

## proyecto de reforma parcial de la ley n° 20.337

*Aarón Gleizer\**

La Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs de la Cámara de Diputados de la Nación está considerando un Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337, presentado por el Diputado Giubergia, que permitiría suprimir la renovación anual del consejo de administración, exigiría mayoría especial de dos tercios de los asociados o delegados presentes en la asamblea para remover a los consejeros o síndicos, y extendería a cuatro años la duración máxima del mandato de ambos cargos.

El art. 1° del Proyecto propone agregar al art. 50 de la Ley N° 20.337, un párrafo según el cual “cuando en virtud de lo establecido en el presente artículo las asambleas se constituyan con delegados elegidos por los asociados, los estatutos podrán determinar que las asambleas ordinarias se realicen cada dos ejercicios, sin perjuicio que anualmente el Consejo de Administración dé a conocer a los asociados el balance y la memoria del ejercicio vencido”.

A su vez, el art. 2° propone modificar el art. 59 de la Ley N° 20.337, exigiendo mayoría de dos tercios de los asociados presentes en la asamblea para aprobar la remoción de consejeros y síndicos. Se omite tener en cuenta que unos y otros son simples mandatarios de los asociados, y que la pérdida de confianza por más de la mitad de ellos, como lo exige la norma vigente, debe considerarse suficiente, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también desde una elemental postura ética.

Por otra parte, la posibilidad de revocación ad-nutum es el correlato simétrico de la reeligibilidad ilimitada de los consejeros, salvo previsión contraria del estatuto según el art. 63 de la Ley N° 20.337, y de los síndicos cuando lo autoriza el estatuto, según el art. 76 del mismo cuerpo legal.

---

(\*) Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC. Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y Otras Entidades sin fines de lucro (CPCECABA).

---

El art. 3º aumenta de tres a cuatro ejercicios la duración máxima del cargo de consejeros, en tanto que el art. 4º propone lo mismo para los síndicos, previendo además que serán reelegibles, salvo prohibición expresa del estatuto. Según el art. 76 de la ley vigente, los síndicos sólo son reelegibles si lo autoriza el estatuto.

Para encarar el análisis desde un punto de vista general, es oportuno recordar que el Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación, en su edición 1983, sostenía que “la experiencia recogida en los diez años de vigencia de la ley 20.337 y las posibilidades que brinda el desarrollo de su hermenéutica y su flexibilidad, no tornan aconsejable su reforma, sin perjuicio de lo cual resulta conveniente profundizar su análisis y el desarrollo de los estudios respectivos, de los cuales juntamente con las enseñanzas de la práctica cooperativa, irán surgiendo los elementos de juicio que en su momento el movimiento cooperativo habrá de tomar en cuenta para protagonizar una posible modificación”.<sup>1</sup>

Por su parte, el Documento Final de la edición 1989 del mismo Congreso expresa al respecto “el más decidido apoyo a la plena vigencia de la Ley 20.337, cuyos méritos han sido puestos en evidencia a lo largo de más de tres lustros de aplicación, sin advertirse motivos que justifiquen su modificación en el momento actual”.<sup>2</sup>

De la lectura de ambos documentos se desprende la aspiración del Movimiento Cooperativo de someter cualquier intento de reforma de la Ley N° 20.337 a un debate orgánico y participativo, que debería desarrollarse en el ámbito provisto por una nueva y muy necesaria edición del Congreso Argentino de la Cooperación.

A todo evento, cabe tener en cuenta que el tema de la reforma de la Ley N° 20.337 ni siquiera aparece mencionado en un documento emitido en oportunidad del 40º aniversario de la creación de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar).<sup>3</sup>

---

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

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

(3) Cfr. “El cooperativismo hoy. Bases para una política de Estado”, ed. Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar), Bs. Aires, 2002.

---

La Ley N° 20.337 sufrió una primera modificación formal a través de la Ley de facto N° 22.816, que actualizó el monto de las multas previstas en el art. 101, inc. 2°, dentro del régimen sancionatorio aplicable en caso de infracción a la ley o sus normas reglamentarias.

Posteriormente, la estructura de la fiscalización pública fue modificada mediante el Decreto “de necesidad y urgencia” PEN N° 420/96, que unificó al Instituto Nacional de Acción Cooperativa con el Instituto Nacional de Acción Mutual, dando nacimiento al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM). La estructura institucional fue modificada nuevamente por el Decreto “de necesidad y urgencia” PEN N° 721/2000, que sustituyó aquella denominación por la de Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), eliminando así la denominación *cooperativa*, vigente ininterrumpidamente desde el Decreto PEN del 10 de febrero de 1927 (dictado dos meses después de la sanción de la Ley N° 11.388), que creó en la Dirección General de Economía Rural y Estadística del Ministerio de Agricultura de la Nación, una sección denominada “Registro, Inspección y Fomento de Cooperativas”, elevada luego a la jerarquía de Dirección Nacional de Cooperativas, cuya existencia y funcionamiento se prolongó desde entonces bajo diversas denominaciones y dependencias jurisdiccionales.<sup>4</sup>

