

Perú: Nueva Ley de Cooperativas

*Carlos Torres y Torres Lara**

El 20 de Mayo de 1981 se promulgó la Nueva Ley General de Cooperativas del Perú. Si primer artículo declara de necesidad nacional y de utilidad pública la promoción y la protección del cooperativismo, como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la realización de la justicia social". La Ley se dicta antes de cumplir un año el Gobierno democrático del Presidente Belaúnde Terry y al amparo de facultades extraordinarias otorgadas para ese efecto por las Cámaras Legislativas.

Las cooperativas se desarrollan en todos los campos: producción industrial o agraria, vivienda, servicios educacionales o recreativos, servicios generales, Banca, Seguros, Finanzas, Consumo, Pesquería con mayor o menor éxito pero sin duda con un saldo positivo de crecimiento, estabilidad, tecnificación, no muy rápida pero sí constante.

La Nueva Ley es el resultado de las fricciones entre el Cooperativismo y el Gobierno de facto anterior. La Ley procede de un Proyecto elaborado por el propio Sector Cooperativo y que los candidatos de los principales partidos políticos que participaron en la última contienda electoral lo capitalizaron como parte de sus promesas y programas de gobierno. El Cooperativismo supo lograr la atracción de los actores políticos en un momento estratégico de cambio de régimen, y éstos capitalizaron durante sus campañas una corriente con amplio respaldo popular.

La comisión que elaboró el Proyecto estuvo bajo la Presidencia del Senador Aprista Dr. Luis Rodríguez Vildosola y la integraron, además, el Diputado Populista Dr. Rodolfo Zamalloa Loayza y el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, Profesor Universitario independiente.

Características de la nueva Ley de Cooperativas:

Como se advierte de la lectura del primer artículo de ella, se trata de una toma de posición política del régimen jurídico político del país frente a las bondades demostradas universalmente y a las expectativas que se guardan sobre lo que es posible obtener del cooperativismo en los países en vías de desarrollo.

En lo formal, se trata de una extensa Ley-Reglamento con 135 articulados y alrededor de 500 dispositivos. Recoge la experiencia de la Ley anterior, que fue también dictada por el Gobierno de Belaúnde en su primer período Constitucional, y casi 17 años de práctica (5 en un gobierno democrático, y más de 11 años de gobierno de facto). Pretende igualmente recoger las corrientes más modernas en la materia a partir de las últimas leyes dictadas en otros países y las conclusiones de los congresos especializados.

(*) *Coautor de la Nueva Ley General de Cooperativas del Perú.*

Principios cooperativos:

Aparte de reconocer los 6 principios universales del cooperativismo, la nueva Ley eleva a categoría de principio en estas empresas la “irrepartibilidad de sus reservas”. Estas son acumuladas a partir del resultado de operaciones lucrativas, (rentas de capital, ganancias por operaciones con terceros, etc.) y con el 20% de los remanentes anuales. Con esto se pretende lograr varios objetivos: 1. Intensificar la acumulación de capital dentro del Sector Cooperativo. 2. Permitir que las cooperativas puedan efectuar todo tipo de operaciones sin que sus socios lucren. 3. Democratizar la economía socializando sin estandarizar. 4. Impedir que luego del éxito empresarial las cooperativas se disuelvan o se transformen en sociedades de capitales. 5. Llevar a su máxima expresión la irrepartibilidad de reservas recogidas por la mayoría de legislaciones e incluso por los propios estatutos reformados de la primera cooperativa (Rochdale-Inglaterra) en donde el concepto se encuentra desarrollado como una regla: la de donar el activo neto en forma desinteresada en caso de disolución.

Las reservas irrepartibles así concebidas por la Ley, son aplicadas por las Cooperativas como capital de trabajo o invertidas en activos fijos, no pudiendo destinarse a gastos, distribuirse entre los socios durante la vida de la cooperativa o en su disolución. Puede cubrir pérdidas siempre que sea repuesta en los próximos ejercicios. Finalmente la reserva es de crecimiento ilimitado, lo cual significa (ya ocurre en varios casos en el Perú) que el Capital Cooperativo (de propiedad y explotación común pero irrepartible) puede ser mayor que el capital aportado por los socios, con la consecuencia que lo tiene en la democratización y aún socialización (sin estatización) de la economía de un país en vías de desarrollo.

