

cooperativas de servicios públicos con participación estatal

*Aarón Gleizer*¹

Introducción

Se encuentra a consideración de la Cámara de Diputados de la Nación un Proyecto de Ley de creación de Cooperativas de Servicios Públicos con Participación Estatal (CSPPE) (Exp. 739-D-08; Boletín de Asuntos Entrados N° 3, Trámite Parlamentario N° 1), presentado por la Diputada Laura Judith Sesma (PS, Córdoba), con el acompañamiento de los diputados Mónica Fein, Norma Morandini, Silvia Augsburguer y Pablo V. Zancada. El Proyecto reproduce, con algunas modificaciones, una versión anterior presentada por la Diputada Sesma.

Como idea central, el Proyecto compromete aportes económicos de la Nación, de las provincias y de los municipios, para capitalizar a las cooperativas de servicios públicos. Aparece así como reacción ante las posturas neoliberales que prevalecieron durante la década del noventa del siglo pasado, que propiciaban el retiro del Estado de actividades críticas como la salud y la educación, y en el tema de servicios públicos que nos ocupa aquí. Para los neoliberales, el Estado debe desentenderse de estas actividades, dejándolas libradas a las decisiones del mercado.

Como resultado concreto de la aplicación de aquellas políticas, las actividades involucradas sufrieron un proceso de mercantilización, a partir del cual sólo tenían acceso a esas prestaciones básicas quienes estuvieran en condiciones de afrontar su costo, en tanto los excluidos, cuyo número aumentaba en progresión geométrica por aplicación de esas mismas políticas, quedaban totalmente privados del acceso a tales prestaciones.

No obstante el plausible propósito de los autores del Proyecto, resulta harto discutible el acierto del camino elegido para llevarlo adelante. Por una parte, las cooperativas de servicios públicos han alcanzado en nuestro país un desarrollo

(1) Asesor normativo IMFC.

significativo a partir de la creación, en 1926, de la primera cooperativa eléctrica en Punta Alta, provincia de Buenos Aires; y además vienen afrontando, sobre todo en los últimos tiempos, graves amenazas para su funcionamiento operativo que comprometen severamente su propia subsistencia.

En tal sentido, el Proyecto subexamen no aporta soluciones efectivas para ninguno de los graves problemas que comentaremos más adelante, sino que más bien parece discurrir por otros carriles, lo que en definitiva genera fuertes dudas en cuanto a su verdadera utilidad.

Situación del sector

Los resultados del Reempadronamiento Nacional de Cooperativas y Mutuales y del Censo de Información Económica de Cooperativas y Mutuales, Años 2006-2007, informan sobre la existencia de 1237 cooperativas de servicios públicos, en su mayoría multiactivas (de 1 a 13 objetos sociales)², incluyendo 284 cooperativas telefónicas (de provisión de servicios de telefonía fija)³, 519 cooperativas eléctricas (de provisión de energía eléctrica)⁴, 57 cooperativas de provisión de gas⁵, 580 cooperativas de provisión de agua⁶ y 81 cooperativas de provisión de servicios de depuración de aguas residuales, alcantarillado y cloacas⁷, que ocupan en conjunto a 17.011 empleados⁸.

El Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación (edición 2004) sostiene, en el capítulo correspondiente a los servicios públicos, que “en las primeras décadas del siglo pasado un grupo de argentinos progresistas con visión de futuro se lanzó a acometer la empresa de establecer servicios públicos cuando los riesgos eran avasallantes y los resultados de la explotación totalmente inciertos”⁹, para agregar luego que “hoy, más de mil cien cooperativas prestan servicios públicos a los habitantes de más de tres mil localidades del interior, llegando con sus servicios a más de siete millones de argentinos. Su arraigada presencia y fecunda labor en vastas zonas de la república ha sido clave para mejorar la calidad de vida de la población en especial en áreas de tanta gravitación como la provisión de energía eléctrica, de agua potable y saneamiento, telefonía, comunicaciones y provisión de gas, áreas que este documento analiza luego en particular, constituyéndose así

(2) Cfr. *Las cooperativas y mutuales en la República Argentina*, Buenos Aires, Ed. INAES, 2007, pág. 43.

(3) Op. cit., p. 49.

(4)(5)(6)(7) Ibid.

(8) Op. cit., p. 83

(9) Cfr. *Congreso Argentino de la Cooperación. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social*, Buenos Aires, Ed. Cooperar y Coninagro, 2004, pág. 101.

las cooperativas de servicios públicos en una herramienta invaluable para el crecimiento y desarrollo de sus respectivas comunidades”¹⁰.

Continúa señalando el documento que “también las cooperativas de servicios públicos van sumando a ellos otros servicios de carácter social. Más de doscientas cooperativas cuentan con servicios de sepelio para sus comunidades. Otras han erigido centros comunitarios, guarderías, centros deportivos, cementerios propios, o han sumado emprendimientos turísticos, seguros, créditos, construcción de viviendas y otros objetos sociales. Y en materia de servicios vinculados a la salud su prestación está en pleno crecimiento. Bancos de sangre, traslado en ambulancias, parques ortopédicos, servicios odontológicos, farmacias, centros de enfermería y también coberturas integrales de la salud son otras iniciativas que muchas cooperativas de servicios públicos han sumado a su actividad.”¹¹.

A todo ello “deben añadirse los servicios culturales que también prestan esas cooperativas. Para citar sólo algunos, el dictado de cursos de capacitación presencial o a distancia en distintas técnicas o disciplinas, la enseñanza de idiomas, coros, bibliotecas públicas, centros culturales, etc. Expresión acabada de la vigencia del cooperativismo de servicios públicos en el ámbito de la educación y la cultura lo da su activa participación en redes que llevan educación a distancia a más de un centenar de localidades del interior”¹².

Prosigue afirmando el Documento Final del CAC 2004 que “el cooperativismo tiene así una presencia trascendental en la prestación de servicios públicos y comunitarios en el país, sector en el que viene acrecentando su participación pese a la sucesión de políticas adversas que en las últimas décadas han conspirado contra su desarrollo”¹³, y creemos que “después de las experiencias vividas a consecuencia de una política que privilegió la privatización de los servicios públicos en cabeza de grandes empresas de capital, el testimonio dado a lo largo de estos años por el sector social cooperativo debe ser tenido en cuenta. Es hora de evaluar resultados concretos para definir las políticas en la materia, priorizando la autogestión comunitaria que ha dado muestras inequívocas de poder afrontar con eficiencia los complejos desafíos de la hora sin abandonar por ello, como lo hicieron otros, los principios básicos que presiden la sustancia del servicio público”¹⁴.

Pensamos entonces que “es tiempo de modificar de raíz una política expresada en leyes y decisiones administrativas enfrentadas con el desarrollo del coo-

(10) Ibid.

(11) Op.cit., p. 102

(12) (13) (14) Ibid.

perativismo de servicios públicos. Debe dejarse de lado la política que reservaba para nuestro sector un papel meramente subsidiario y secundario en la actividad. Es hora de adoptar como políticas de desarrollo en el ámbito nacional y provincial el fomento y promoción de la autogestión local comunitaria de los servicios públicos bajo forma cooperativa, priorizando el otorgamiento de las licencias y concesiones a las cooperativas de usuarios y facilitando su desarrollo”¹⁵. Con ese objetivo básico para el desarrollo social, “se hace necesaria una revisión de las normas que hoy fijan marcos regulatorios para la prestación de los servicios públicos en las distintas jurisdicciones para que incluyan en sus preceptos a las cooperativas de usuarios como una opción preferible y superadora de gestión y para que contemplen sus especiales caracteres orgánicos e institucionales”¹⁶.