Durante el último decenio hubo otras dos reformas de la Ley N° 20.337. En ambos casos tuvieron por objeto derogar la prohibición de transformar a las cooperativas en entes de otra naturaleza jurídica, prevista por el art. 6° de la ley. Se trata de la reforma parcial de la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras, introducida mediante la Ley N° 24.485 de 1995, que derogó aquella prohibición para las entidades financieras cooperativas, con el nefasto resultado conocido; y del Decreto “de necesidad y urgencia” PEN N° 1300/98, que habilitó un procedimiento similar para las cooperativas de seguros.<sup>5</sup>

Por otra parte, se mantiene vivo el recuerdo de los arduos debates sostenidos en esa época, cuando se propiciaba el ingreso de inversores capitalistas a

---

(4) Cfr. ALTHAUS, Alfredo A., “Tratado de Derecho Cooperativo”, Zeus editora, Rosario, 1974., pág. 584

(5) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La cooperación en los albores del tercer milenio. Diagnóstico y propuestas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 131/2001, pág. 107.

---

las cooperativas, tanto con alcance general<sup>6</sup> como para las cooperativas agrarias en particular.<sup>7</sup>

El notorio efecto anticooperativo que en general deriva, tanto de las reformas sancionadas como de los proyectos abortados, justifica la necesidad de obrar con extrema prudencia en el tema; entre otras razones, por la inconveniencia de acometer reformas de alcance general cuando se trata de afrontar problemas específicos.

Con estos antecedentes pasaremos a analizar el Proyecto de reforma del Diputado Giubergia. En primer término, cabe señalar que el procedimiento instituido por el art. 50 de la Ley N° 20.337 ha recibido desde siempre fundadas críticas doctrinarias<sup>8</sup>, porque limita las facultades de los asociados (verdaderos dueños de la cooperativa), que se reúnen en las asambleas de distrito al solo efecto de elegir delegados, cuyas funciones no quedan sujetas a la recepción de instrucciones ni tampoco a la obligación de rendir cuenta. Se otorga así a los delegados un verdadero “cheque en blanco” que en el texto actual se extiende hasta la próxima asamblea y que el Proyecto comentado procura extender más aún.

El Proyecto abre la posibilidad de establecer estatutariamente que las asambleas ordinarias se realicen cada dos ejercicios, alegando que procura “evitar la realización de complejas asambleas multitudinarias”, a cuyo efecto la ley vigente “impone a las cooperativas convocar a sus asociados a elecciones anuales, lo que implica campañas, impugnaciones, reclamos administrativos o judiciales, todo lo cual demanda una atención permanente de parte de los Consejos de Administración, a veces en detrimento de la atención de los otros asuntos propios de la actividad cooperativa”.

El Proyecto facilita el alejamiento entre la base social y los mandatarios, al afirmar que “la sustancia fundamental del cooperativismo, la democracia, no requiere de elecciones anuales para ser conservada, ni se da en otros ámbi-

---

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

(7) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 124/2000, pág. 105.

(8) Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág 395.

---

tos institucionales de la sociedad. En rigor, tal frecuencia en los procesos electorales no aparece como totalmente positiva y de hecho ha sido evitada en todas las normas que organizan entes públicos o sociales, donde desde la ley o desde los estatutos se adoptan términos que evitan esa excesiva periodicidad”.

Nosotros entendemos que la práctica social de los cooperadores supo mantener el funcionamiento democrático, aún en condiciones muy oscuras para las instituciones del país. Parece más sensato trasladar el ejemplo de la democracia cooperativa hacia las instituciones políticas, sacudidas hoy por la frase “que se vayan todos”, y no a la inversa.

En síntesis, pensamos que el Proyecto de reforma presentado por el Diputado Giubergia tiende a ensanchar la brecha entre los cooperadores-asociados y los mandatarios encargados de asumir la gestión de las entidades, en las cooperativas que por contar con más de cinco mil asociados, aplican el procedimiento de “democracia indirecta” establecido por el art. 50 de la Ley N° 20.337. Una dilatada experiencia nacional e internacional demuestra que los problemas de las cooperativas, cualesquiera fueran su magnitud y gravedad, sólo pueden ser asumidos y resueltos por el consejo de administración cuando existe un sistema de consulta y participación fluida y permanente con la base social que le dio su mandato.

Así, por ejemplo, el movimiento cooperativo de crédito nucleado en torno del IMFC pudo resistir la agresión consumada en 1966, mediante la convocatoria y participación del conjunto de asociados, acumulando experiencias que le permitirían luego soportar ataques recurrentes y situaciones complicadas, hasta llegar a la reciente indisponibilidad de los depósitos bancarios<sup>9</sup><sup>10</sup>. El Proyecto Giubergia marcha en dirección contraria, y por ello pensamos que encontrará fundadas resistencias en el seno del Movimiento Cooperativo.

---

(9) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La banca cooperativa argentina. Trayectoria y perspectivas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 101/1996, pág. 405.

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