

## Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda

*Aarón Gleizer*<sup>(\*)</sup>

El derecho al acceso a una vivienda digna que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes, constituye para muchos compatriotas una verdadera utopía.

La manifiesta desproporción entre el valor de las unidades de vivienda y el poder adquisitivo de amplias franjas de la población tiende a expandirse como resultado de la reducción creciente de ingresos para la mayoría de la sociedad. El cuadro de situación se agrava con la desaparición o desnaturalización de fuentes financieras tradicionales, como el Banco Hipotecario Nacional o las cajas de jubilaciones; y también por el tratamiento burocratizado e ineficiente dispensado a los recursos del Fonavi.

A modo de contraste con esta dramática situación, reflejada en un déficit estimado en 3.000.000 de unidades habitacionales (1), se registran fenómenos tales como la especulación desenfrenada de la tierra y la ejecución de construcciones suntuarias de diverso tipo, hasta llegar a los *countrys* y barrios cerrados, moderna versión de los feudos medievales.

Frente a este panorama poco auspicioso emerge la propuesta cooperativa, como herramienta válida y permanente para organizar la construcción de viviendas en pequeña o gran escala, sobre bases solidarias, democráticas y participativas. Así lo demuestra una difundida práctica social, respaldada por valiosas opiniones doctrinarias (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) y asumida como compromiso militante por las instancias orgánicas del Movimiento (11) (12).

Una amplia experiencia nacional, materializada en cerca de 300.000 unidades de vivienda construidas a lo largo de varias décadas mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de miles de asociados, como así también una diversificada experiencia internacional (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) ponen en evidencia que la cooperación es un instrumento idóneo para aprovechar eficazmente los recursos, sin caer en los desvíos que suele generar la utilización de vías burocráticas ni tampoco en los resultados antisociales que puede producir su aplicación lucrativa oportuna y conveniencia de contar con un mareo regulatorio específico para un tipo determinado de cooperativas (en nuestro caso, las vivienda) ha sido motivo de reflexión, partiendo del mandato liminar impartido por el legislador en el año 1926, cuando al sancionar la primera Ley General de Cooperativas N° 11.388, previó la necesidad de complementar el marco genérico mediante regulaciones específicas para cada rama.

Después de varios intentos aún no cristalizados sobre materias determinadas (crédito, trabajo), aquel mandato parecería comenzar a tener cumplimiento efectivo, a tenor del grado de avance logrado por el Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo, en ver-

---

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

sión consensuada por la Comisión de Asuntos Cooperativos y Mutuales de la Cámara de Diputados, que actualmente se encuentra a consideración de ese cuerpo legislativo (28).

En el caso particular de las cooperativas de vivienda, la Ley N° 20.337 brinda un marco general satisfactorio, donde la conjugación del esfuerzo propio y la ayuda mutua ha permitido el acceso a la vivienda digna a centenares de miles de cooperadores.

No obstante ello, creemos que la complejidad de las relaciones económicas y sociales que se entablan entre los asociados de las cooperativas de vivienda, al menos durante las etapas de programación y ejecución de la construcción, justifican el diseño de un marco conceptual específico que brinde mayor seguridad y confiabilidad a los asociados y a los terceros que por cualquier título se relacionen con la entidad. Todo ello, sin restringir el marco de amplia flexibilidad establecido por la Ley General.

En tal sentido, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda presentado por el Diputado Floreal GORINI (Exp. D-4751-97), cuyo texto se publica en esta Revista (ver Sección Documentación procura alcanzar estos objetivos. A partir de la adaptación voluntaria del modelo aplicado en nuestro país y dentro del marco de la Ley N° 20.337, el Proyecto aspira a crear una figura flexible que cubra la diversidad de situaciones presentes y futuras, asegurando en todas las variantes un grado de transparencia que fortalezca la confianza de los asociados existentes o potenciales y la de los entes públicos y privados cuya colaboración fuera requerida.

Además de la bibliografía que citamos en este artículo, hemos tenido a la vista el excelente trabajo del Dr. Miguel IBARLUCIA, que también se publica en esta Revista y cuyo contenido facilitará la interpretación del Proyecto subexamen.