Pasaremos seguidamente a considerar una síntesis de los reclamos que formula el CAC 2004 en materia de servicios públicos.

En materia de **cooperativas eléctricas**, señala el CAC 2004 que algunas cooperativas “se han iniciado ya en la generación y transporte de energía, debiéndose destacar que constituyen el único sector del mercado eléctrico en el país que ha incursionado en la generación de energía no contaminante de origen eólico, área en la que el cooperativismo es auténtico pionero. Cuenta para ello con varios parques eólicos, entre ellos el de la Cooperativa de Comodoro Rivadavia que es líder en toda Sudamérica”¹⁷.

Por ello, “el cooperativismo reclama igualdad de posibilidades con el resto de los actores del sector y a la par demanda que se adopten políticas energéticas que fomenten la autogestión de los servicios por los propios usuarios generando las condiciones requeridas para su desarrollo. Para ello, se hace necesario que a nivel nacional, el estado argentino recupere las palancas básicas para recuperar el estratégico manejo de la energía eléctrica. Definir planes de expansión en los rubros de Generación y Transporte y colaborar en la gestión de la distribución eléctrica, mediante modificaciones a los Marcos Regulatorios actuales y normativas específicas, ya que las existentes fueron dictadas bajo el concepto de asegurar la rentabilidad de las empresas privadas y no, como estimamos debería ser, al servicio del desarrollo de nuestro país y para obtener una mejor calidad de vida para nuestras comunidades”¹⁸.

A ello “contribuiría la reforma del artículo 33 de la ley 15.336 para que los recursos del Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)

(15) Op. cit., p. 103.

(16) Ibid.

(17) Op. cit., p. 104.

(18) Ibid.

puedan ser otorgados a las cooperativas en iguales condiciones que a los entes públicos, superando así una discriminación que hoy perjudica a los usuarios de las cooperativas. Del mismo modo, se impone la reforma de la ley 25.019 de energía eólica para que se incrementen en ella las remuneraciones destinadas a quienes generen energía de ese carácter adecuándolas a las circunstancias surgidas por la devaluación del signo monetario¹⁹.

Para concluir este tema el CAC 2004 solicita al Presidente de la Nación y autoridades públicas “que se adopten las medidas pertinentes para traer racionalidad a la aplicación del decreto 392/03 en el sector cooperativo eléctrico. Ello permitiría restablecer la legalidad, la igualdad y la justicia hoy transgredidas superando una inadvertencia que afecta gravemente a las seiscientos quince cooperativas que hoy proveen de electricidad a cinco millones de habitantes²⁰1.

En cuanto al **servicio de provisión de agua potable y cloacas**, el CAC 2004 expresa que “en el área del agua potable y saneamiento un número muy significativo de localidades cuenta con estos servicios también a través de cooperativas creadas por sus comunidades. Más de cuatro millones de argentinos, el 11% de la población local, son abastecidos por las casi seiscientos cooperativas que distribuyen agua potable principalmente en las pequeñas y medianas localidades del interior del país las que han hecho importantes inversiones para llevar el servicio a todos los habitantes. Y muchas de ellas van incorporando también los servicios cloacales a medida que lo va exigiendo el crecimiento local²². Cabe resaltar en ese aspecto “la especial presencia cooperativa en las zonas donde no existen fuentes de abastecimiento de aguas superficiales, zonas en las que las captaciones requieren sistemas onerosos que sumados a la baja densidad poblacional hacen prácticamente nula la rentabilidad del servicio²³.

Es preciso reconocer entonces que “las cooperativas de agua potable y saneamiento vienen cumpliendo desde hace más de treinta años una función esencial para la salud de la población y la mejora de su calidad de vida, colaborando así activamente con las responsabilidades que le caben al Estado y aplicando para ello importantes esfuerzos económicos de sus asociados-usuarios y elaborando proyectos surgidos desde los propios estamentos técnicos de las empresas cooperativas²⁴.

(19) Op. cit., p. 105.

(20) Ibid.

(21) Cfr. Rodofili, P.: “Las cooperativas de servicios públicos: el dilema del congelamiento tarifario”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 182/2007, p. 552.

(22) Cfr. *Congreso*, p. 105.

(23) Ibid.

(24) Op. cit., p. 106.

En función de lo expuesto, el CAC 2004 “recomienda que se contemple en los marcos regulatorios una normativa que atienda los caracteres especiales de la autogestión por los propios usuarios de los servicios de agua y potable y saneamiento, facilitando y fomentando su prestación bajo el sistema cooperativo”²⁵.

También se recomienda que se regularice, en especial en el ámbito del conurbano bonaerense, la gestión de las cooperativas que ya están prestando esos servicios sin las concesiones administrativas, imponiendo la pérdida de exclusividad de los actuales concesionarios; implementar líneas de financiamiento de fomento y promoción para las cooperativas, sin sistemas perjudiciales de ajustes, con especial atención de las regiones donde las aguas subterráneas concentran minerales nocivos para la salud; y también se reclama que el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales reconozcan la pesificación de los préstamos ya adjudicados con financiamiento del ENHOSA y del BID²⁶.

En cuanto al **servicio de telecomunicaciones**, el Documento Final del CAC 2004 señala que estos tienen en el cooperativismo un actor muy dinámico. Las 319 cooperativas que “prestan servicio telefónico en nuestro país cuentan con más de 500.000 líneas, cubriendo así un universo de más de dos millones de habitantes”²⁷.

La labor de estas cooperativas “permite la comunicación de esos lugares con el país y el mundo, con tecnología de punta, precios justos, cumpliendo con el servicio universal y acercando Internet a pueblos donde la prestación no cubría los costos”²⁸.

Entre todas “reúnen el 7% del parque nacional, participación que está en constante expansión porque se van sumando las cooperativas que incorporan a sus prestaciones este servicio. Traer Internet a sus localidades es otra meta del cooperativismo que ya cumplen con éxito más de trescientas cooperativas del interior, contabilizándose 160.000 cuentas de Internet, de las cuales más del 10% pertenece a cuentas de banda ancha ADSL”²⁹.

Nunca han dejado de pagar sus obligaciones, ni han tenido un default, “como así tampoco han dejado de ser una prestación creada, cuidada y mantenida con capitales nacionales”³⁰.

Por todo ello, y “teniendo en cuenta la importancia que reviste el desarrollo alcanzado en el país por las cooperativas prestadoras de servicios telefónicos,

(25) (26) Ibid.

(27) Op. cit., p. 107.

