado de un decreto por el cual se considere consumidores finales a las cooperativas de consumo por los bienes y servicios que destinen al aprovisionamiento de sus consumidores finales asociados.

Los fundamentos del peticitorio son los siguientes:

- Que las cooperativas de consumo constituyen entidades integradas por consumidores finales con el propósito de satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, a través de una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática.
- Que la actividad de las cooperativas de consumo constituye en esencia una prolongación de la actividad de los consumidores finales que decidieron crearlas para dar a su acción la potencialidad del conjunto y obtener de ese modo lo que individualmente no pueden alcanzar o les representa un mayor costo.
- Que aunque las cooperativas de consumo configuren un sujeto jurídico distinto de sus consumidores asociados, existe en verdad un solo sujeto económico en la relación cooperativa-asociado, circunstancia que permite reconocer que al llegar a la cooperativa de consumo los bienes o servicios han completado su cadena de comercialización.
- Que los actos de las cooperativas de consumo realizados en el cumplimiento de su objeto social y la consecución de sus fines institucionales son «actos cooperativos» y no actos de comer-

- cio, no pudiendo calificárselos por lo tanto como operaciones de mercado ni contratos de compraventa, sino como la prestación de un servicio social.
- Que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia argentinas aceptan sin controversia la finalidad no lucrativa, el carácter no comercial y la particular naturaleza jurídica de las cooperativas de consumo.
 - Que en un contexto de creciente concentración empresarial en los mercados de consumo masivo resulta saludable la presencia testigo de las cooperativas de consumo, entidades que al retornar sus excedentes en estricta proporción a las operaciones realizadas, están distribuyendo al costo los bienes y servicios de uso o consumo privado requeridos por sus consumidores finales asociados.

Abandonando el plano nacional para introducirnos en la tributación cooperativa en el ámbito de las provincias, nos enfrentamos con el impuesto sobre los ingresos brutos que, como señalamos más arriba, constituye el mayor recurso tributario de esas jurisdicciones. Y su relación con las cooperativas merece que hagamos un poco de historia.

Cuando la Ley n.º 20.631, aprobada en los últimos días del año 1974, introdujo en el sistema tributario argentino el impuesto al valor agregado (IVA), paralelamente fue eliminado el impuesto nacional a las ventas y se reemplazaron —con vigencia a partir del 1 de enero de 1975— los impuestos provinciales a las actividades lucrativas por los denominados impuestos de patentes sobre las actividades con fines de lucro.

Sin embargo, la alarmante reducción recaudatoria que significó ese cambio para los fiscos provinciales, llevó al ministerio de Economía a proponer a los gobernadores de las provincias la suscripción de un «Acta de concertación sobre los lineamientos de la política fiscal para 1976», que fue suscripta el 3 de diciembre de 1975.

En ese acuerdo se convenía que las provincias volverían a restablecer el impuesto a las actividades lucrativas, dejando sin efecto el impuesto de patentes que rigió durante un solo año. Y se puntualizaba que en la reimplantación del gravamen, también serían contribuyentes las entidades cooperativas.

De esta manera, el gobierno nacional cumplía con uno de los requerimientos del Fondo Monetario Internacional, cuyo criterio siempre fue el de no reconocer la naturaleza especial de las cooperativas, como ya hemos explicado.

Con esa denominación del gravamen quedó abierto un flanco que permitió a las cooperativas realizar planteos judiciales basados en los

caracteres que determinan su naturaleza no lucrativa. El gobierno militar surgido del golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976 prestó atención a esta circunstancia y obró en consecuencia: cambió el nombre de impuesto a las actividades lucrativas por el de impuesto sobre los ingresos brutos y ratificó expresamente que el mismo alcanzaba también a las actividades ejercidas por las cooperativas.

La intencionalidad de las nuevas autoridades quedó de manifiesto en el texto del artículo definitorio del hecho imposible que impuso a cada una de las provincias: «El ejercicio habitual y a título oneroso del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras y servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso —lucrativo o no— cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas».

Este propósito colisionó en la provincia de Neuquén con una norma expresa de su Constitución que eximía de impuesto a las cooperativas, criterio seguido más tarde por las provincias de Río Negro y Chubut, mientras que las constituciones de Buenos Aires y Santiago del Estero delegaron en la ley un tratamiento impositivo especial para las cooperativas.

El caso de la provincia de Buenos Aires es el más interesante para comentar por las peripecias acaecidas en la relación entre el impuesto sobre los ingresos brutos y las cooperativas.

Cuando en 1994 se aprobó la Constitución de este estado provincial, el más importante de Argentina, la incidencia de las entidades de la economía solidaria logró que el artículo 41 de la carta magna incluyese el compromiso de fomentar la organización y desarrollo de las cooperativas mediante el otorgamiento de un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza³⁴.

Merced a esa norma constitucional, varios años después el movimiento cooperativo obtuvo una formidable conquista: el reconocimiento legal de la naturaleza económica del acto cooperativo, a través del dictado de la Ley provincial n.º 13360, que fue sancionada el 6 de julio de 2005, promulgada por el Poder Ejecutivo provincial el 1 de agosto de 2005 mediante decreto 1724 y publicada nueve días después en el Boletín Oficial, fecha a partir de la cual entró en vigencia.