Régimen de constitución de las cooperativas:

La Nueva Ley de Cooperativas rompe la tradición legal que contiene la mayoría de las leyes cooperativas en el mundo. Suprime el acto de reconocimiento oficial por parte del Estado como acto de autorización previa para la constitución jurídica o incorporación de ellas. En el nuevo procedimiento, las cooperativas se constituyen libremente y se inscriben, sin autorización previa, en los Registros Públicos, con lo que adquieren su personería jurídica. Obviamente si desean operar por ejemplo un servicio público deben obtener la autorización para la explotación de ese servicio. Sin embargo lo podrán hacer conforme a la Ley, generalmente con requisitos más fáciles que los exigidos para las empresas mercantiles. El Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) máximo organismo público, autónomo y con participación de representante del propio cooperativismo, y a cargo de la promoción y supervisión estatal de las cooperativas, puede observar la inscripción registral sólo si los estatutos o el acto constitutivo vulnera normas expresas de la nueva ley. El registrador como Juez de Inscripciones resuelve sobre la procedencia. Con esta medida se trata de resolver varios problemas: 1. Abarata el acto constitutivo. 2. Simplifica el mismo. 3. Acorta sustancialmente el tiempo de trámite. 4. Evita la discriminación política. 5. Destierra la costumbre de gratificaciones económicas. 6. Pone a las cooperativas en igualdad de posibilidades o incluso mejores que el resto de empresas. 7. Facilita y promueve una salida ágil, natural y rápida para la iniciativa de grupos que desean actuar cooperativamente.

Pequeñas empresas cooperativas:

Se pretende que las pequeñas empresas siempre que realmente lo sean, puedan participar como socios de las cooperativas aunque tengan, por razones prácticas, naturaleza mercantil. Para el efecto se ponen dos límites.

La empresa no puede tener más de 10 trabajadores permanentes ni más de 100 unidades impositivas tributarias (reajustables) de activo fijo pro trabajador (en este momento el máximo sería de unos 35 millones de soles (unos 85,000 dólares U.D.) No hay límite para el resto de los activos. Con esta medida permisiva se pretende: 1. Unir el Sector Cooperativo con el Sector de la Pequeña Empresa en la tarea de desarrollo con el Sector Público, posición similar se encuentra en el conocido trabajo de Fouquet “El Sector Cooperativo”. 2. Fomentar la ocupación. 3. Intensificar el uso intensivo del factor trabajo. 4. Evitar que el sector capitalista caracterizado por la explotación intensiva del capital en desmedro de la mano de obra, entre una de sus características, se aproveche de las bondades de la nueva ley o la desnaturalice.

Régimen empresarial de las cooperativas:

La nueva ley si bien conserva y profundiza los aspectos del cooperativismo en lo asociativo, en lo económico más bien se orienta definitivamente a regular la cooperativa como una auténtica empresa. En gran medida adopta muchas de las normas que sobre el funcionamiento del resto de las empresas juega tanto para las mercantiles como para las del sector público. Se limitan las funciones de la asamblea para que sea como autoridad suprema, quien defina la dirección de la cooperativa pero sólo a nivel de políticas y orientaciones generales. Al Consejo de Administración lo orienta a ser el órgano de aprobación de los planes y programas y traslada a nivel gerencial la elaboración y ejecución de los programas. El Gerente Cooperativo entra a jugar un papel muy similar, en cuanto a poder de decisiones, al del Gerente de la Empresa privada. El Consejo de Vigilancia queda con funciones muy concretas y ya no como el vigilante “de todo”. Es el órgano encargado de vigilar exclusivamente la legalidad de los actos del Consejo de Administración y de la Gerencia, la veracidad de las informaciones que ellos presenten a los socios y la seguridad de los bienes de la cooperativa, con la prohibición expresa de pronunciarse sobre la efectividad o eficacia de los acuerdos o actos del Consejo de Administración. Con estas normas se pretende, en base a la experiencia observada: 1. Que la cooperativa en lo posible, sea una empresa ágil y competitiva dentro de la economía social de mercado a que se orienta la nueva Constitución Política. 2. Se trata de evitar el desgaste interno por conflictos innecesarios entre los órganos directivos asignándoles funciones muy precisas a cada uno. En lo relativo a la economía de las cooperativas se pretende reforzar el criterio de las tres fuentes de fondos: Los recursos aportados por los socios bajo la condición de aportaciones, la Reserva Cooperativa con el carácter de propiedad cooperativa irrepartible y los recursos de terceros debidamente garantizados mediante la disposición de que si bien en capital es variable (característica típica de las cooperativas) no puede reducirse por devolución a sus socios en más del 10% por año.

Relaciones entre el Estado y las cooperativas:

Diversas son las disposiciones sobre esta materia. Las principales sin embargo pueden reducirse a las siguientes: 1. La autonomía cooperativa. 2. El régimen de protección. 3. El Instituto Nacional de Cooperativas y 4. La autoridad del propio cooperativismo para autonormarse imperativamente.