(28) (29) (30) Ibid.

la necesidad de (lograr) mayor inserción del sector en las políticas de Estado sobre comunicaciones como herramienta para el desarrollo regional, fortaleciendo el federalismo, y las cuestiones no resueltas hasta el presente, se considera necesario afianzar los siguientes cursos generales de acción: coordinar esfuerzos entre el movimiento cooperativo, el estado (nacional, provincial y municipal), las empresas y consumidores, tendientes a concretar el servicio universal en materia de servicios públicos, en especial el de las telecomunicaciones e Internet; participar en la redacción de reglamentos sobre servicios que contemplen las particularidades de cada uno de ellos y, en especial, los derechos y obligaciones de asociados, consumidores, prestadores y del propio Estado; mantener un permanente accionar para que el movimiento cooperativo deje de ser discriminado en relación con la prestación de ciertos servicios, en especial radiodifusión, desarrollándose una política de Estado que posibilite a las cooperativas de telecomunicaciones distribuir servicios complementarios y otros como ser radio, televisión, etc.; continuar gestionando por una política tributaria que reconozca la especial naturaleza jurídica y particularidades propias de las cooperativas prestadoras de servicios públicos, señalando con énfasis que ellas son prestadoras de un servicio público orientado al bienestar general de sus asociados, consumidores-usuarios jurídicamente organizados³¹.

En relación con los temas específicos, el CAC 2004 “considera imprescindible que el financiamiento del servicio universal sea incluido en la ley de presupuesto en tiempo y forma, estableciendo la más plena igualdad entre los prestadores y equidad entre los usuarios; mantener el régimen actual de interconexión en condiciones no discriminatorias con libre acceso a los números gratuitos en guías y servicios de emergencia y todo otro servicio, incluidos los servicios gratuitos de hora, información, etc., a fin de establecer principios de igualdad entre usuarios asociados de las cooperativas y el resto de los usuarios del país; fortalecer los organismos de control para la solución de los problemas que se generen en el área entre prestadores y usuarios; instar a que las empresas dominantes faciliten el mismo tratamiento a las cooperativas prestadoras que al resto de las empresas del mercado telefónico a los efectos de evitar una competencia desleal; modificar el régimen de CPP, que funciona como subsidio de la telefonía fija a la telefonía móvil. Mientras se mantenga vigente este régimen, posibilitar a las cooperativas el acceso a la telefonía celular por banda propia a fin de generar una más equitativa retribución por el servicio que prestan estas entidades; no gravar la utilización del espacio aéreo municipal con tasas de retribución de su uso por tratarse de un espacio público donde no existe la contraprestación; alentar al sistema cooperativo para que acompañe el avance tecnológico, la investigación y el desarrollo científico; facilitar la interconexión local donde existan en una

(31) Ibid.

misma localidad dos o más prestadores; alentar la formación de zonas múltiples en áreas geográficamente conectadas, propiciando la integración entre cooperativas y asociados usuarios; propiciar la participación de las cooperativas en el proceso de integración del MERCOSUR y América a través de la informática, las telecomunicaciones y las redes de interconexión, como herramientas unificadoras y de acercamiento de nuestros pueblos; fortalecer la integración fronteriza entre prestadores de dichos países con tarifas locales³².

En relación con el **servicio de gas**, el Documento Final del CAC 2004 expresa “en materia de gas envasado o por redes las cooperativas cumplen un rol muy significativo. Más de un centenar de cooperativas distribuye gas envasado a su población y otras cooperativas se han avocado a la distribución de gas natural o propano vaporizado por redes, y hay también cooperativas que en zonas adjudicadas a otras empresas concesionarias construyen las redes para que el servicio llegue a todos”³³.

En lo que respecta al gas envasado, se señala que “el usuario de gas envasado reside en las zonas más apartadas del país, y está mucho más desprotegido que los usuarios de gas natural, mayoritariamente residentes en grandes conglomerados urbanos. Está más cautivo, aún, que el usuario de gas por redes, porque mientras este puede optar por el suministro por red o el envasado, el usuario de gas envasado carece, en el noventa por ciento de los casos, de redes de suministro de gas natural”³⁴.

Las cooperativas, “por su especial distribución geográfica y por su naturaleza de entidades que tienen por objeto llevar servicios a sus asociados se convierten en un elemento fundamental para paliar tan equitativa situación. Sin embargo, las cooperativas se encuentran en un virtual estado de indefensión y próximas a desaparecer si no se cambian las condiciones del mercado, que permitan una libre y genuina competencia, la que sólo se lograría desconcentrando las actividades, a fin de que no haya una dependencia en la provisión del producto (por parte) de quien compite en el fraccionado y distribución”³⁵.

Por ello, el CAC aboga “porque se desdoblén las distintas etapas de comercialización del producto, para dar mayor transparencia a la conformación de costos en las distintas etapas, evitando la generación de precios irritativos, subsidios cruzados o prácticas depredatorias”³⁶.

(32) Ibid.

(33) Op. cit., p. 109.

(34) Ibid.

(35) Op. cit., p. 110

(36) Ibid.

Consideramos “necesario igualar el régimen de GLP con respecto al gas natural y al gas natural comprimido y darle estatus de servicio público a la actividad de fraccionamiento, distribución, servicio de puerto y almacenaje, ya que no existen justificaciones técnicas, económicas o jurídicas que determinen un tratamiento diferencial, como existe en la actualidad”³⁷, por lo cual “se solicita el dictado de la ley marco regulatoria de la actividad que había sido prevista en el art. 87 de la ley 24.076, mandato que desde 1992 nunca ha sido cumplido por el legislador nacional”³⁸.

En el año 2005 se sancionó la Ley 26.020, que instituyó el Régimen Regulatorio de la Industrialización y Comercialización de Gas Licuado de Petróleo (GLP), cuyo tratamiento parlamentario fue hartamente azaroso. Ingresado el Proyecto en el Senado Nacional a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo totalmente favorable a los intereses de las empresas petroleras, la Cámara de Diputados le introdujo diversas modificaciones orientadas a proteger a los usuarios y a las cooperativas.

Como cámara de revisión, el Senado quiso ratificar el texto original, pero al no alcanzar las dos terceras partes de los votos requeridos, quedó aprobado el texto enmendado por Diputados. Entonces, el Poder Ejecutivo vetó las reformas introducidas por la Cámara Baja, con lo cual quedó virtualmente sancionado el texto original.

No obstante estas peripecias, puede considerarse que el texto finalmente sancionado mejora algunos aspectos parciales de la regulación.

En materia de distribución de gas por redes, expresa el Documento Final del CAC 2004 que “la actual situación del mercado de gas por redes determinó que se inicie la renegociación de los contratos de concesión. Las distribuidoras han planteado al ENARGAS un nuevo escenario de gestión que implica la modificación de tarifas, planes de inversión y desarrollo”³⁹.

Teniendo en cuenta que “no se ha convocado a la mesa de negociación a todos los actores del sistema, pretendemos que se participe activamente al cooperativismo a los fines de preservar su condición de empresa social viable y legítima representante de los usuarios”⁴⁰.

Asimismo, “consideramos imprescindible adecuar el régimen tarifario de forma tal que abarque el 100% de los prestadores subdistribuidores, permitiéndoles brindar el servicio en forma sustentable, económica y prudente. Al respecto, se observa que la actual regulación de la tarifa coloca a cooperativas

(37) (38) (39) (40) Ibid.

prestatarias del servicio de distribución de GLP por redes en la situación de tener que operar el sistema a pérdida, toda vez que se ven obligadas a adquirir el producto con un costo superior (a aquel) al que se las autoriza a distribuir⁷⁴¹.

En definitiva, “el actual esquema tarifario no contempla los preceptos establecidos por la ley 24.076 y su decreto reglamentario⁷⁴².”