La parte dispositiva de la ley declaró no sujetas al impuesto sobre los ingresos brutos a «las operaciones realizadas entre las cooperativas constituidas conforme con la Ley nacional n.º 20.337 y sus asociados

³⁴ Artículo 41 de la actual Constitución bonaerense: «La Provincia fomenta la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza».

en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales, como asimismo los respectivos retornos».

Por solicitud del Ministerio de Economía de la Provincia, debió aclararse que «esta disposición comprenderá el aprovisionamiento de bienes o la prestación de servicios que efectúen las cooperativas a sus asociados, la entrega de su producción que los asociados de las cooperativas efectúen a las mismas y las operaciones financieras que se lleven a cabo entre las cooperativas y sus asociados».

También la Ley n.º 13360 dejó fuera del alcance del impuesto de sellos a los actos, contratos y operaciones «realizados entre las cooperativas constituidas conforme con la Ley nacional n.º 20.337 y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales».

Lo trascendente de esta ley se encuentra en los fundamentos del proyecto que la hizo posible, que textualmente expresan:

- La Constitución Provincial vigente desde 1994 dispone en su artículo 41 que «La Provincia... fomenta la constitución y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza».
- En nuestro país, las cooperativas se encuentran regidas por la Ley nacional n.º 20.337, que en su artículo 2 las conceptúa como «entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios», puntualizando en sus doce incisos los caracteres fundamentales que les otorgan esa particular naturaleza a que hace referencia la carta magna provincial.
- La noción de *acto cooperativo*, definido en el primer párrafo del artículo 4 de ese texto legal como «los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales», es la base que da sustento a la existencia de la cooperativa como un instituto jurídico *sui-generis*, condición que en los últimos años ha sido reconocida en forma mayoritaria en el ámbito doctrinario, legislativo y jurisprudencial.
- En la exposición de motivos de dicho artículo 4, se comparte la caracterización que del acto cooperativo hizo la ley brasileña de 1971, pionera en esta materia, al expresar que «el acto cooperativo no implica operación de mercado, ni contrato de compraventa». Cabe agregar que la propia Constitución Federal de Brasil dispone en su artículo 146 que «corresponde a la ley complementar el adecuado tratamiento del acto cooperativo».

- El legislador no puede ignorar que la actividad de las cooperativas es en esencia una prolongación de la actividad de sus asociados, una actividad común de todos ellos que se unen para dar a su acción la potencialidad del conjunto y obtener así lo que individualmente no pueden alcanzar o les representa un mayor costo, un mayor sacrificio.
- Es la propia realidad económica la que determina que en la relación cooperativa-asociado existe en verdad un solo sujeto. Desconocer esta situación en el ámbito de los llamados «gravámenes en cascada», como es el caso de los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos, nos lleva a casos de doble y hasta triple imposición, haciendo recaer una mayor carga tributaria en quienes necesitan de la acción conjunta para acceder a los mismos mercados a que llegan individualmente antes de mayor potencialidad económica.
- La Argentina, como sucede en casi todos los países de América Latina, suma a sus altos índices de pobreza e indigencia una creciente concentración de la riqueza, situación que ha convertido a este continente en el de mayor inequidad en el mundo. Dentro de tal contexto, un adecuado tratamiento tributario de las cooperativas —instituciones constituidas por los estratos de menor poder económico de la sociedad— contribuirá no sólo a mitigar esas desigualdades sino también a llevar a la práctica los preceptos constitucionales.

En los seis años posteriores a su sanción, la Ley n.º 13360 se aplicó sin inconvenientes, salvo el lógico resquemor de los funcionarios de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) al considerar que la nueva norma afectaba el nivel de recaudación fiscal y afectaba, por ende, el premio por productividad que recibe el personal del organismo.

Pero hubo un acontecimiento que desencadenó la «guerra» contra esa Ley: el 8 de julio de 2011 la principal cooperativa de consumo del país³⁵ inauguró una sucursal en la ciudad de Mar del Plata, hecho que desencadenó una fuerte incidencia empresarial agitando la bandera de la «competencia desleal».

A partir de allí se sucedieron durante los próximos seis años otros tantos intentos de derogación de la Ley n.º 13360, procurando anular en el impuesto sobre los ingresos brutos el tratamiento de no sujeción

³⁵ La Cooperativa Obrera Limitada de Consumo y Vivienda, entidad fundada en 1920, con sede central en la ciudad bonaerense de Bahía Blanca.

de los actos cooperativos y convertirlo en una simple exención, que además no alcanzaría a las operaciones de «ventas al por menor».

Cinco de esos intentos fracasaron en la discusión parlamentaria, gracias a la labor de esclarecimiento realizada por los representantes del movimiento cooperativo. Pero en la última oportunidad, que sucedió en diciembre de 2017, la no sujeción quedó transformada en una mera liberalidad, argumentando que ello no perjudicaba los intereses de las cooperativas y se seguía cumpliendo con la manda constitucional.

Esta medida, tildada de inconstitucional al desvirtuar el tratamiento tributario acorde con su naturaleza que compromete el artículo 41 de la Constitución provincial, generó una demanda judicial que tramita desde hace algo más de tres años ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.

Lo procedente de este reclamo quedó demostrado a principios de 2020, cuando «entre gallos y medianoche» la Legislatura bonaerense aprobó la propuesta de un diputado, a todas luces vocero de la inquietud de las grandes droguerías lucrativas, dejando sin efecto la exención en el impuesto sobre los ingresos brutos a las «las operaciones de las cooperativas cuya actividad sea la venta al por mayor de productos farmacéuticos, veterinarios, cosméticos y de perfumería»³⁶.