El Proyecto de GORINI procura crear un marco jurídico adecuado para el funcionamiento de una organización solidaria, democrática, transparente, operativamente ágil y eficiente, tutelando en forma equilibrada los derechos de la entidad y los de los asociados. Se inspira, entre otros antecedentes, en los documentos finales emanados del Congreso Argentino de la Cooperación, en sus ediciones 1983 y 1989 (11) (12).

Con amplitud conceptual que precisa y no restringe las facultades genéricas emanadas de la Ley N° 20.337, cuya actualidad y vigencia ratifica, y a diferencia de propuestas reformadoras integrales que ni siquiera rozan la actividad específica (29), el art. 1° del Proyecto admite cualquiera de las modalidades técnicas, económicas, financieras y jurídicas utilizables, desde el más modesto esfuerzo autoconstructivo hasta la construcción de conjuntos más amplios, pudiendo recurrirse a todo tipo de figuras jurídicas, incluso las más complejas como el fideicomiso.

Según el mismo artículo, las entidades pueden proveer también asistencia y asesoramiento técnico, económico y jurídico y realizar gestiones ante entes públicos y privados, relacionados con el planeamiento, financiamiento y realización de las obras.

El art. 9° del Proyecto reafirma las amplias posibilidades de la figura propuesta. al determinar que las entidades desarrollan su actividad de acuerdo con diversas pautas que revisten carácter enunciativo y no deben entenderse como prohibitivas de otras formas, siempre que ellas cumplan las condiciones establecidas en el artículo 1°. Por ejemplo, las cooperativas de autoconstrucción pueden combinar el trabajo personal y el aporte monetario o en especie de sus asociados, en tanto que las de adquisición o construcción recurrirán al aporte monetario de sus asociados, pero sin utilizar su trabajo personal.

En cuanto al marco jurídico aplicable el art. 2º establece que a las cooperativas de vivienda se rigen por las disposiciones de esta Ley, la Ley N° 20.337 y las normas estatutarias y reglamentarias, así como por los principios de la cooperación y los usos y costumbres relacionados con esos principios. Se recoge así un antecedente similar del Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo (28).

El mismo artículo libera a las entidades de cumplimentar determinados requisitos que resultan inconvenientes en el caso cooperativo, estableciendo la inaplicabilidad de las normas de la Ley de Prehorizontalidad N° 19.724, por aplicación de un criterio similar al utilizado en los supuestos eximentes previstos por el art. 1º, inc. a) de la Ley N° 20.276.

Valorando la significación esencial del vínculo asociativo, y con un rigor mayor que el reglamentariamente admitido por el art.1º de la Resolución SAC N° 56/87, el art. 3º del Proyecto impone el criterio de mutualidad estricta. Prescribe así que «salvo en los supuestos de integración previstos por el capítulo IX de la Ley N° 20.337, sólo podrán asociarse las personas de existencia física que reúnan los requisitos exigidos por la Ley N° 20.337 y el estatuto». Como excepción fundada, se prevé que <podrán continuar en el uso y goce de los servicios de la cooperativa los sucesores y herederos de asociados que por razones legales o estatutarias no pudieran ser admitidos como asociados>.

El compromiso ético y de lealtad institucional, fundamental en los entes fundados en la solidaridad social y muy especialmente en las cooperativas de vivienda, por la complejidad de relaciones que crea la administración de recursos en trabajos de lenta realización. Según el art. 4º <constituyen requisitos esenciales para la permanencia del vínculo asociativo y para el funcionamiento mismo de la entidad, el cabal cumplimiento de los principios de la cooperación, del estatuto y del o los reglamentos, como así también la lealtad institucional y operativa hacia la entidad y el respeto mutuo en las relaciones entre los asociados>.

Como valoración del papel de la educación cooperativa, prevé el art. 20 que <en la preparación y ejecución del presupuesto de gastos, la cooperativa deberá otorgar atención prioritaria a la labor educativa, incluyendo la formación institucional de los asociados>.

La canalización de apoyo técnico y financiero de origen nacional e internacional se justifica por el carácter democrático, solidario y participativo de la gestión cooperativa. En tal sentido, el art.5º del Proyecto prevé que <en todos los planes oficiales de vivienda, en la ejecución de programas oficiales relacionados en forma directa e indirecta con la vivienda o con obras de infraestructura, en el planeamiento y ejecución de proyectos urbanísticos que contribuyan a la preservación del entorno, como así también en la asignación de recursos relacionados con todos ellos, los organismos nacionales competentes otorgarán prioridad a las cooperativas regidas por esta Ley>.