Por todo ello, “solicitamos la inmediata participación del sector cooperativo en la discusión y definición de los métodos tarifarios que contemplen la incidencia de sus costos reales en la conformación definitiva de la misma⁷⁴³.”

En materia de **comunicaciones sociales** (en especial los servicios de **radiodifusión** y **televisión**), el Documento Final del CAC 2004 expresa que “la globalización consolidó un sistema de valores que hace centro en el lucro, la competencia feroz y el individualismo a ultranza y en tanto esa influencia no se revierta, muchas apelaciones a las transformaciones políticas y sociales, como las que encarna el cooperativismo, quedarán estigmatizadas como consignas perimidas⁷⁴⁴.”

El avance de la concepción solidaria “será difícil sin el aporte y la participación activa y conciente de los ciudadanos, y en ese plano el derecho a la información es crucial. En este escenario la prensa cooperativa tiene un rol esencial que cumplir. Sin embargo, crisis económica mediante y como parte de la decadencia general de la lectura, sólo el 6% de los argentinos compra regularmente el diario, y le dedica apenas 15 minutos a su lectura. Este desfase es más preocupante porque quienes abandonan la lectura son principalmente los sectores más modestos de la población, un hecho que convierte a la información en pariente cercana de los privilegios de clase⁷⁴⁵.” El movimiento cooperativo “se propone (lograr) eficiencia y capacidad de competencia frente a las empresas capitalistas, pero no coloca a su prensa en el mismo andarivel competitivo. Le asigna desde el vamos un rol subordinado institucionalmente, donde fatalmente termina imperando el conformismo informativo⁷⁴⁶.”

Desde 1980 “nos rige la ley de radiodifusión de la dictadura militar, cuyo artículo 45 veta a las sociedades no lucrativas como titulares de licencias en emisoras de radio y canales de televisión⁷⁴⁷.”

(41) Op. cit., p. 111.

(42) (43) Ibid.

(44) Op. cit., pág. 27.

(45) Op. cit., pág. 28.

(46) (47) Ibid.

El absurdo “impedimento legal para que las cooperativas y sus asociados puedan incursionar en actividades que hacen a las radiocomunicaciones no se ha podido eliminar ni corregir en más de veinte años de vigencia de las instituciones de la democracia”⁴⁸.

Decenas de proyectos “han sido presentados en el Parlamento, pero todos naufragaron debido a la fortísima acción de lobby de los medios concentrados y la falta de compromiso democrático de los legisladores, que dieron prioridad a intereses sectoriales por sobre derechos consagrados constitucionalmente, entre ellos, el de la libre expresión y el derecho a la información”⁴⁹. La Corte Suprema de Justicia de la Nación “declaró la inconstitucionalidad del artículo 45 de la ley de radiodifusión (Nº 22.285), en dos fallos emitidos ante presentaciones de la Asociación Mutual Carlos Mujica, titular de la FM 103.7 La Ranchada, en la ciudad de Córdoba, y de la Cooperativa de Servicios Públicos de Villa Santa Rosa del Río Primero”⁵⁰.

Los medios de comunicación “en manos de entidades sociales sin fines de lucro generarían nuevos discursos en el universo mediático, fuera del alcance del poder uniformador, aportando a la multiplicidad de voces y a la preservación de identidades locales y regionales, arrasadas en pos de la globalización y mundialización mediática, espejo de la concentración económica que marca el paso en la economía mundial”⁵¹. En las últimas décadas “la denominada ‘convergencia tecnológica’ ha hecho posible que la civilización se convirtiera en la ‘sociedad de la información’, merced a la integración de los adelantos en la tecnología electrónica, en la informática y en las comunicaciones”⁵².

Los medios de comunicación “deberían constituir una herramienta fundamental en materia de educación para la salud y prevención, tomando como ejemplo aquellos países en los que se les asigna una participación preponderante en la ejecución de campañas sanitarias gubernamentales y de las organizaciones sociales”⁵³. En consecuencia, “es prioritario asegurar el acceso a la sociedad de la información a la mayor cantidad de personas posible, ya que quienes queden afuera serán los nuevos excluidos sociales del futuro”⁵⁴.

La radiodifusión comunitaria “a cargo de emprendimientos sin fines de lucro, de raigambre local y con foco en la comunidad, es una de las respuestas sociales a la exclusión por excelencia y merece ser protegida por el derecho, tanto en el ámbito nacional como internacional”⁵⁵. El sector de la economía social “que en mejores condiciones está para reunir los capitales necesarios

(48) (49) (50) Ibid.

(51) Op. cit., p. 29.

(52) (53) (54) (55) (56) Ibid.

para hacer frente a la concentración económica es el cooperativismo; por lo cual, lejos de ser discriminado, debe ser apoyado, cosa que no ocurre”⁵⁶.

Continúa expresando el Documento Final del CAC 2004 que “en la mayoría de las sociedades civilizadas del mundo, a pesar de no haber podido o querido esquivar la concentración económica creciente, han intentado equilibrar la acción de los distintos sectores en beneficio de los derechos del ciudadano y de su participación en la puesta en común de problemas y soluciones, respecto de los cuales, la información resulta prioritaria”⁵⁷. Por lo cual, “se recomienda redoblar la lucha en pos de la derogación artículo 45 de la ley de radiodifusión y la sanción de una nueva ley, con parámetros democráticos, donde se defina a la radiodifusión como un servicio público y al derecho a la información como un derecho humano. Entre los objetivos de la nueva ley, proponemos contribuir al afianzamiento de la unidad nacional, la integración cultural y territorial de todas las regiones del país, la paz y la amistad de los pueblos, la elevación del nivel formativo e informativo, el debate sobre los derechos y deberes del hombre, el ciudadano y los pueblos, respetar y promover la dignidad de toda persona, y rechazar todo tipo de discriminación, entre otros⁵⁸,” como así también “reclamar que se sancione, con toda urgencia, una nueva ley de radiodifusión que termine con esta discriminación tan absurda como irritante”⁵⁹.

Igualmente, el Documento Final del CAC 2004 demanda “impulsar el fomento y desarrollo de la prensa del sector cooperativo, profesional, alternativa, competitiva frente a los grandes medios, a efectos de contribuir a la batalla cultural en que estamos inmersos quienes sostenemos valores sociales diferentes a los dominantes”⁶⁰, como así también “dar una rápida respuesta a través de la gestión solidaria al fenómeno de los pueblos sin televisión, localidades del interior donde, quien no puede pagar el costo del abono mensual del cable, no tiene opciones televisivas por aire, instalándose así una flagrante desigualdad con los habitantes del área metropolitana, que reciben las señales de cinco canales de aire”⁶¹.

El CAC 2004 recomienda igualmente “incrementar la acción formativa y educativa a través de nuestros medios, destinada a los asociados para contribuir a su mayor comprensión de los problemas generales de la sociedad donde se inscribe el accionar cooperativo. De otro modo, se corre el riesgo de no encontrar convicción suficiente, aún en las propias filas, para defender a las cooperativas ante los señuelos del pensamiento neoliberal. Con la propiedad concentrándose en muy pocas manos, un posicionamiento crítico frente al mensaje de los medios es necesario y vital para profundizar la democracia”⁶².

(57) Cfr. *Congreso*, p. 30.