Afortunadamente, el Poder Ejecutivo provincial envió el 14 de mayo de ese mismo año un mensaje a la Legislatura solicitando la reimplantación retroactiva de la exención, iniciativa que resultó aprobada una semana más tarde³⁷.

Al margen de la situación comentada in extenso respecto a la provincia de Buenos Aires, por lo que ello implica en lo relacionado con el reconocimiento tributario de la peculiar naturaleza de las cooperativas, cabe mencionar que la legislación vigente en la mayoría de las jurisdicciones provinciales reconocen algunas exenciones en el impuesto sobre los ingresos brutos en beneficio de determinados tipos de cooperativas, especialmente las prestadoras de servicios públicos y las de trabajo.

Un tema seguido con expectativa a la fecha de elaboración del presente escrito³⁸ es el vinculado a la aplicación del impuesto sobre los in-

³⁶ Artículo 113 de la Ley n.º 15170 de la provincia de Buenos Aires, publicada el 10 de enero de 2020.

³⁷ Artículo 10 de la Ley n.º 15174 de la provincia de Buenos Aires, publicada el 28 de mayo de 2020.

³⁸ Mediados del mes de julio de 2021.

gresos a las actividades que desarrollan en Argentina las entidades sin fines de lucro.

En efecto, la ley de coparticipación federal de los recursos fiscales nacionales³⁹ requirió la adhesión de cada provincia mediante una ley que, entre otras exigencias, dispusiese que el impuesto sobre los ingresos brutos recayera «sobre los ingresos provenientes del ejercicio de actividades empresarias (incluso unipersonales) civiles o comerciales con fines de lucro», por lo que —a *contrario sensu*— ese tributo no podría gravar las actividades empresarias sin fines de lucro, so pena de perder el derecho a la coparticipación.

En base a este argumento una cooperativa farmacéutica de Tucumán⁴⁰ demandó al fisco provincial por la norma del Código Fiscal que gravaba sus operaciones y terminó obteniendo un fallo favorable de la Corte Suprema de Justicia tucumana⁴¹. Apelada la sentencia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, este alto tribunal declaró inadmisibile el recurso⁴².

Un similar planteo judicial, promovido contra la provincia de Chaco por la misma cooperativa farmacéutica que también cuenta con asociados en ese territorio, fue desestimado por el Superior Tribunal de Justicia chaqueño⁴³, que al mismo tiempo denegó el recurso extraordinario federal solicitado por la actora.

Ante este pronunciamiento, la cooperativa presentó dicho recurso en forma directa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, obteniendo con fecha 10 de mayo de 2021 un pronunciamiento favorable de la Procuración General de la Nación, cuyo dictamen⁴⁴ expone argumentos que la llevan a solicitar la revocatoria de lo decidido por la justicia chaqueña.

Una sentencia del máximo tribunal argentino que acoja lo propuesto por la Procuración tendría una importante trascendencia porque alentaría presentaciones judiciales en el mismo sentido no solamente de cooperativas sino de mutuales, asociaciones y otros entes sin fines lucro, lo que podría implicar una merma considerable en la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos en varias provincias.

³⁹ Ley n.º 23548, publicada el 26 de enero de 1988.

⁴⁰ Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi Limitada (COFARAL).

⁴¹ Sentencia n.º 111 del 2 de marzo de 2017.

⁴² Sentencia del 4 de septiembre de 2018.

⁴³ Resolución n.º 183 del 12 de junio de 2019.

⁴⁴ Ver https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2021/LMonti/mayo/Cooperativa_Farmacutica_CSJ_1490_2019_RH1.pdf

9. Promoción de las cooperativas

En la Introducción del presente trabajo expresamos que al margen de su finalidad estrictamente fiscal, también los tributos constituyen una eficaz herramienta de la política que desee implementar cada gobierno para influir, favorable o perjudicialmente, en el desarrollo de las cooperativas.

En este campo es útil recordar que los principales organismos internacionales han destacado reiteradamente el rol de las cooperativas en todos los países, exhortando a los Estados para que instrumenten políticas de fomento a esas entidades.

En lo que va del presente siglo, la Resolución 56/114 adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2001, tras recordar pronunciamientos similares efectuados en 1992, 1994, 1996 y 1999, reconoció que las cooperativas «están pasando a ser un factor importante del desarrollo económico y social».

Al mismo tiempo alentó «a los gobiernos a que sigan examinando, según proceda, las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen las actividades de las cooperativas, con miras a garantizarles un entorno propicio y a proteger y promover su potencial para ayudarles a lograr sus objetivos».

Seis meses después, la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada el 20 de junio de 2002 en Ginebra, reconoció «la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía» y que «las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social».

Esa «Recomendación sobre promoción de las cooperativas» expresó que «una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo» y sugirió que «los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función».

Tal vez el mayor respaldo global que ha merecido el papel de las cooperativas en el desarrollo social ha sido la Resolución 64/136 adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2009, proclamando al año 2012 como «Año Internacional de las Cooperativas» bajo el lema «Las empresas cooperativas construyen un mundo mejor».