En forma concordante, prevé el art. 8º que <la autoridad de aplicación de la Ley N° 20.337 brindará apoyo integral a la constitución y funcionamiento de las cooperativas regidas por esta Ley>. Por su parte, el art. 17 impone a esta autoridad tomar a su cargo los honorarios judiciales y gastos necesarios para elaborar de los informes técnicos requeridos, cuando la Cooperativa demostrara imposibilidad económica para afrontarlos por sí misma.

Se invita a los Gobiernos Provinciales y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por su intermedio a las autoridades municipales, a adherir y participar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en el logro de los objetivos fijados por la Ley (art.6º).

A fin de asegurar razonablemente la consecución del objeto social, como así también la mejor utilización de los apoyos propuestos, se asignan a las cooperativas de vivienda determinadas responsabilidades. En primer término, el art 7º prevé que tendrán prioridad para acceder a los beneficios establecidos en la Ley, las cooperativas que no registren incumplimiento de las normas enunciadas en el artículo 20. Se exige así a las entidades un cabal cumplimiento normativo. Para prevenir desviaciones y en resguardo de la autenticidad cooperativa se introduce la novedosa exigencia de presentar < un informe de auditoría institucional extendido por la federación a la cual se encontraran asociadas, elaborado con ajuste a pautas objetivas dictadas por la autoridad de aplicación>. También aquí se recoge un antecedente oportunamente expuesto en relación con las cooperativas de trabajo (28).

Basado en el antecedente contenido en los arts. 9 y 14 de la Resolución SAC Nº 693/87, determina el art. 10 del Proyecto que <los aportes que efectúen los asociados con destino a los fines previstos en el artículo 1º, deberán ser registrados como créditos a favor de cada aportante, en forma separada para cada plan. Cuando el total de aportes efectuados por un asociado excediera el costo definitivo de la unidad de vivienda adjudicada, el importe percibido en exceso le será reembolsado según lo establezca el reglamento, cuidando de no entorpecer la normal evolución financiera de la entidad>.

El art. 22 define el alcance de los conceptos de ingresos y gastos propios de las cooperativas de vivienda, estableciendo que en ellas <se considera excedente repartible la diferencia entre los ingresos por cuotas de sostenimiento o contribuciones para gastos y el total de gastos y cargos afrontados por la entidad>.

La precisa especificación de derechos y obligaciones recíprocas entre los asociados y la cooperativa constituye una cuestión medular por la naturaleza de la actividad y de las relaciones existentes en estas entidades. En este aspecto, el Proyecto procura establecer un marco favorable y recíprocamente confiable para resolver las cuestiones que con mayor frecuencia se suscitan entre las cooperativas y sus asociados, durante la preparación y ejecución de las obras, y eventualmente con posterioridad a su terminación y entrega.

La cuestión se refleja en la minuciosa enunciación de las cláusulas que debe contener el reglamento (art. 14), que recoge y procura mejorar las previsiones contenidas en la Resolución SAC Nº 693/ 87, como así también la exigencia de que <el o los reglamentos, como así también las condiciones particulares de cada plan de vivienda, deberán ser aprobados por la asamblea e inscriptos en un registro especial que llevará el órgano local competente>, quien estará obligado a entregar copias autenticadas del reglamento y de las condiciones particulares de cada plan, a fin de que la cooperativa los distribuya fehacientemente en forma personal entre los asociados participantes. El mismo procedimiento se seguirá en caso de modificación del reglamento o de las condiciones particulares de un plan (art.15).

Complementariamente, prescribe el art. 16 que conjuntamente Con el reglamento, la cooperativa deberá presentar en el órgano local Competente la siguiente documentación, adecuada a las formalidades que establezca la autoridad de aplicación y dando cumplimiento además a los requerimientos profesionales correspondientes: a) Proyecto técnico de construcción elaborado por profesional matriculado; b) Dictamen de viabilidad económico-financiera, emitido por profesional matriculado; c) Constancia de aprobación por la autoridad provincial o municipal competente, o en su defecto, compromiso de seguimiento del trámite por la cooperativa y ulterior presentación de la referida constancia.