(58) (59) (60) (61) (62) *Ibid.*

El Documento recomienda también “articular esfuerzos con las radios comunitarias y el sector social de la comunicación en conjunto, para defender una concepción contraria a la hegemónica, abriendo en el monolítico mapa actual de medios, resquicios por donde filtrar mensajes a contracorriente del pensamiento único. Defender el pluralismo de medios de comunicación, también hace a la protección de las culturas y de los pueblos, porque un manejo unipolar de la información uniforma a las sociedades, destruye su identidad y les quita la esencia que anuda las generaciones con personalidad propia”⁶³.

Por último, el Documento Final del CAC 2004 recomienda que, a través del P.E.N. y el Congreso de la Nación, se disponga de inmediato lo necesario para derogar el artículo 45 de la ley de radiodifusión y reformar la legislación especial de modo de favorecer el acceso al control de los medios de comunicación por parte de las entidades del asociativismo y de la economía social. Asimismo, fomentar el empleo de los mismos como una herramienta fundamental en materia de educación para la salud y prevención y en la ejecución de campañas sanitarias gubernamentales y de las organizaciones sociales”⁶⁴.

Las expectativas de reforma de la legislación “no son buenas en tal sentido, ya que los proyectos de reforma con posibilidades de convertirse en ley son contrarios al equilibrio de sectores en el marco de la concentración dominante y proscriben absurdamente al cooperativismo de servicios públicos”⁶⁵. En este punto se han registrado algunas novedades posteriores al CAC 2004, que relativizan el alcance de esta última afirmación. En efecto, en el año 2005 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.053, que sin derogar totalmente el nefasto art. 45 de la Ley de Radiodifusión, como era deseable para ese artículo y para el resto de la normativa heredada de la dictadura, introdujo algunas modificaciones que admiten una participación condicionada de las cooperativas y demás entidades de la Economía Social, en actividades de radiodifusión y televisión”⁶⁶.

De todos modos, por su alcance de mero paliativo la reforma aprobada por la Ley 26.053, aún cuando implicó introducir cierta modificación parcial en el vetusto armazón legal heredado de la dictadura, estuvo lejos de zanjar definitivamente la cuestión. De no ser así, no se podría explicar porqué a los pocos meses de sancionada aquella ley, el tema volvió a estar sobre el tapete, y el diputado Osvaldo Nemirovski, presidente de la Comisión de Comunicaciones de la Cámara Baja, anunció estar trabajando en la elaboración de un nuevo texto de

(63) Op. cit., p. 31.

(64) Ibid.

(65) Op. cit., p. 29.

(66) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Cooperativas y radiodifusión”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 170/2006, p. 126.

Ley de Radiodifusión, con el fin de “reparar la mora histórica de la democracia respecto a una Ley que todavía está desde la época de la dictadura”⁶⁷.

El debate sobre los medios de comunicación social se reactivó recientemente. En tal sentido, “la Coalición por una Radiodifusión Democrática le entregó a la presidenta Cristina Fernández los 21 puntos que condensan los principios básicos para una nueva ley de radiodifusión que suplante al decreto-ley vigente, sancionado por la dictadura militar en 1980”⁶⁸.

Néstor Busso, secretario del Foro Argentino de Radios Comunitarias (Farco), señaló que “para un nuevo modelo de país es necesario un nuevo modelo de comunicación. Una comunicación entendida como bien social, en la que tengan espacio todas las voces, no sólo los medios comerciales sin también los públicos y los comunitarios de propiedad social. Creemos que es necesario poner límites a los monopolios y garantizar la libertad de expresión de todos los ciudadanos”⁶⁹.

La primera mandataria manifestó la voluntad del Gobierno en cuanto a “avanzar en una nueva ley de Radiodifusión no tan sólo porque la actual está impugnada en su legitimidad por provenir de la dictadura, sino también porque no le presta continente a los extraordinarios avances tecnológicos existentes en materia de comunicación”⁷⁰.

En esta enunciación no taxativa de servicios públicos cuya prestación es asumida por las cooperativas de nuestro país hemos mencionado, entre otras, la importante función desempeñada las **cooperativas telefónicas**, que hasta el momento vienen brindando el servicio de **telefonía fija**, en permanente expansión y actualización tecnológica.

Frente a la irrupción y meteórico crecimiento de la **telefonía móvil** o **telefonía celular**, las cooperativas aspiran legítimamente a brindar a sus asociados esta nueva prestación. En tal sentido, la Federación Argentina de Cooperativas de Telecomunicaciones (Fecotel) y la Federación de Cooperativas del Servicio Telefónico de la Zona Sur (Fecosur) constituyeron oportunamente, junto con otros operadores menores, a Comarcoop, entidad llamada a actuar como cuarto operador en telefonía móvil (único operador de naturaleza cooperativa), en todo el territorio nacional.

(67) Cfr. “La nueva Ley va a traer certezas y previsibilidad a los difusores”, en *La Gaceta de Cooperar*, N° 8, p. 4.

(68) Cfr. “Ley de radiodifusión. Discusión en marcha”, en *Periódico Acción*, N° 1001, pág. 3.

(69) (70) *Ibid.*

A comienzos del año 2006, como resultado de la fusión de Movicon con Unifón, se estaba concretando la transferencia de frecuencia radioeléctrica por parte de Telefónica Móviles a favor de Comarcoop, la empresa cooperativa de telefonía celular⁷¹.

Puede afirmarse que en la actualidad las cooperativas ya tienen acordada la licencia para actuar como operadores de telefonía celular, pero hasta el momento la Comisión Nacional de Comunicaciones no les ha otorgado la frecuencia necesaria para operar, y teniendo en cuenta la fuerte influencia emanada del poder monopólico de los actuales detentadores de frecuencias, es previsible que tal otorgamiento no estará exento de obstáculos.

A efectos de completar nuestro enfoque sobre el tema de los servicios públicos, recurriremos a la “Propuesta Cooperativa” del IMFC, según la cual “la puja por la indexación de tarifas posterior a la devaluación, la falta de inversiones y el deterioro de los servicios muestran las debilidades que ha tenido la política de privatización de servicios públicos llevada a cabo durante el gobierno de Carlos Menem”⁷².

Gracias “a su fuerte poder de lobby y de gobiernos que han defendido sus intereses, en la década del 90 obtuvieron renegociaciones de los contratos originales que les permitieron incrementar sus ventajas, tales como la suspensión o reducción de compromisos de inversión, calidad y universalización de los servicios, extensión de los contratos, condonación de multas por incumplimientos, entre otras”⁷³.

Continúa afirmando la “Propuesta Cooperativa” que “el gran capital privado exige ganancias para su funcionamiento, y ello es inherente a la esencia de los contratos de privatización que se firmaron en nuestro país”⁷⁴.

Partiendo de este concepto, se sostiene que “las distintas modalidades de prestación de los servicios públicos impactan sobre todo el sistema económico y directamente sobre el nivel de vida del pueblo, y debe ser este quien decida, a través de la representación de trabajadores y usuarios, las políticas de estas empresas. Por ello propiciamos que todas las empresas de servicios públicos deberán organizarse bajo la forma de empresas de propiedad pública o de formas solidarias”⁷⁵.

(71) Cfr. “Con los minutos contados”, en *La Gaceta de Cooperar*, N° 5, p. 18.

(72) Cfr. *Propuesta para refundar la Nación*, Buenos Aires, Ed. IMFC, abril de 2005, p. 37.