Dicha Resolución, que recuerda otras afines aprobadas con posterioridad a la citada 56/114, es decir, en 2003, 2005 y 2007, alienta a

los gobiernos de todo el mundo a que promuevan el crecimiento y sostenibilidad de las cooperativas, a través de «incentivos fiscales apropiados y el acceso a los servicios y mercados financieros», lo que constituye una suerte de reproducción de la cláusula constitucional aprobada en 1994 en la Provincia de Buenos Aires.

El documento más reciente de la Organización de las Naciones sobre las cooperativas en el desarrollo social es la Resolución 74/119, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019 y precedida de otros pronunciamientos similares efectuados en 2011, 2013, 2015 y 2017.

En ella se invita y alienta a todos los gobiernos para adoptar medidas que fomenten la actividad de las cooperativas, entre las cuales menciona «examinar la legislación y los reglamentos vigentes a fin de conseguir que el entorno jurídico y normativo nacional sea más propicio a la creación y el crecimiento de las cooperativas mejorando las leyes y los reglamentos vigentes o promulgando otros nuevos, especialmente en lo que respecta al acceso al capital, la autonomía, la competitividad y una tributación justa».

En Argentina la última reforma de la Constitución Nacional se produjo en 1974 y los convencionales no acogieron la propuesta de contemplar en su articulado alguna referencia a las cooperativas, aduciendo que eso escapaba al acuerdo sobre el tipo de enmiendas a introducir que habían pactado las dos principales fuerzas políticas del país y que se plasmó en la norma legal que declaró la necesidad de la reforma parcial y convocó a elecciones para la conformación de una convención constituyente⁴⁵.

Quizá podría decirse que la presencia del sistema cooperativo está indirectamente dada por el artículo 42 del nuevo texto constitucional, cuando expresa que «las autoridades proveerán a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios», figura que en buena medida es representada por una buena parte de las cooperativas.

En cambio, las jurisdicciones locales (23 provincia y la ciudad autónoma que es sede del gobierno federal) casi en su totalidad no han escatimado en legislar constitucionalmente sobre el cooperativismo, incluyendo cinco de ellas el aspecto tributario, tal como puede observarse a continuación:

⁴⁵ Ley nacional n.º 21309, publicada el 31 de diciembre de 1993.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Artículo 48. Es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social.

La Ciudad promueve... el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los emprendimientos cooperativos, mutuales y otras formas de economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera.

Artículo 104. Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno: ... Promueve la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales y otras que tiendan al bienestar general. Crea un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de las políticas públicas.

Provincia de Buenos Aires

Artículo 41. La Provincia... fomenta la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza.

Artículo 192. Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes:... 8. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica.

Provincia de Catamarca

Artículo 55. El Estado garantiza la iniciativa privada armonizándola con los derechos de las personas y la comunidad... Asegura la radicación y continuidad de las industrias... mediante créditos de fomento, desgravaciones, exenciones impositivas, adjudicación de tierras fiscales, subsidios en tarifas públicas y demás incentivos idóneos para ese fin.

Con iguales instrumentos, la Provincia promueve el desarrollo de... las unidades económicas familiar, cooperativa y de pequeña y mediana empresa.

Artículo 58. La comunidad catamarqueña se funda en la pluralidad y la solidaridad...

La Provincia garantiza la constitución y funcionamiento de:... 3) Las cooperativas y mutuales. Dentro de sus competencias, la Provincia las fomenta, registra, fiscaliza en su funcionamiento de acuerdo a la

Ley, apoya para su afianzamiento y desarrollo y difunde la educación cooperativista y mutualista y la capacitación de sus dirigentes.

Artículo 66. La ley podrá conceder a las municipalidades o cooperativas de usuarios, la explotación de las fuentes de energía hidráulicas.

Provincia de Córdoba

Artículo 36. El Estado Provincial fomenta y promueve la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales. Les asegura una adecuada asistencia, difusión y fiscalización que garantice su carácter y finalidades.

Artículo 75. Los servicios públicos corresponden originariamente, según su naturaleza y características a la Provincia o a los Municipios; pueden prestarse directamente, o por medio de cooperativas o sociedades de economía mixta, y por particulares.

Provincia de Corrientes

Artículo 64. El régimen de división, adjudicación y administración de las tierras fiscales es establecido por ley que debe contemplar... la entrega y adjudicación preferencial a sus ocupantes, a pequeños productores y sus descendientes, y a personas jurídicas de organización cooperativa u otras formas asociativas.

Artículo 206. La educación, como derecho humano y bien social, debe ser integral y orientada a formar ciudadanos para la vida democrática y la convivencia humana.

El Estado Provincial... promueve los valores cooperativos.

Artículo 225. Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local.

Son atribuciones y deberes específicos del municipio:... 16) Promover la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales y otras que tiendan al bienestar general. Crear un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de las políticas públicas.

Disposiciones Transitorias. Primera: Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Bases para la formulación de políticas de Estado:... 4) El Estado debe:... k) promover como ejes prioritarios de las políticas de Estado... el fomento de la actividad cooperativa y mutualista.

Provincia de Chaco

Artículo 42. El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes de colonización, con fines de fomento, desarrollo y producción que prevean:... 3) La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia; grupos de organización cooperativa y entidades intermedias sin fines de lucro.

Artículo 43. No podrán ser adjudicatarias directas o indirectas las sociedades mercantiles, cualquiera sea su forma o naturaleza, y las instituciones de carácter religioso o militar... La ley creará y reglamentará el organismo encargado de la adjudicación de la tierra a la que se refiere este artículo y estará integrado por representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, productores y entidades cooperativas.