El art. 18 obliga a contratar seguros para cubrir contingencias propias de la condición personal de los asociados o que pudieran afectar el valor de la vivienda.

Con el ya señalado espíritu de facilitar la solución armónica y fraternal de conflictos que se pudieran suscitar entre las entidades y sus asociados, establece el art. 19 que <en el supuesto de registrarse atrasos en la ejecución de la obra o en la entrega de las viviendas, el asociado, como condición previa a la iniciación de acciones legales contra la entidad, deberá requerir al consejo de administración la consideración en asamblea de la cuestión planteada. En el supuesto de no ser atendido su pedido, o aún siendo tratado, si la resolución asamblearia no le resultara satisfactoria, tendrá expedita la vía judicial>.

A fin de asegurar la transparencia informativa hacia los asociados, organismos de apoyo y fiscalización y terceros interesados en general, establece el art. 21 que <además de las informaciones establecidas con carácter general por el artículo 40 de la Ley N° 20.337, en las cooperativas comprendidas en esta Ley la memoria anual del consejo de administración deberá contener también un detalle de los apoyos técnicos, financieros o de cualquier otro tipo de los que la entidad hubiera sido beneficiaria, identificando en cada caso el origen, la naturaleza y la aplicación de cada uno de ellos>. El tema recoge las ideas ya expuestas en relación con las cooperativas de trabajo (28).

Recurriendo a la misma línea argumental y con el propósito de reforzar la función fiscalizadora y superar debates planteados en torno de las funciones institucional y técnico-profesional del síndico y del auditor externo respectivamente, determina el art. 25 del Proyecto que <además de las cuestiones expresamente requeridas por la Ley N° 20.337, en las cooperativas de vivienda el informe del síndico deberá contener un pronunciamiento expreso sobre los siguientes aspectos: a) detalle de las observaciones de asociados recibidas durante el ejercicio; b) dificultades o inconvenientes que pudieran haber obstaculizado el desarrollo de su labor; c) constancia expresa de haber apoyado su tarea en los informes del auditor externo, en todos los asuntos de índole profesional contable> (28).

También con el propósito de garantizar la efectiva participación de los asociados en todos los actos cooperativos que los afectan, determina el art. 23 que <las cooperativas que registraran más de un plan en proceso de planeamiento o ejecución, o que aún teniendo un único plan previeran realizarlo en varias etapas, deberán dividir el padrón de asociados en tantos distritos electorales cuantos planes o etapas se hubieran previsto. En tal supuesto, sin perjuicio de las asambleas generales establecidas por la Ley N° 20.337, deberán convocar a asambleas electorales de distrito cuando correspondiera tratar cuestiones relacionadas con el plan o etapa respectivos>.

A su vez, el art. 24 complementa la protección y el estímulo participativo de los asociados, al prescribir que <las asambleas generales deberán celebrarse en el domicilio de la cooperativa o en una sede próxima al mismo. Cuando las obras correspondientes a un determinado plan o a una etapa del mismo estuvieran ubicadas en un lugar alejado de la sede social, las asambleas de distrito deberán realizarse en la sede de la obra o en un lugar próximo a la misma>.

En síntesis, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Vivienda presentado por el Diputado Floreal Gorini, elaborado con participación de los cooperadores de la rama (30), que mereciera la aprobación unánime de la Cámara de Diputados y que se encuentra al momento de escribir estas líneas a consideración del Senado Nacional, viene a recoger la rica experiencia acumulada y aspira a proveer un marco normativo amplio y confiable

para los cooperadores que, en ejercicio del incumplido derecho constitucional de contar con una vivienda digna, quieran obtenerlo por el camino de la solidaridad. Cabe esperar, pues, su más pronta sanción como Ley de la Nación.