(73) (74) *Ibid.*

(75) *Op. cit.*, p. 38.

Se sostiene luego que “la fijación de las tarifas deberá tener en cuenta las necesidades operativas y de inversión de las empresas de servicios públicos, de modo de poder prestar los servicios en cantidad y calidad adecuados, pero también la necesidad de brindar prestaciones a los sectores de la producción con tarifas acordes a la rentabilidad empresaria, y a la población de menores recursos mediante la implantación de tarifas sociales”⁷⁶.

Aspectos formales

Al analizar el articulado del Proyecto de Ley de Cooperativas de Servicios Públicos con participación Estatal (CSPPE), advertimos que la nueva figura exhibe algunos rasgos propios de las cooperativas, pero muestra también diferencias notables, por lo cual no puede afirmarse taxativamente si se trata de una derivación específica del género cooperativas, o si por el contrario estamos en presencia de una figura distinta.

Según el art. 1º del Proyecto, son CSPPE “aquellas que, organizadas de (en) la forma prevista en la presente ley, tengan por objeto la prestación, ampliación, expansión y/o mejoramiento de uno o más servicios públicos”.

El art. 2º prevé que la denominación social deberá incluir los términos “cooperativa”, “limitada” y “con participación estatal” o sus abreviaturas.

La CSPPE contará con dos categorías de integrantes: socios y asociados (Proyecto citado, art. 3º). La categoría de socios sólo puede ser asumida por entes públicos: el Estado Nacional, los estados provinciales o los municipios, quienes en conjunto podrán detentar hasta la totalidad del capital social (Proy. cit., art. 4º).

La otra categoría de participantes prevista es la de asociados. En tal sentido, “deberán ser asociados la totalidad de los usuarios de los servicios públicos que brinde la cooperativa, quienes revestirán tal carácter por el solo hecho de serlo y sin necesidad de realizar aporte alguno de capital y aún cuando estuvieran en mora en el pago de las tarifas ...” (Proy. cit., art. 7º).

Todos los asociados “tendrán idénticos derechos. La calidad de asociado se adquiere y se pierde con la adquisición y pérdida de la calidad de usuario de los servicios públicos que presta la CSPPE” (ibid.).

(76) Ibid.

Cuando “los usuarios del servicio público constituyan un grupo familiar y a los efectos de su participación en la asamblea, podrán hacerlo en forma indistinta uno u otro de los cónyuges o pareja de convivientes” (íbid.).

De tal modo, los entes públicos involucrados aparecen como aportantes principales o exclusivos del capital de la CSPPE, en tanto los asociados “deberán contribuir a los gastos operativos y a las inversiones de mantenimiento del servicio a través del pago de la tarifa,” (Proy. cit., art. 8°).

Indudablemente, la idea de que entes estatales se hagan cargo del habitualmente oneroso fondeo de obras de servicios públicos parece plausible. No obstante, al analizar el marco institucional propuesto y los diversos aspectos involucrados aparece una serie de contradicciones que fácilmente podrían frustrar la iniciativa.

En tal sentido, el Proyecto no prevé ninguna cláusula que obligue a los entes estatales hipotéticamente involucrados a realizar efectivamente los aportes prometidos. Conociendo desde ya los caracteres que inviste la actividad de los entes públicos, resulta fácil prever la dilución de aquellos aportes (o de su cobertura) en las ciénagas del comportamiento burocrático.

Además, la distribución de los fondos públicos entre la Nación y las provincias estuvo presente en la génesis de conflictos seculares que afectaron a nuestro país, desde la transitoria separación de la provincia de Buenos Aires al tiempo de concretarse la denominada Organización Nacional, hasta las posteriores y cotidianas disputas generadas en torno de la coparticipación de los recursos fiscales.

Así lo demuestra la falta de cumplimiento, transcurridos ya catorce años desde la reforma constitucional de 1994, de la Disposición Transitoria Sexta, según la cual “un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996”.

Por ende, no puede soslayarse la hipótesis de conflictos en la disputa por el reparto de los fondos públicos, sensiblemente agravada además por el secular abandono del Estado frente a sus responsabilidades básicas en materia de educación, salud pública y otros, sobre todo a partir de la ofensiva neoliberal desatada en los noventa del siglo pasado.

Para mayor complicación del tema, no aparece regulado el modo ni el criterio con el cual el Estado Nacional, los estados provinciales o los municipios deberán efectuar su aporte en cada caso particular.

Señala el art. 5º del Proyecto analizado que “sin perjuicio del acuerdo de aportes que pudiera existir entre los socios y que cada uno de ellos acrecentará de acuerdo con el aporte que efectúe; frente a la CSSPE será un deber solidario entre los socios hacer los aportes de capital necesarios para expandir los servicios públicos objeto de la CSPPE, realizar las inversiones extraordinarias conforme a lo establecido en el estatuto y en los sucesivos planes quinquenales, como así también para sostenerlos en caso de emergencia y para realizar cualquier inversión extraordinaria que sea necesaria para la prestación del servicio público respectivo”.

Por su parte, “los asociados deberán contribuir a los gastos operativos y a las inversiones de mantenimiento del servicio a través del pago de la tarifa, la que deberá ser fijada por la autoridad tarifaria teniendo en cuenta dichos parámetros, como así también la distinta capacidad económica existente entre los usuarios. Cuando el valor del servicio no esté sujeto a regulación tarifaria lo fijará el Consejo de Administración siguiendo idénticas pautas” (Proyecto, art. 8).

La distribución del poder político entre las dos categorías de aportantes de capital (socios y asociados) aparece deficientemente regulada, está dispersa en varios artículos y no es de fácil interpretación.

Dada la existencia de esas dos categorías, sólo es posible imaginar tres formas posibles de distribución del capital. Si la participación de los socios en la integración del capital fuera mayoritaria, los asociados tendrían una participación minoritaria; y a la inversa, si la participación de los socios fuera minoritaria, la participación de los asociados sería mayoritaria, quedando luego una única hipótesis restante: que tanto socios como asociados detenten cada uno de ellos la mitad exacta del capital social.

Esta sencilla descripción de casos posibles no aparece satisfactoriamente resuelta en el Proyecto. En efecto, “cuando los socios participen con más del 50% del capital social “tendrán derecho a nombrar en asamblea especial a la mitad menos uno de los miembros del consejo de administración” (Proyecto, art. 6º).

En tal hipótesis los asociados tendrían una participación inferior al 50% del capital social y podrían nombrar en asamblea especial a la mitad más uno de los miembros del consejo de administración.

Pero según el art. 9º, en la misma situación prevista; es decir, cuando los socios participen con más del 50% del capital social “será derecho de los asociados nombrar por lo menos a la mitad del consejo de administración”. Es menester compatibilizar entonces, la expresión “la mitad más uno” (arg. art. 6º) con la expresión “por lo menos la mitad” del art. 9º.

Por otra parte, cuando la participación de los socios en el capital fuera menor al 50%, la participación de los asociados en el consejo de administración será proporcional a su participación en el capital social” (art. 9º segunda parte). Ergo, en tal hipótesis, la participación de los socios en el mismo caso deberá ser también proporcional a su participación en el capital social.

Hubiera sido mucho más sencillo prever que en todos los casos la participación de socios y asociados será proporcional a la participación de unos y otros en el capital social.