Artículo 45. La Provincia creará los institutos y arbitrará los medios necesarios, con intervención de representantes del Estado, entidades cooperativas, asociaciones de productores, de profesionales, de trabajadores agropecuarios, forestales y de actividades vinculadas, de organizaciones empresarias y de crédito, para la defensa efectiva de la producción.

Artículo 52. La Provincia reconoce la función social de la cooperación libre sin fines de lucro. Promoverá y favorecerá su incremento con los medios más idóneos y asegurará una adecuada asistencia, difusión y fiscalización que proteja el carácter y finalidad de la misma.

Artículo 54. Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas.

Provincia de Chubut

Artículo 87. Se fomenta la formación de cooperativas y mutualidades sobre la base de la cooperación libre sin fines de lucro; las que así se constituyan y funcionen están exentas de impuestos. El Estado fiscaliza el cumplimiento de sus fines.

Provincia de Entre Ríos

Artículo 70. El Estado, dentro de su competencia... Promoverá la propiedad y gestión de medios de comunicación social por parte de organizaciones sociales, cooperativas y comunitarias sin fines de lucro.

Artículo 76. Estimulará la tendencia cooperativista, mutualista, asociativista, y la conformación de empresas de la economía social, basadas en los principios del bien común y en la gestión solidaria. Protegerá las organizaciones de ese carácter, fomentando su desarrollo, asistencia técnica y fiscalización, garantizando su naturaleza y finalidad. Controlará que las cooperativas de trabajo sean fuente de empleo decente. En las licitaciones y concesiones de servicios públicos que realice el Estado, en igualdad de condiciones, serán preferidas estas organizaciones. Alentará la propiedad y gestión cooperativa de empresas por sus trabajadores. Difundirá el pensamiento y la educación cooperativista, mutualista y asociativista. Brindará tratamiento impositivo adecuado a su naturaleza, y podrá concederles exenciones fiscales a las que colaboren con el desarrollo de la Provincia.

Artículo 85. El servicio público de suministro de agua potable no podrá ser privatizado, a excepción del que presten las cooperativas y consorcios vecinales en forma individual o conjunta con el Estado provincial, los municipios, las comunas, los entes autárquicos y descentralizados, las empresas y sociedades del Estado. Los usuarios tendrán participación necesaria en la gestión.

Artículo 260. Los lineamientos curriculares para cada nivel educativo obligatorio, integrarán, de manera transversal, educación con: cultura, derechos humanos, culturas ancestrales, cooperativismo y mutualismo, educación sexual, para la paz y para la no violencia, trabajo, ciencia y tecnología.

Provincia de Formosa

Artículo 40. El Estado encausará la economía de la Provincia... de acuerdo con las siguientes bases:... 4) Fomento de las instituciones cooperativas con fines de protección a los pequeños productores.

Artículo 41. Se dictarán leyes especiales tendientes a:... 3) El fomento de las cooperativas, mutuales y asociaciones, fundaciones y demás instituciones que estén basadas en principios de solidaridad social, cualquiera sea la actividad. El Estado asegura una adecuada orientación, asistencia y fiscalización.

Artículo 43. Los servicios públicos corresponden, originariamente, a la Provincia o a los municipios, y la explotación puede ser efectuada por el Estado, por cooperativas, sociedades con participación estatal o por particulares.

Artículo 82. El trabajo es un derecho dignificante del ser humano que desaparece con la extinción de la vida, y también es un

deber. Gozará, en sus diversas formas, de protección de las leyes, las que deberán asegurar al trabajador:... 11) Fomento de la cooperación libre.

Artículo 100. Todas las personas tienen derecho a acceder a los beneficios de la ciencia y de la tecnología. Para ello el Estado deberá:... 4) Crear y desarrollar servicios técnicos y de extensión educativa y cultural, tales como investigación y desarrollo científico y tecnológico. Se privilegiará lo inherente al uso y control de los recursos naturales provinciales con énfasis en los del sector primario y los energéticos, como asimismo el desarrollo de ventajas competitivas en la producción de bienes y servicios, especialmente en los siguientes aspectos:... g) Apoyo e incentivo a las empresas, entidades cooperativas y uniones asociativas que inviertan en investigación y desarrollo tecnológico y en la formación y perfeccionamiento de sus recursos humanos, siempre que asegure fuentes de trabajo a la comunidad.

Artículo 120. Corresponde al Poder Legislativo las siguientes atribuciones:... 17) Dictar la ley general de Colonización y las demás leyes necesarias que establezcan las bases y políticas que deberá seguir la Administración para... estimular las organizaciones mutualistas, cooperativas y de cualquier otra forma que se asienten en el principio de la solidaridad social.

Provincia de Jujuy

Artículo 72. ... 4. Se dictará una ley para impulsar la minería, se apoyará la formación de cooperativas y el establecimiento de plantas de concentración e industrialización... 6. El Estado promoverá, favorecerá y protegerá el cooperativismo. Este se incluirá en los programas de educación y se difundirán sus principios y logros.