## **Bibliografía**

1. Cfr. BILDER, Ernesto; GIULIANI, Adriana, “El déficit habitacional. Una perspectiva histórica”, en “Realidad Económica” (IADE), N° 149, Bs. Aires, Agosto 1997.
2. OLIVERA, Julio, “Diccionario de Economía y Cooperativismo, COGTAL Editora, Bs. Aires, 1970, pág. 73.
3. DEL GIUDICE, J. C., “La vivienda, problema insoluble?”, Intercoop Editora, Bs. Aires, 1966 (citada por OLIVERA).
4. DRIMER, Alicia Kaplan de, “Cooperativas de viviendas”, Ed. Omeba, Bs. Aires, 1961 (ibid.)
5. FERNANDEZ DIAZ J., “Régimen Cooperativo de la Vivienda”, Rosario, 1957 (ibid.).
6. ALTI-IAUS, Alfredo A., “Tratado de Derecho Cooperativo”, Zeus Editora, Rosario, 1974, pág. 48.
7. CUESTA, Elsa, “Derecho Cooperativo”, Ed. Abaco, Bs. Aires, 1987, pág. 182.
8. PASTORINO, Roberto Jorge, “Teoría General del Acto Cooperativo”, Intercoop Editora, Bs. Aires, 1993, pág. 157.
9. IBARLUCIA, Miguel, “Las Cooperativas de Vivienda”, Intercoop Editora, Buenos Aires, 1995.
10. CASTELLI, Blas José, “Cooperativas y Mutuales”, Ed. Docencia, Bs. Aires, 1996, pág. 2.
11. Cfr. «Documento Final», Congreso Argentino de la Cooperación (1983), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1983.
12. Cfr. «Documento Final», Congreso Argentino de la Cooperación (1989), Ed. Consejo Intercooperativo Argentino, Bs. Aires, 1989.
13. Cfr. Embajada de Austria, “Las cooperativas de Austria”, en Revista del Instituto de la Cooperación, T° 2, pág. 331.
14. Cfr. DANFORTH, Art, “Las cooperativas en los Estados Unidos: 1976’ en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 3/1976, pág. 389.
15. Cfr. “El movimiento cooperativo en Honduras”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 1/2, 1980, pág. 128.
16. Cfr. “El cooperativismo en Irlanda”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 4, 1980, pág. 331’.
17. Cfr. BIERZANEK, Remigiusz, “La nueva ley de cooperativas de Polonia”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 4, 1983, pág. 431.
18. Cfr. “Mensaje del Comité de Vivienda de la AOI”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 3, 1987, pág. 230.
19. Cfr. “Cooperativas de Vivienda”, en “Digesto Cooperativo”, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1992, pág. 99.
20. Cfr. SCHMALSTIEG, Herbert, “100 años de cooperativas de vivienda”, en Revista de la Cooperación Internacional, ACI, Vol. 26, N° 1, 1993, pág. 6.
21. Cfr. HACHMANN, Claus Jürgen, “La cooperativa de vivienda Ludwig-Frank, Mannheim”, en Revista de la Cooperación Internacional, ACI, Vol. 26, N° 1, 1993, pág. 19.
22. Cfr. SCHAEFERS, Thomas, “Las cooperativas de vivienda en la ex República Democrática de Alemania”, en Revista de la Cooperación Internacional, AOI, Vol. 26, N 17, 1993, pág. 28.
23. Cfr. HACHMANN, Claus Jürgen, “Las cooperativas y la autoayuda para la vivienda en América Latina”, en Revista de la Cooperación Internacional, AOI, Vol. 26, N° 1, 1993, pág. 34.

24. Cfr. SCHAEFERS, Thomas, “La privatización de viviendas públicas en el New Láder”, en Revista de la Cooperación Internacional, AOI, Vol. 26, N° 3, 1993, pág. 112.
25. Cfr. IBARLUCIA, Miguel, “Las cooperativas de vivienda de usuarios en el Uruguay”, en Revista de la Cooperación Internacional, AOI, Vol. 26, N° 3, 1993, pág. 130.
26. Cfr. HEISER, Henz, “Organización Cooperativa Internacional para la Vivienda”, en Revista de la Cooperación Internacional, AOI, Vol. 27, N° 1, 1994, pág. 36.
27. Cfr. HACHMANN, Claus Jurgen, “Vivienda adecuada para la vida humana”, en Revista de la Cooperación Internacional, AOI, Vol. 29, N° 1, 1996, pág. 96.
28. Cfr. GLEIZER, Aarón, <Régimen legal de las Cooperativas de Trabajo>, en Revista del Instituto de la Cooperación N° 109/1997, pág. 495.
29. Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337”, en Revista del Instituto de la Cooperación N° 106/1997, pág. 223.
30. Cfr. “Las otras paredes”, en “Acción”, N° 757 ira. quincena de marzo de 1998, Bs. Aires, pág. 10.