El art. 6º prevé también que en la hipótesis de participación minoritaria de socios (mayoritaria de asociados) en el capital social “el consejo de administración distribuirá sus cargos con el voto de la simple mayoría de sus miembros”. Cabe preguntarse qué pasa cuando se produce la situación inversa (mayoría de socios y minoría de asociados).

Además, el cálculo se complica por la elección adicional de otro consejero por parte del personal, prevista por el art. 14 del Proyecto.

Entendemos que también en este caso hubiera resultado más sencillo establecer con carácter general que el consejo de administración adoptaría todas sus decisiones por la mayoría simple de sus miembros.

Según el mismo artículo 6º, “cuando los socios participen con más del 50% del capital social, “tendrán derecho a designar a su presidente, ejercicio de por medio y en el primer ejercicio, quien tendrá doble voto en caso de empate”.

En una de las tantas omisiones del Proyecto, no se aclara el procedimiento de designación del presidente cuando los socios tengan una participación en el capital igual o inferior al 50%.

Según el art. 10 del Proyecto subexamen, el estatuto deberá prever expresamente los términos, destino, monto (y) condiciones de integración del aporte referido en el art. 5º de la ley.

Dos años antes de “los primeros diez años del giro social y cada tres años ulteriores, la asamblea especial extraordinaria de asociados determinará por mayoría absoluta el plan del servicio para el próximo quinquenio y el correspondiente aporte a cargo de los socios, quienes lo deberán aprobar por simple mayoría en su asamblea especial extraordinaria convocada a tal fin o en su defecto sugerir modificaciones que deberán ser aprobadas por la

asamblea especial de asociados. También se considerará aprobado el aporte si todos o alguno de los socios asumen el compromiso de integrarlo aunque no tengan mayoría en la asamblea especial de socios. En caso de que algún socio decidiera no participar en el aporte de algún quinquenio podrá ser sustituido por otros socios, quienes acrecentarán su participación en forma proporcional a la sumatoria de los aportes realizados en el pasado y los comprometidos en el futuro a medida que estos se vayan efectuando y tomándoselos a valores constantes de acuerdo a (con) las previsiones que deberá contener el estatuto a tal fin. Los socios que no aceptaran realizar el aporte propuesto por la asamblea de asociados perderán su derecho de votar la integración de los miembros del consejo de administración

Un aspecto no resuelto es la falta de definición del modo de conjugar la concurrencia de socios y asociados a la formación de la voluntad social, a través de una no prevista asamblea unificada. De la lectura del texto parece inferirse que cada uno de los sectores concurre por separado a la formación de la voluntad social.

En efecto, según el art. 11 del Proyecto, “la voluntad social se conformará por el voto de socios y asociados que representen la mayoría del capital social y se expresará a través de las respectivas asambleas especiales. Las asambleas en todo caso serán especiales para cada tipo de socios y sus decisiones representarán un porcentaje de la voluntad social equivalente al de su participación en el capital social conforme a lo dispuesto en el estatuto y en la presente ley. Se considerarán aprobadas por la asamblea aquellas mociones que alcancen la mayoría de la voluntad social. No podrán afectarse derechos de socios o de los asociados más allá de lo que expresamente prevé la presente ley sin el voto favorable de la mayoría de su respectiva asamblea especial conforme a las normas que la regulan”.

Determina el art. 12 del Proyecto analizado que “la asamblea especial de asociados ya sea ordinaria o extraordinaria estará integrada por todos los asociados quienes tendrán derecho a un voto por asociado. Sus decisiones se toman por mayoría absoluta de presentes y representarán un porcentaje de la voluntad social equivalente a la participación prevista en el estatuto para los asociados en el capital social”.

Por su parte, establece el art. 13 del Proyecto que “la asamblea especial de socios ya sea ordinaria como extraordinaria estará integrada por todos los socios y sus decisiones se tomarán con el voto favorable de socios que representen la mayoría del aporte realizado y representarán un porcentaje de la voluntad social equivalente al de la participación prevista en el estatuto para los socios en el capital social”.

Según el art. 14 del Proyecto subexamen, “el Consejo de Administración estará integrado por el número que disponga el Estatuto, el que no podrá ser menor de cinco miembros e igual número de suplentes. Serán elegidos por las asambleas especiales ordinarias (*de socios y de asociados*) conforme lo prevé la presente ley y uno de sus miembros será elegido por el personal en relación de dependencia de la CSPPE en asamblea única convocada a tal efecto”.

Aún cuando el texto no lo aclara expresamente, cabría suponer, de conformidad con las prácticas usuales, que la elección del consejero electo por el personal deberá recaer también en un miembro del personal de la CSPPE. De todos modos, será preciso determinar qué efectos produciría la designación de este consejero en la determinación de mayorías y minorías dentro del consejo de administración.

Continúa expresando el art. 14 del Proyecto que “el Consejo de Administración deberá elaborar un presupuesto y plan de obras y servicios anuales para cada año siguiente estableciendo las metas a alcanzar el que se someterá a la aprobación de la asamblea especial (y) ordinaria de asociados y de socios conjuntamente con el balance del período anterior y un análisis sobre el cumplimiento de las metas previstas en el plan de obras y servicios del año anterior.”

Según el art. 15, “la comisión fiscalizadora estará integrada por tres miembros, dos elegidos por los socios y uno por los asociados. Además se integrará con igual número de suplentes elegidos de la misma forma prevista para los titulares a los que suplantarán. Cada miembro de la comisión fiscalizadora será elegido por la asamblea especial ordinaria de socios y asociados.”

Cabe acotar que, refiriéndose al mismo tema pero con terminología distinta, el último párrafo del art. 6º establece que los socios “tendrán derecho de (a) designar a dos miembros titulares del consejo de vigilancia”.

Prevé el art. 16 del Proyecto analizado que “las CSPPE contarán con un defensor del usuario elegido por concurso público de antecedentes y oposición entre quienes propongan las asociaciones de defensa del consumidor reconocidas en todo o parte del área en que la CSPPE preste servicios. El tribunal del concurso será designado por el consejo de administración. La función del defensor del usuario será la de emitir un dictamen no vinculante en toda cuestión en la que pudiera estar involucrado o amenazado el interés de los usuarios o de un usuario particular.”

Según el art. 17 del Proyecto comentado, “las CSPPE contarán con una comisión de usuarios integrada por un representante de cada una de las aso-

ciaciones de defensa del consumidor reconocidas por la autoridad de aplicación de la zona de prestación de los servicios de la CSSPE que soliciten integrarla. Su función será recibir los reclamos de los usuarios y elevarlos al consejo de administración con un proyecto de resolución no vinculante.”

El Proyecto analizado contempla el funcionamiento de varios órganos de fiscalización (comisión fiscalizadora, defensor del usuario y comisión de usuarios). Parecería que el funcionamiento eficiente de un solo órgano, con la eventual existencia de instancias superiores de revisión, debería resultar suficiente para alcanzar el logro de los objetivos perseguidos. La superposición de organismos fiscalizadores podría resultar contraproducente, causante de costos adicionales y generadora de neutralización recíproca.

Por otra parte, consideramos que estas cláusulas deberían integrar una ley marco para empresas de servicios públicos en general y no sólo cooperativas, porque en principio este tipo de controles debería aplicarse prioritariamente a los prestadores privados, usualmente de carácter monopólico, naturalmente propensos a incurrir en conductas abusivas.