Artículo 74. ... 2. Las tierras fiscales deben ser colonizadas y destinadas a la explotación agropecuaria o forestal mediante su entrega en propiedad, a cuyos efectos se dictará una ley de fomento fundada en el interés social, con sujeción a las bases siguientes:... 2) Asignación preferencial a los pobladores del lugar cuando posean condiciones de trabajo y arraigo, a las organizaciones cooperativas y a quienes acrediten planes de indudable progreso social, como así también idoneidad técnica y capacidad económica.

Artículo 77. 1. Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado. 2. Se podrá otorgar concesiones a cooperativas de usuarios, incluso con la participación de entidades oficiales, como así también a particulares, previa licitación pública.

Artículo 143. 1. El Banco de la Provincia de Jujuy tendrá por objeto primordial fomentar la creación de fuentes de riqueza y propender al desarrollo de las actividades de la producción en la Provincia, debiendo estimular el trabajo personal, la actividad del pequeño productor, el cooperativismo, la adquisición de la vivienda o predio familiar, la tecnificación y mecanización de la labor rural y la asistencia crediticia para las actividades profesionales, comerciales e industriales.

Artículo 190. Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes siguientes, conforme a esta Constitución, la ley y la carta orgánica:... 10) Realizar otras obras directamente o por contratación, por consorcio o cooperativas; ... 16) Crear el banco municipal, cooperativas de crédito e instituciones de fomento.

Provincia de La Pampa

Artículo 35. La colonización social será ejecutada por el Estado mediante la entrega en propiedad con pago a largo plazo o en concesiones vitalicias hereditarias, a trabajadores rurales u otras personas físicas que no sean propietarias de una unidad económica, y se ajustará a las siguientes bases:... c) adjudicación preferencial a organizaciones cooperativas, las que se excluyen de la prohibición del inciso g); ...g) la prohibición de adjudicar lotes a sociedades mercantiles, cualquiera sea su forma, salvo cuando el destino de la tierra en pequeñas parcelas sea para la radicación de industrias.

Artículo 42. Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado provincial o municipal y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada preferentemente por el Estado, municipios, entes autárquicos o autónomos, o cooperativas de usuarios, en los que podrán intervenir las entidades públicas.

Artículo 68. Son atribuciones y deberes de la Cámara de Diputados:... 18) dictar leyes orientadas a proteger y fomentar el régimen cooperativo.

Provincia de La Rioja

Artículo 60. La actividad económica estará al servicio del hombre y se organizará conforme a los principios sociales de esta Constitución. El Estado garantiza la libre iniciativa privada, armonizándola con los derechos de la persona y la comunidad, debiendo regular las actividades económicas a esos efectos. A tal fin se crearán los institutos y se arbi-

trarán los medios necesarios con intervención de representantes del trabajo, sociedades, cooperativas, asociaciones de productores, trabajadores, empresarios e instituciones oficiales de crédito para la defensa efectiva de la producción básica, la distribución de la tierra pública, el aprovechamiento de los recursos naturales, la radicación de industrias, especialmente en el interior de la provincia y la comercialización de la producción en beneficio de los productores y consumidores.

Artículo 66. Los servicios públicos pertenecen originariamente, según su naturaleza y características, a la provincia o a las municipalidades y podrán ser concedidos a los particulares para su explotación en la forma y modo que determine la ley, priorizándose las entidades cooperativas.

Artículo 67. El Estado, a través de la ley, fomentará y promoverá la organización, el mantenimiento y el desarrollo de cooperativas y mutuales, mediante la asistencia técnica e integral, el correcto ejercicio de la fiscalización y un adecuado plan de educación y capacitación cooperativista y mutualista.

Provincia de Mendoza

La Constitución mendocina no contempla cláusulas vinculadas con las cooperativas o el cooperativismo, pero corresponde hacer notar que el texto vigente en esa provincia fue aprobado hace más de un siglo, el 11 de febrero de 1916, cuando las cooperativas aún no contaban con una ley que las reconociera como sujetos de derecho específicos.

Las enmiendas aprobadas en 1965, 1985 y 2005 estuvieron, en su mayor parte, referidas únicamente a temas vinculadas con cargos políticos o judiciales.

Provincia de Misiones

Artículo 39. La Provincia garantizará la atención de la salud de la población, a cuyo fin la Legislatura dictará la Ley Sanitaria correspondiente que asegure la asistencia médica integral, preventiva y asistencial. A los efectos de cumplir más acabadamente estas obligaciones, el Gobierno podrá por medio de convenios, comprometer su colaboración con la Nación, con otras provincias, asociaciones profesionales, entidades mutuales y cooperativas.

Artículo 41. Las leyes que organicen y reglamenten la educación se sujetarán a los principios y reglas siguientes:... Juntamente con la

enseñanza primaria, secundaria y especial, se impartirán conocimientos prácticos, relacionados con los sistemas cooperativos.

Artículo 54. La ley reglamentará la colonización oficial o privada sobre las siguientes bases:... 3. adjudicación preferencial a grupos organizados en cooperativas.

Artículo 59. Los servicios públicos corresponden originariamente a la Provincia o a los municipios, y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada por el Estado, entes autárquicos o autónomos o cooperativas de usuarios en los que podrán intervenir las entidades públicas... Los de transporte terrestre o de la navegación por líneas regulares podrán concederse a empresas privadas o a cooperativas, pero dicha concesión deberá ser aprobada por la ley.

Artículo 60. Las entidades gremiales y sindicales, cooperativas y asociaciones de productores y consumidores intervendrán en la defensa de la producción en relación al consumo y las necesidades de inversión.