La autonomía cooperativa es uno de los problemas más conflictivos en los países en vía de desarrollo. Por un lado el cooperativismo universalmente exige su autonomía y por el otro, los gobiernos tratan de que sirva como activo instrumento para el desarrollo. Al principio pues todos coinciden. El cooperativismo logra crear empresas, generar trabajo, ahorro, educa tanto a adultos como jóvenes con el propio esfuerzo de los pobladores. Pero este ca-

mino es necesariamente lento ante la impaciencia de los funcionarios públicos que quisieran ver los resultados en los 5 ò 6 años que dura una administración. Ello los lleva a tratar de corregir errores propios del manejo inicial de una cooperativa, pero el resultado es siempre negativo, pues la gente tiene que aprender por sí misma. Ya se ha dicho que el cooperativismo constituye una revolución lenta pero segura. Y así hay que entenderla. Ellas deben madurar a su propio ritmo. Empujarlas sólo significa detenerlas. Esta es la experiencia peruana en los últimos 11 años, de ahí que como producto de esta traumática experiencia en la que pasó de la Gran Expectativa a la Gran Frustración con el consiguiente retraso, haya resultado que el principio de la autonomía cooperativa se lleve en el Perú a nivel de mandato constitucional (seguramente será la única constitución del mundo en la que expresamente se hace esta declaración como un derecho al que incluso alcanzan los beneficios de su defensa mediante el Recurso de Amparo, medio ágil y similar al que utiliza bajo la denominación de habeas-corpus tratándose de detenciones personales infundadas). La Ley al encajarse dentro de este enfoque impide la intromisión de los funcionarios dentro de las cooperativas, salvo cuando se trate de actos ilegales expresamente establecidos y sancionados por la Ley. En tal caso se regula un procedimiento que le otorga a la cooperativa las adecuadas garantías de defensa.

El régimen de protección es entendido como todas las medidas que la Ley dispone para favorecer a las cooperativas. Entre ellas las más importantes son: a) Un régimen tributario acorde con la naturaleza no lucrativa de las cooperativas, exoneraciones tributarias significativas e incluso, aquí lo más importante, significativos incentivos de desgravamen tributario para las personas que ahorren en las cooperativas, compren los títulos valores emitidos por ellas o les faciliten préstamos. b) Un régimen de preferencias para la obtención de préstamos por parte de las instituciones financieras del Sector Público o de co-propiedad del Estado (que ya son muy significativas en la economía peruana). Facilidades en todas las oficinas del Sector Público y prioridad en la atención que se les dé a las cooperativas. Finalmente una protección especial a través de diversas normas para que la Nueva Ley no sea, salvo procedimientos especiales, modificada por otras leyes sin consulta ni participación del cooperativismo a través del Instituto de Cooperativismo. c) La creación de un solo organismo del Estado autónomo a cargo de la promoción y supervisión de las cooperativas: el Instituto Nacional de Cooperativas –INCOOP– (que funcionó entre 1964 y 1968) bajo la autoridad máxima de un Consejo Directivo integrado a modo arbitral por los Presidentes de las organizaciones representativas del cooperativismo y en igual número por representantes de los Ministerios vinculados a las principales actividades cooperativas, y bajo la presidencia y Vice-Presidencia de un representante personal del Presidente de la República y del Ministerio de Trabajo respectivamente.

El autogobierno de las cooperativas implica no sólo el poder dictar sus propias normas internas sino además poder suplir con valor de norma legal los vacíos de la legislación. EN efecto el Art. 116 de la Ley señala que en los casos no previstos pro ella se aplicarán antes que el derecho común los principios generales del cooperativismo, entendiéndose como tales “las conclusiones coincidentes de los numerosos certámenes especializados que, con el auspicio de organismos internacionales y nacionales de carácter oficial, se realizan desde hace varios años en diferentes países” (Exp. De Motivos Ley 15.260).

Régimen de integración:

Las principales formas como pueden asociarse las cooperativas entre sí son las Federaciones Nacionales una por cada tipo y con fines de representación y defensa, las Centrales auténticas cooperativas de cooperativas en consecuencia con fines económicos uniactivas o multiactivas, y la Confederación Nacional de Cooperativas que asocia a todas las Federaciones y las Centrales Nacionales como representante del movimiento cooperativo nacional.

Frente al problema de la integración existen dos tendencias, la una obligar por mandato legal a que todas las cooperativas se integren, la otra liberal dejando a cada cooperativa que resuelva si se integra o no. En ambos casos hay importantes razones que sustentan la alternativa. La Ley toma un camino original: dispone que solo gozarán de los beneficios tributarios las cooperativas que se integren, con lo cual mantiene el régimen de libertad pero incentiva la integración desprendiéndose de ingresos tributarios ante la necesidad social de cooperar con el proceso de fortalecimiento del sector cooperativo.