Según el art. 18 del Proyecto analizado, “las CSPPE sólo podrán transformarse en cooperativas y en tal supuesto se requerirá la aprobación unánime de los presentes en la asamblea especial extraordinaria de socios y las dos terceras partes de los presentes en la asamblea especial extraordinaria de asociados. Las cooperativas que surjan de tal transformación no podrán ser transformadas en ningún otro tipo societario que no sea una CSPPE aún cuando la legislación genérica de cooperativas lo autorizara.”

El Proyecto no contiene cláusulas que prevean el tratamiento aplicable en el supuesto de cambios de la figura jurídica. Por ejemplo, no aclara qué tratamiento recibirían las reservas de una cooperativa proveniente de la transformación de una CSPPE que vuelva a transformarse en CSPPE.

Continúa expresando el referido art. 18 que “cualquier tipo societario podrá transformarse en CSPPE aún cuando estuviera prohibido por su legislación específica.”

Concluye estableciendo el art. 18 que “facúltase al poder ejecutivo a transformar en CSPPE a cualquier sociedad del estado, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, las empresas del Estado, las constituidas o que se constituyan en el futuro por regímenes especiales que presten servicios públicos y los servicios públicos cuya prestación se encuentren a su cargo.”

Según el art. 19 del Proyecto, “sin perjuicio de la auditoría externa que prevé el artículo 81 de la Ley 20.705, las CSPPE estarán sujetas además a una auditoría anual de la Auditoría General de la Nación y sus conclusiones constarán en el libro especial de informes de auditoría.”

La Ley 20.705 (Ley de Sociedades del Estado) tiene solamente diez artículos. Por esa razón y sobre todo por la naturaleza del tema existen fuertes indicios que permiten presumir que el texto se está refiriendo a la auditoría externa prevista por el art. 81 de la Ley 20.337 (Ley de Cooperativas). No obstante, el art. 22 del Proyecto analizado no menciona esta norma al referirse a la legislación aplicable.

Asimismo, cabe presumir que el libro especial de informes de auditoría no es otro que el instituido por el art. 38, inc. 4º de la Ley 20.337.

Prevé el art. 20 del Proyecto que estamos considerando que “todas las contrataciones que superen los \$ 250.000 deberán realizarse mediante licitaciones públicas y las que no lleguen a dicha suma mediante concurso de precios. La copia de todos los contratos deberá constar en un registro público y en una página de Internet al acceso del público en la cual constará la nómina de todos los funcionarios, integrantes del consejo de administración, comisión fiscalizadora, comisión de usuarios, defensor del usuario, personal en relación de dependencia y contratado con indicación de la tarea, horario y remuneración de cada uno de ellos”.

Según el art. 21 del Proyecto, “las CSPPE podrán con el voto favorable de las asambleas especiales de socios y de asociados integrarse en cooperativas de grado superior para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales”. Es plausible la vocación integradora manifestada en el caso, aunque cabe preguntarse si estas cooperativas de grado superior serán simples cooperativas regidas por la Ley 20.337 o si se tratará de CSPPE de grado superior.

Determina el art. 22 del Proyecto analizado que “las CSPPE se registrarán por esta ley y por la Ley 20.705 y sus modificatorias en tanto sean compatibles con la presente y subsidiariamente por la ley 19.550 y sus modificatorias en cuanto resulten compatibles con las dos indicadas en primer término”.

La Ley 20.705 rige a las sociedades del Estado con exclusión de toda participación de capitales privados (Ley 20.705, art. 1º), de donde resulta su manifiesta inaplicabilidad en el caso del Proyecto que estamos considerando.

En cuanto a la Ley 19.550 y sus modificatorias, regulan en general a las sociedades comerciales, aunque cabe recordar que determinadas nor-

mas de la misma rigen supletoriamente para las cooperativas, en cuanto se concilien con las de la Ley 20.337 y con la naturaleza de estas últimas (Ley 20.337, art. 118).

Es llamativa la omisión de referencias a la Ley 20.337 (Ley de Cooperativas), que bien podría ser el género de la especie de las CSPPE. Resulta contradictoria tal omisión con la referencia al art. 81 de la Ley 20.337 y la mención del libro de informes de auditoría (previsto por el art. 38, inc. 4º de la Ley 20.337), efectuadas ambas por el art. 19 del Proyecto en estudio.

Ante la ausencia de remisión directa a la Ley 20.337, también resulta llamativa la referencia a la integración efectuada por el art. 21 del Proyecto.

En nuestra opinión, hubiera sido preferible designar a la Ley 20.337 (Ley de Cooperativas) como norma de aplicación supletoria, pero advertimos que se ha optado por la Ley de Sociedades, a la que habrá que recurrir entonces para cubrir los vacíos y omisiones que puedan aparecer.

Por último, el art. 23 del mismo Proyecto establece que “la presente ley tiene carácter de orden público y entrará a regir sin necesidad de reglamentación alguna al día siguiente de su publicación”.

Teniendo en cuenta la complejidad de la figura de las CSPPE y la cantidad de situaciones no previstas que deberán ser dilucidadas en el futuro, resulta altamente temeraria la prescindencia o exclusión en el caso de las facultades reglamentarias previstas por el art. 99, inc. 2, de la Constitución Nacional, según el cual “el presidente de la Nación expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”, en lo que la doctrina ha dado en llamar función colegisladora del Poder Ejecutivo Nacional.

Conclusiones

El Proyecto de Ley de creación de cooperativas de servicios públicos con participación estatal (CSPPE) tiene el mérito de llamar la atención sobre la responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios públicos, tan olvidada a partir de la nefasta experiencia privatizadora ejecutada durante el período del menemismo neoliberal.

Lamentablemente, el procedimiento elegido no es acertado y conspira contra el propósito perseguido. El Proyecto invade jurisdicciones provinciales, constitucionalmente ajenas a las facultades del Congreso Nacional, y desde el

punto de vista formal presenta severos errores y deficiencias que lo tornarían inviable en el supuesto de resultar aprobado.

Además, el Proyecto pretende crear una figura abstracta y compleja, sin tener en cuenta que en nuestro país vienen funcionando desde 1926 cooperativas de servicios públicos, que a la fecha superan el millar y medio de entidades, constituidas en todos los casos con el esfuerzo propio y la ayuda mutua de millones de asociados.

Las cooperativas de servicios públicos vienen afrontando en la actualidad situaciones muy difíciles, resultantes de la congelación de sus cuadros tarifarios frente al incremento exponencial de los costos correspondientes. Además, estas cooperativas sufren graves restricciones adicionales, como las resultantes de la vigencia de la Ley de Radiodifusión heredada de la dictadura, apenas atenuadas por la Ley 26.053, y la demora en el otorgamiento de las frecuencias para el acceso al servicio de telefonía celular, a cuyo efecto las cooperativas cuentan ya con la licencia correspondiente.

Es esperable que la buena voluntad legislativa existente en la materia, y del mismo modo la voluntad del Poder Ejecutivo, se orienten hacia la solución de los problemas concretos de las cooperativas de nuestro país, tal como aparecen expuestos en el Documento Final de la edición 2004 del Congreso Argentino de la Cooperación, con las actualizaciones del caso.