Artículo 61. La Provincia, dentro de los derechos y garantías asegurados en esta Constitución, podrá controlar, tomar a su cargo o destinar para cooperativas o entidades similares, cuando el bien común lo exija, aquellas actividades en que predomina el interés público y en que la iniciativa privada sea insuficiente, monopolista o privilegiada.

Artículo 62. La Provincia reconoce la función social del cooperativismo. Promoverá y favorecerá su incremento por los medios más idóneos y asegurará su carácter y finalidades y facilitará el acceso directo de las cooperativas de producción a los mercados consumidores nacionales y extranjeros.

Artículo 64. La Provincia... propenderá a la creación o radicación de nuevos bancos en su territorio, especialmente los cooperativos y de fomento agrario-industrial.

Artículo 101. Corresponde a la Cámara de Representantes:... 7. ...propender a la formación de sociedades cooperativas

Provincia del Neuquén

Artículo 79. El Estado provincial, por medio de una legislación adecuada, propenderá a mejorar las condiciones de vida y subsistencia social, fomentando y protegiendo el establecimiento de cooperativas de producción, consumo y crédito, reconociendo su función social y favoreciendo el acceso del ahorro popular a la vivienda propia.

Artículo 80. ... Están excluidos de la obligación licitatoria y podrán ser adjudicatarios directos en la prestación de servicios públicos, en las

condiciones que establezca la legislación provincial respectiva, los entes autárquicos provinciales y las sociedades cooperativas preexistentes, integradas por vecinos usuarios en actual prestación de los servicios y con sede en la ciudad donde deban prestarlos.

Artículo 81. Los servicios públicos estarán a cargo del Estado provincial, municipal, entes autárquicos y sociedades cooperativas.

Artículo 144. La Legislatura, al dictar leyes de carácter tributario, propenderá a:... Se eximirá a las entidades cooperativas, mutuales, culturales y gremiales.

Artículo 292. ... Están excluidos de la obligación licitatoria y podrán ser adjudicatarios directos en la prestación de servicios públicos los entes autárquicos provinciales, municipales y las sociedades cooperativas preexistentes integradas por vecinos usuarios, en actual prestación de los servicios y con sede en la ciudad donde deban prestarlos.

Provincia de Río Negro

Artículo 80. La Provincia... Otorga las concesiones de explotación y dispone las formas de participación de municipios, cooperativas y usuarios.

Artículo 98. ... Puede prescindirse de la licitación pública o privada cuando el Estado resuelva realizar las obras por administración o por intermedio de empresas cooperativas, sociedades mixtas o de otro tipo, de las cuales forma parte, y por los organismos intermunicipales o interprovinciales que se formaren al mismo efecto, para beneficiar al desarrollo y a la economía regional.

Artículo 100. El Estado reconoce la función económica y social del mutualismo y de la cooperación libre, en especial de las cooperativas de producción y las que son fuente de trabajo y ocupación.

Implementa las políticas destinadas a la difusión del pensamiento mutualista y cooperativista; la organización, el apoyo técnico y financiero; la comercialización y distribución de sus productos o servicios.

La ley organiza el registro, ejercicio del poder de policía, caracteres, finalidades y controles.

Artículo 101. La Provincia promueve y asegura a todos sus habitantes la asociación cooperativa con características de libre acceso, adhesión voluntaria, organización democrática y solidaria. Las cooperativas deben cubrir necesidades comunes, propender al bienestar general y brindar servicios sin fines de lucro. El cooperativismo cuenta con

representación en la forma en que lo determine la ley en toda aquella actividad pública donde tenga presencia activa.

Artículo 102. Son cooperativas las instituciones privadas de servicios constituidas con arreglo a la legislación específica. Los actos de las cooperativas y sucursales con asiento en la Provincia, que den cumplimiento a los principios de libre asociación y participación de los asociados locales en las decisiones y controles de ellas, no son objeto de imposición a los efectos de los tributos provinciales.

El gobierno provincial y los municipios dan preferencia en el otorgamiento de permisos a las cooperativas integradas por la comunidad respectiva, o la mayor parte de ella, para la prestación de los servicios públicos de los que es usuaria.

Asimismo dan prioridad a las cooperativas de producción y trabajo en sus licitaciones y contratos, ante igualdad de ofrecimientos.

Artículo 103. La Provincia incorpora dentro del currículo oficial y en los distintos niveles de enseñanza, la educación cooperativa, a través de acciones conjuntas de las autoridades educativas, los representantes del sector cooperativo y el órgano competente en la materia.

Impulsa la práctica del cooperativismo escolar.

La ley organiza el registro, ejercicio del poder de policía, caracteres, finalidades y controles.

Artículo 229. El Municipio tiene las siguientes facultades y deberes:... 8. Participa con fines de utilidad común en la actividad económica; crea y promueve empresas públicas y mixtas, entes vecinales, cooperativas, consorcios de vecinos y toda forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios y construcción de obras.

Provincia de Salta

Artículo 73. Los poderes públicos reconocen la función económica y social de las cooperativas y alientan su formación y desarrollo. Las cooperativas que colaboren con los fines del Estado en el desarrollo económico de la Provincia gozan de especial apoyo oficial.

Provincia de Santa Cruz

Artículo 50. La Provincia deberá fomentar el cooperativismo, mediante el tratamiento especial a las organizaciones de ese carácter.

Provincia de Santa Fe

Artículo 26. La Provincia reconoce la función social de la cooperación en el campo económico, en sus diferentes modalidades. La ley promueve y favorece el cooperativismo con los medios más idóneos y asegura, con oportuna fiscalización, su carácter y finalidades.

Artículo 28. La Provincia... Estimula la industrialización y comercialización de sus productos por organismos cooperativos radicados en las zonas de producción que faciliten su acceso directo a los mercados de consumo, tanto internos como externos, y mediante una adecuada política de promoción, crediticia y tributaria, que aliente la actividad privada realizada con sentido de solidaridad social.

Promueve la creación de entes cooperativos que, conjuntamente con otros organismos, al realizar el proceso industrial y comercial, defiendan el valor de la producción del agro de la disparidad de los precios agropecuarios y de los no agropecuarios.

Provincia de San Juan

Artículo 115. El régimen de división y adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes previos de colonización con fines de fomento que prevean:... 3. La adjudicación preferencial a cooperativas.

Provincia de San Luis

Artículo 85. El Estado reconoce la función económica y social de la cooperación libre. Estimula el desarrollo de las mutuales, empresas de autogestión y cooperativas de distinto objeto social, procurando se asegure su carácter y finalidad.

Provincia de Santiago del Estero

Artículo 74. Los planes y programas de la educación pública obligatoria enfatizarán los contenidos referidos al conocimiento de la Constitución, defensa de los derechos humanos, protección de los recursos naturales y medio ambiente, educación para la salud, cooperativismo y mutualismo.

Artículo 101. El Estado reconoce la función económica y social de las cooperativas y mutuales y alienta su formación y desarrollo. Deberán estar inscriptas y autorizadas para funcionar.

Las cooperativas y mutuales que colaboren con los fines del Estado en el desarrollo económico de la Provincia, gozan de especial apoyo oficial en materia impositiva, según lo establezca la ley.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Artículo 30. El Estado Provincial alienta la organización y desarrollo de las cooperativas y mutuales, proponiendo y asegurando a todos sus habitantes la asociación cooperativa con características de libre acceso, adhesión voluntaria y organización democrática y solidaria. Las cooperativas deberán cubrir necesidades comunes, propender al bienestar general y brindar servicios sin fines de lucro. La adecuada fiscalización garantizará el carácter y finalidad de las mismas.

Provincia de Tucumán

Artículo 67. Corresponde al Poder Legislativo:... Dictar leyes que promuevan el cooperativismo y el mutualismo.

Artículo 101. El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, y tiene las siguientes atribuciones y deberes:... Promover la creación y el fortalecimiento de asociaciones cooperativas, mutuales y organizaciones no gubernamentales en todo el territorio provincial.

Bibliografía

- ALTHAUS, Alfredo A.: Tratado de derecho cooperativo. Zeus Editora, Rosario, 1974.
- CRACOGNA, Dante: Situación tributaria de las cooperativas en la Argentina: Encuadramiento constitucional. En Las cooperativas y los impuestos en el Mercosur. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2004.
- CRACOGNA, Dante: Comentarios a la Ley de Cooperativas, 3.^a edición. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2006.
- CRACOGNA, Dante: Manual de legislación cooperativa, 2.^a edición. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2016.
- KAPLAN DE DRIMER, Alicia y DRIMER, Bernardo: Las cooperativas. Fundamentos - Historia - Doctrina. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2017.

- MASÓN, Rubén Alfredo: Tributación cooperativa. En Revista de la Cooperación n.º 192. Edición de FACC, Buenos Aires, 1978.
- MASÓN, Rubén Alfredo: La actual situación impositiva de las cooperativas de consumo. En Revista de la Cooperación n.º 199. Edición de FACC, Buenos Aires, 1980.
- MASÓN, Rubén Alfredo: El retorno cooperativo y los impuestos al valor agregado y sobre los ingresos brutos. En Las cooperativas ante el régimen tributario. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 1980.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Las cooperativas y los impuestos. En Temas de derecho cooperativo. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 1986.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Reflexiones sobre la economía social. En Cuadernos de economía social n.º 6. Edición de IAIES, Buenos Aires, 1998.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Situación tributaria de las cooperativas en la Argentina: Impuestos provinciales. En Las cooperativas y los impuestos en el Mercosur. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2004.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Las diferencias cooperativas. En Realidad Profesional n.º 39. Edición del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2007.
- MASÓN, Rubén Alfredo: El acto cooperativo y su tratamiento tributario. En El Ecosocial n.º 7. Edición de Acooperar, Mar del Plata, 2013.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Las cooperativas y la reforma tributaria. En Prensa Cooperativa n.º 414. Edición de Prensa Cooperativa, Mar del Plata, 2017.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Tributación cooperativa: La ley bonaerense 13.360. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2018.
- MASÓN, Rubén Alfredo: Las cooperativas y el régimen tributario. En Políticas públicas y cooperativas, Editorial Intercoop, Buenos Aires, 2020.
- PASTORINO, Roberto Jorge: Impuestos a las transacciones cooperativas. Editorial Intercoop, Buenos Aires, 1981.

Deusto Estudios Cooperativos

Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección iec.derecho@deusto.es, serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

Monografía: Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

Artículo: Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.

Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Deusto Estudios Cooperativos



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES



Deusto

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto