

# Congreso de Derecho Cooperativo

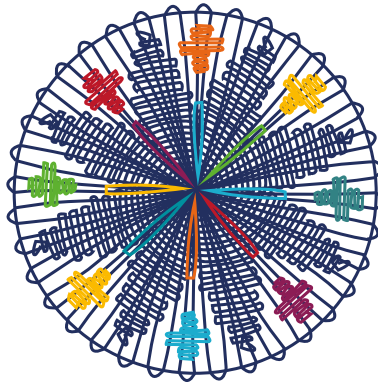
**“EL DERECHO COOPERATIVO Y LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA POST PANDEMIA”**



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional







# Congreso de Derecho Cooperativo

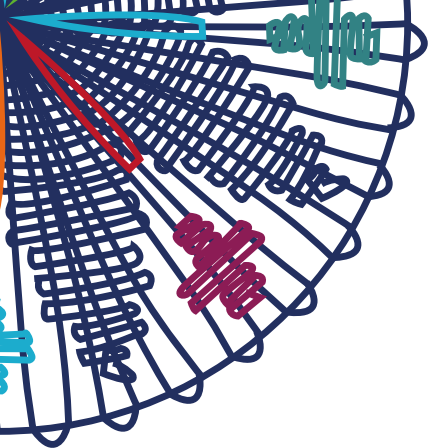
*“El Derecho Cooperativo y la Identidad  
Cooperativa en la Post Pandemia”*

*27 al 29 de octubre de 2022  
Asunción, Paraguay*



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional

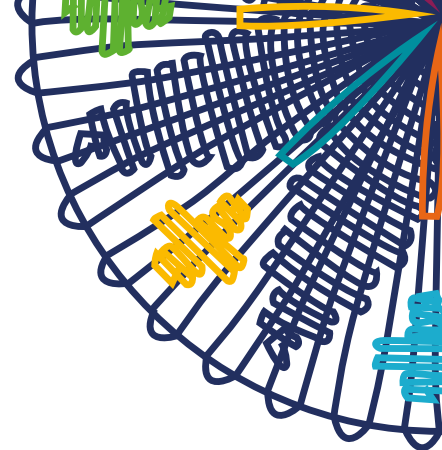




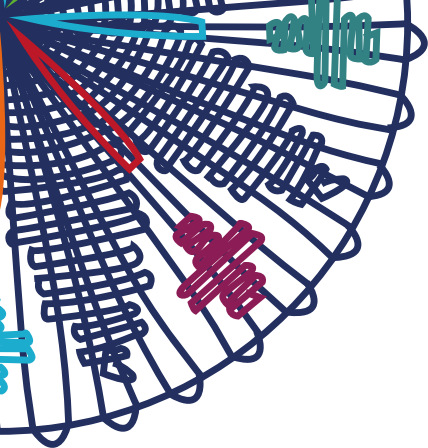
# Tabla Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>AUTORIDADES</b> .....	<b>10</b>
<b>ACTO INAGURAL</b>	
Discurso del presidente del Congreso <i>Dante Cracogna</i> .....	11
Discurso de la presidente de Cooperativas de las Américas <i>Graciela Fernández Quintas</i> .....	13
<b>PRESENTACIÓN DEL LIBRO DE HOMENAJE A HAGEN HENRY PERPSPECTIVES ON COOPERATIVE LAW</b> .....	<b>15</b>
<b>INFORMES DE LAS ACTIVIDADES PREPARATORIAS NACIONALES</b>	<b>17</b>
<b>ARGENTINA</b>	
<i>Carlos César Basañes</i> .....	19
<b>COLOMBIA</b>	
<i>Antonio José Sarmiento Reyes</i> .....	29
<b>COSTA RICA</b>	
<i>Rogelio Fernández Sagot - Ligia Roxana Sánchez Boza</i> .....	37
<b>PARAGUAY</b>	
<i>Augusto Ruíz Díaz</i> .....	47
<b>URUGUAY</b>	
<i>Fernando Delgado Soares Netto</i> .....	51
<b>CONFERENCIAS</b> .....	<b>61</b>
El concepto de cooperativa en la legislación y los principios cooperativos <i>Carlos Vargas Vasserot</i> .....	63
Las comunidades energéticas cooperativas. Oportunidades y desafíos <i>Gemma Fajardo García</i> .....	79

# Tabla Contenido



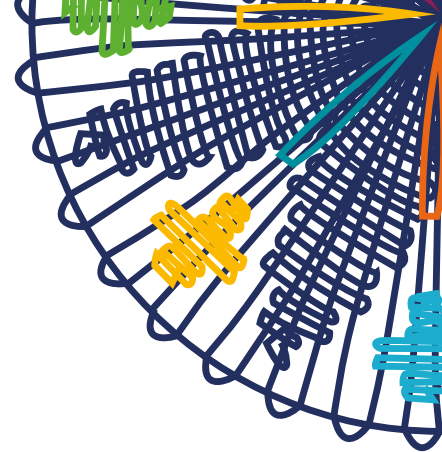
La identidad cooperativa y el derecho cooperativo - en vía a un derecho humano de desarrollo sostenible <i>Hagen Henry</i> .....	113
<b>PONENCIAS</b> .....	<b>129</b>
<b>TEMA I ACTO COOPERATIVO E IDENTIDAD COOPERATIVA</b> .....	<b>131</b>
"EL ACTO COOPERATIVO Y LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA HORA ACTUAL" <i>Dante Cracogna</i> .....	133
"RELACIÓN INESCINDIBLE CON LA IDENTIDAD COOPERATIVA" <i>Jorge Armando Vallati</i> .....	139
"LA CAUSA EN EL ACTO COOPERATIVO" <i>Pablo N. Pattuglio</i> .....	147
"LA COMPRENSIÓN Y TRADUCCIÓN DE LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA JURISPRUDENCIA LABORAL" <i>Graciela Fernández Quintas, José Pablo García</i> .....	157
<b>TEMA II TECNOLOGÍA, DEMOCRACIA Y GOBIERNO COOPERATIVO</b> .....	<b>171</b>
"EL PROBLEMA DE LA COOPERACIÓN DIGITAL Y EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS EN LA INTEGRACIÓN SOLIDARIA DEL CIBERESPACIO" <i>Leonardo Rafael de Souza, Marina Schmidlin Sponholz,     Cinthia Obladen de Almendra Freitas</i> .....	173
"IDENTIFICACIÓN DE ASOCIADOS EN ASAMBLEAS GENERALES VIRTUALES EN COOPERATIVAS: GARANTÍAS LEGALES EN PORTUGAL" <i>Leonardo Rafael de Souza, Manuel David Masseno,     Cinthia Obladen de Almendra Freitas</i> .....	183
"LA NECESIDAD DE INCORPORAR MEDIDAS DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS" <i>Patricia A. Fernández de Andreani</i> .....	193
"COOP(Y)RIGHT: CUANDO EL "ACTO COOPERATIVO" SE ENCUENTRA CON LAS LICENCIAS ABIERTAS" <i>Ifigeneia Douvitsa</i> .....	197



# Tabla Contenido

“EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LAS COOPERATIVAS EN URUGUAY” <i>Ana Karina Márquez Conti</i> .....	203
<b>TEMA III DESEMPLEO, TRABAJO DECENTE Y COOPERATIVAS DE TRABAJO .....</b>	<b>209</b>
“COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, GOBERNANZA; RELACIÓN SOCIO TRABAJADOR Y COOPERATIVA Y REMUNERACIÓN” <i>Juan Enrique Santana Félix</i> .....	211
“INTEGRACIÓN DE LA JUVENTUD, DESEMPLEO JUVENIL Y COOPERATIVAS DE TRABAJO” <i>Juan Enrique Santana Félix</i> .....	219
“RECONFIGURACIÓN DEL TRABAJO: CONSECUENCIAS PARA EL DERECHO” <i>Gisela Alejandra Bustos</i> .....	225
“COOPERATIVAS DE TRABAJO EN ARGENTINA Y LA SOLUCIÓN DE EMPLEO DECENTE POST PANDEMIA” <i>Marcela Viviana Macellari</i> .....	235
“LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO: DEL DESEMPLEO AL TRABAJO DECENTE” <i>Hernando Raichakowski</i> .....	243
“A INFLUÊNCIA DA RECOMENDAÇÃO 193 NA PROMOÇÃO DO COOPERATIVISMO DE TRABALHO BRASILEIRO” <i>Milena T. G. Cesar</i> .....	251
“EL FRAUDE EN LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO: EL INCUMPLIMIENTO DE DOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES” <i>Nicolás Jacquet</i> .....	261
<b>TEMA IV EL USO COOPERATIVO DE LAS NUEVAS FUENTES DE ENERGÍA .....</b>	<b>273</b>
“USO COOPERATIVO DE LAS NUEVAS FUENTES DE ENERGÍA EN EL PARAGUAY” <i>Luis Emilio Cuevas Herebia</i> .....	275
“EL POTENCIAL DEL COOPERATIVISMO DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ARGENTINA PARA GENERAR ENERGÍA DE MANERA COMUNITARIA. BREVE ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ARGENTINA EN GENERAL Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN PARTICULAR” <i>Angel Echarren</i> .....	281

# Tabla Contenido



<b>TEMA V INNOVACIÓN Y NUEVAS FRONTERAS DE LA EMPRESA COOPERATIVA</b> .....	<b>289</b>
"LAS COOPERATIVAS COMO PARADIGMA DE INNOVACIÓN SOCIAL" Jaime Alcalde Silva .....	291
<b>TEMA VI REALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPROMISO CON LA COMUNIDAD</b> .....	<b>299</b>
"LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS COOPERATIVAS Y SU VINCULACIÓN CON EL PRINCIPIO DE COMPROMISO CON LA COMUNIDAD" Patricia A. Fernández de Andreani .....	301
"EL COOPERATIVISMO Y SU INTERVENCIÓN EN LA COMUNIDAD" Francisco José Valle Gómez .....	309
<b>TEMA VII REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS</b> .....	<b>317</b>
"POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA SANA INTERVENCIÓN ESTATAL CON LAS COOPERATIVAS" Rubén Colón Morales .....	319
"REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVA EN EL PARAGUAY" Nilton Adalberto Maidana Vega .....	329
"SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS" Alfredo S. Lamenza Álvarez .....	339
"EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LAS COOPERATIVAS: EVIDENCIA DE 50 PAÍSES" Hagen Henry, Ifigeneia Douvitsa .....	349
<b>AUTORIDADES DE LAS COMISIONES</b> .....	<b>357</b>
<b>INFORMES DE LAS COMISIONES</b> .....	<b>359</b>
COMISIÓN 1 .....	361
COMISIÓN 2 .....	371
COMISIÓN 3 .....	379
COMISIÓN 4 .....	383

# PRESENTACIÓN

**E**l VIII CONGRESO CONTINENTAL DE DERECHO COOPERATIVO tuvo lugar en Asunción, capital de la República del Paraguay, del 27 al 29 de octubre de 2022. Fue convocado por Cooperativas de las Américas y contó con el auspicio de organismos oficiales, entidades académicas, colegio de abogados y organizaciones cooperativas del país anfitrión.

El Congreso estuvo precedido de actividades preparatorias realizadas en diferentes países de la región, varias de las cuales fueron informadas en la sesión inaugural.

El temario versó sobre los temas de mayor interés actual en la disciplina, motivando la presentación de numerosas ponencias y la realización de animados debates en el seno de las distintas comisiones donde fueron expuestas. Finalmente, los trabajos de las comisiones fueron sinterizados en los informes presentados en la sesión de clausura por los respectivos relatores.

Por otra parte, calificados especialistas europeos especialmente invitados brindaron sendas conferencias sobre tópicos de relevante actualidad.

Durante el transcurso del Congreso fue asimismo presentado el libro en homenaje del profesor Hagen Henry titulado Perspectives on Cooperative Law.

Esta publicación incluye todo el material antes mencionado, con el propósito de testimoniar la importancia de este encuentro y facilitar su más amplio conocimiento y difusión.

*LA COMISIÓN ORGANIZADORA*



## AUTORIDADES

- Dante Cracogna  
*Presidente*
- Graciela Fernández Quintas  
*Vice presidente 1º*
- Hernando Raichakowski  
*Vice presidente 2º*
- Ana Paula Andrade Rodrigues Ramos  
*Vice presidente 3º*
- *Secretarios*  
María Eugenia Pérez Zea  
Carlos Ernesto Acero Sánchez  
Daniel Sánchez

## MIEMBROS HONORARIOS

- Manuel Riera Domínguez  
*Presidente del Colegio de Abogados del Paraguay*
- Miguel Torres Ñumbay  
*Vice rector de la de la Universidad Nacional de Asunción*
- Edwin Reimer Buhler  
*Presidente de la Comisión Bicameral de Economía Social del Congreso Nacional*
- Graciela Fernández Quintas  
*Presidente de Cooperativas de las Américas*
- Ariel Guarco  
*Presidente de la Alianza Cooperativa Internacional*

## INVITADOS ESPECIALES (conferencistas)

- Carlos Vargas Vasserot  
*Profesor de la Universidad de Almería*
- Isabel Gemma Fajardo García  
*Profesora de la Universidad de Valencia*
- Hagen Henry  
*Presidente del Comité de Derecho Cooperativo de la ACI*

# Discurso de la Presidente de Cooperativas de las Américas **Graciela Fernández Quintas**



Vea completa la intervención de Graciela Fernández Quintas, presidenta de Cooperativas de las Américas, durante la apertura del Congreso de Derecho Cooperativo, haciendo clic en la imagen.



# Discurso del presidente del Congreso Dante Cracogna

*Autoridades presentes, delegados, señoras y señores:*

El mundo ha cambiado.

Hace tres años, estábamos reunidos en San José de Costa Rica en un encuentro similar, sin sospechar siquiera que pocas semanas más tarde una pandemia de magnitud sin precedentes iba a sacudir a la humanidad entera.

La fuerte conmoción nos hizo notar de manera impiadosa nuestra radical vulnerabilidad, pese a todos los adelantos científicos de los que nos jactamos, a la vez que puso de relieve en forma cruel que la globalización vehiculiza también las manifestaciones más letales que amenazan la vida humana.

El tiempo que media entre nuestro anterior Congreso y el presente ha provocado un fuerte retroceso económico y social en los niveles de vida de la población mundial, y particularmente en nuestra región, además de la pérdida de millones de vidas a escala planetaria.

Lamentablemente, si bien la crisis sanitaria ha sido superada en gran medida, las consecuencias de la pandemia están lejos de ser revertidas; por el contrario, se han agravado las deficientes situaciones previas: somos más pobres, más desiguales, estamos más enfrentados. Todo ello ha creado un estado de ánimo global desesperanzado que contrasta con el optimismo de otra época.

Este es el contexto en el que nos encontramos para la realización de este nuevo Congreso.

Las instituciones jurídicas no han permanecido al margen de la crisis y las formas de organización económica y social están desafiadas por las inéditas circunstancias a las que deben hacer frente en la hora actual.

En medio de ese escenario, el movimiento cooperativo a escala mundial se ha planteado una reflexión orientada a profundizar la identidad cooperativa, cuya expresión más representativa ha sido el XXXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado a fines del año pasado.

La reflexión sobre la identidad cooperativa, es decir la meditación acerca de la naturaleza y la función propia de las cooperativas, que las distingue de las demás



organizaciones que actúan en el mundo económico y social confiriéndole un sello distintivo singular, también interpela a la condición jurídica de las cooperativas.

El mundo del derecho no es ajeno a la realidad dentro de la cual opera y sobre la que ejerce su influencia. Existe un vínculo de interacción recíproca entre la realidad social y el orden jurídico. Esa situación también tiene lugar en el caso de las cooperativas.

Este es el otro eje alrededor del cual gira el contenido temático del Congreso. En suma, se trata de reflexionar sobre el derecho cooperativo y la identidad cooperativa en el mundo de la post pandemia.

Para llevar adelante esta reflexión han sido seleccionados siete temas centrales que concitan la atención y el interés actuales por el desafío que entrañan para el régimen jurídico de las cooperativas. Son aspectos teóricos y prácticos que tienen que ver con el perfil singular de las cooperativas. Para cumplir esa tarea contamos con las ponencias elaboradas por los participantes que serán presentadas y discutidas en las distintas comisiones y con la colaboración de nuestros distinguidos invitados especiales que dictarán sendas conferencias magistrales sobre temas del Derecho Cooperativo actual y cuya generosa participación compromete nuestro mejor reconocimiento.

El apoyo recibido de los estamentos legislativo, gubernamental, judicial, universitario y profesional, de la República del Paraguay ha contribuido de manera decisiva a la materialización del Congreso, de tal manera que éste resulta un producto cooperativamente elaborado por todos aquéllos que de una u otra manera están vinculados al mundo jurídico cooperativo. Es el fruto de un esfuerzo compartido en pos de una finalidad común: el progreso del Derecho Cooperativo en la región.

Para concluir: estamos en una tierra proverbialmente hospitalaria, cuya pródiga naturaleza se manifiesta emblemáticamente en la flor del mburucuyá que en esta época engalana plazas y jardines con sus maravillosos colores y formas. Estamos invitados a disfrutar de su belleza sin par que evoca la poética leyenda de su origen, acunados por la melodiosa música de la guaranía.

Muchas gracias. ¡Buen Congreso para todos!

# Presentación del libro en homenaje a Hagen Henry, **Perspectives On Cooperative Law**

---

**E**l 29 de octubre, a continuación del acto inaugural del Congreso, tuvo lugar la presentación del libro *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry* coordinado por Willy Tadjudje e Ifigeneia Douvitsa y publicado por la Editorial Springer de Alemania.

El acto se inició con palabras de Dante Cracogna, presidente del Congreso, quien destacó el valor de la obra como merecido homenaje a la trayectoria del profesor Henry. Seguidamente hicieron uso de la palabra los coordinadores del libro, Willy Tadjudje de la Universidad Católica de Lovaina, que lo hizo por vía remota, e Ifigeneia Douvitsa de la Universidad Helénica de Atenas, quienes tuvieron a su cargo la organización y edición del libro que cuenta con la participación de veinticinco reconocidos especialistas de distintas partes del mundo.

Seguidamente, Graciela Fernández Quintas, presidente de Cooperativas de las Américas y una de las colaboradoras del libro, se refirió a la personalidad del profesor Henry y al contenido de la obra. Destacó que, luego de reseñar la contribución del homenajeado al desarrollo del derecho cooperativo, el libro abarca en sucesivos capítulos la historia del derecho cooperativo, su relación con el derecho de la economía social, la especificidad del derecho cooperativo y su relación con el desarrollo sustentable para finalizar con una conclusión acerca de sus perspectivas actuales.

Por último, cerrando el acto, el profesor Hagen Henry pronunció palabras de agradecimiento. Hizo un especial reconocimiento a los autores de la iniciativa y coordinadores de la obra por la formidable tarea realizada, como así también a los colaboradores que contribuyeron con sus respectivos escritos, destacando la presencia de varios de ellos en el acto. Finalmente puso de relieve su gratitud por haberse realizado el lanzamiento del libro en el marco del VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, lo cual constituía un motivo de especial significación





# **INFORMES DE LAS ACTIVIDADES PREPARATORIAS NACIONALES**





# ARGENTINA

• *Carlos César Basañez*

**E**l 30 de agosto del 2022, en la sede de Cooperar Confederación Cooperativa de la República Argentina, se realizó el Encuentro Nacional de Derecho Cooperativo, actividad preparatoria del VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo.

La actividad fue convocada por la Confederación, con el acompañamiento del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes), la Comisión de asuntos cooperativos y organizaciones no gubernamentales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y la Comisión de economías regionales, economía social y micro, pequeñas y medianas empresas del Honorable Senado de la Nación.

Estas tres instituciones son las principales referencias para debatir el marco legal necesario para la defensa y promoción de las cooperativas en Argentina.

De la actividad participaron profesionales de las asociadas de Cooperar, expertos en derecho cooperativo de distintas universidades y colegios profesionales, junto con legisladores nacionales y sus asesores.

Los objetivos de la actividad fueron: a) Presentar los distintos ejes de debate del VIII Congreso de Derecho Cooperativo, b) Proponer algunos temas de discusión en cada eje y c) invitar a la presentación de ponencias en el Congreso.

Para cumplir con estos objetivos, se invitó a distintos especialistas del derecho cooperativo. A continuación, se desarrolla una breve síntesis de los puntos que presentó cada especialista, y algunos de las inquietudes que surgieron:

## **1. Innovación y nuevas formas de la empresa cooperativa. Lic. César Basañez, Gerente de Cooperar**



En Argentina se está debatiendo la necesidad de contar con modelos institucionales innovadores, que faciliten la cooperación entre distintos actores en temas como desarrollo local sostenible, plataformas cooperativas, agricultura familiar, cuidados, etc. Este debate, en el seno de distintas comisiones convocadas por el Inaes, Cooperar y otras instituciones, ha tomado como referencia la experiencia internacional de cooperativas de múltiples partes interesadas. Desde Cooperar se está promoviendo avanzar en estatutos innovadores que permitan, dentro del marco de la ley, dar cuenta de las nuevas necesidades.

Como fruto de esta estratégica, durante el Encuentro se presentó la reforma del estatuto aprobada por el Inaes de la ahora denominada Cooperativa de Trabajo para la Integración Socio-laboral La Huella Ltda., y los modelos de estatuto de cooperativa de trabajo y provisión de servicios para productores aprobados también por el Inaes, por Resolución 525/21.

La cooperativa La Huella está dedicada a la inserción socio laboral de usuarios del servicio de salud mental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante la organización de una carpintería. Hasta la reforma, su estatuto era el habitual de una cooperativa de trabajo, lo que no se correspondía con la heterogeneidad de actores que asumían responsabilidades en la gestión de la misma.

El nuevo estatuto establece que su objeto es “la integración socio laboral de personas usuarias de servicios de salud mental de la ciudad de Buenos Aires a través de la creación de puestos de trabajo en un marco de cooperación con asociados de apoyo y con el área de salud mental del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Para eso asumirá por su cuenta propia, valiéndose del trabajo personal de sus asociados trabajadores las actividades” que se detallan en el artículo 5º.

Lo más innovador del estatuto reformado es que reconoce tres tipos de asociados (trabajadores, de apoyo y servicio de salud mental), estableciendo que la Asamblea debe elegir un Consejo de Administración de nueve miembros, donde siempre debe estar presente el servicio de salud mental y donde debe haber al menos tres trabajadores (incluyendo usuarios del servicio).

De esta manera se buscó organizar una cooperativa de trabajo, donde participen y se comprometan otras partes interesadas en su objeto, procurando una relación equilibrada en la gobernanza.

El estatuto también establece algunas atribuciones específicas del servicio de salud mental (por ejemplo, en la incorporación como asociados de usuarios de sus servicios) y consideraciones especiales para estos asociados. La reforma se aprobó en el marco de la Resolución 1366/22, que habilita estas innovaciones estatutarias en los casos de cooperativas de salud mental.

Por otro lado, la Resolución 525/21 surgió de un trabajo conjunto del Inaes con agencias del Ministerio de Agricultura, donde se procuró dar respuesta a las necesidades de cooperativas integradas por pequeños productores agropecuarios. Esta resolución habilita que las cooperativas de provisión de servicios a productores rurales puedan tener una sección de trabajo, esto es, que sus asociados puedan no sólo recibir servicios propios de su calidad de productores (comercialización de su producción, provisión de insumos, etc.) sino también trabajar para la cooperativa en calidad de asociados, en las condiciones de trabajo colectivamente acordadas. Esto es fuertemente innovador, ya que la autoridad de aplicación no aprobaba estatutos con secciones de trabajo.

En el Encuentro se evaluó que estas dos innovaciones, restringidas al trabajo en salud mental y a cooperativas de pequeños productores de la agricultura familiar, resultan muy significativas para seguir avanzando y profundizando en la búsqueda de otros modelos institucionales que permitan la participación equilibrada de múltiples partes interesadas en el gobierno de la cooperativa, y la incorporación del trabajo asociado en el marco de estrategias de cooperación con actores de distinto tipo.

## **2. Uso cooperativo de las nuevas fuentes de energía. Dr. AngelEcharren. Vicepresidente de la Federación de Cooperativas Eléctricas de la Provincia de Buenos Aires.**

Desde 1926 se ha desarrollado en Argentina un extenso entramado de cooperativas de servicios eléctricos que asumen la concesión de este servicio público a través de la organización de los propios usuarios. Hoy existen 598 cooperativas que alcanzan a 2,3 millones de usuarios, representando más del 70% de la electrificación rural.

Dichos servicios se organizan dentro de un complejo marco legal que, junto con la ley de cooperativas, incluye la Ley 24.065 (Régimen Nacional de Energía Eléctrica), leyes de cada provincia (que son la autoridad concedente), y la Ley 15.336 (Fondo Nacional de Energía Eléctrica). A estas leyes se suman, más recientemente, aquellas vinculadas a la energía renovable: Ley 26.190 (Ley Energías Renovables) y la Ley 27.424 (Régimen fomento generación distribuida E. renovable), ambas de alcance nacional.

En el Encuentro se coincidió en que el desafío de la transición energética, y en particular de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, debe ser asumido por las cooperativas en un contexto donde aún no se han superado las tensiones preexistentes. En particular el inadecuado tratamiento que reciben las cooperativas que, pese a ser organizaciones de usuarios, deben adaptarse a marcos normativos diseñados para la concesión de los servicios a empresas lucrativas.



Aún con dichas restricciones, las cooperativas son la principal experiencia de organización de la comunidad en condiciones de garantizar la participación de la comunidad en la transición energética. En dicho sentido parece necesario pensar nuevos modelos institucionales y marcos normativos que den cuenta de los nuevos paradigmas de la producción distribuida, los prosumidores y las comunidades energéticas.

En dicho sentido se discutió la necesidad de una ley de sostenibilidad energética que permita a los consumidores, usuarios y asociados a las cooperativas eléctricas, autogenerarse la energía con fuentes limpias, almacenarla en caso de que la tecnología lo permita, utilizar redes inteligentes para administrar el flujo de energía por sus redes y que los Estados financien estas actividades que permitirán lograr la eficiencia energética y que promueva la instalación de energía renovable que coadyuve a la sostenibilidad energética y del planeta.

Asimismo, se coincidió en la necesidad de estimular la implementación de sistemas de energía renovable en ámbitos locales urbanos, aumentando la aceptación pública de la transición a nuevos modelos energéticos, mejorando la seguridad energética y creando oportunidades para el crecimiento económico local, en función de lo cual se valoró la experiencia de las Comunidades Energéticas en Europa.

### **3. Realización de principio de compromiso con la comunidad. Dra. Eleonora Feser, Universidad Nacional de Moreno.**

A partir del debate en el 33º Congreso Cooperativo Mundial, realizado en Corea en 2021, desde Cooperar se propuso analizar la necesidad de nuevas notas orientativas sobre el 7º Principio cooperativo, para dar cuenta de las nuevos objetivos y metas acordados por Naciones Unidas en el marco de la Agenda 2030 (que es posterior al Congreso de Manchester y posterior a la publicación de las Notas Orientativas sobre los Principios Cooperativos de la ACI).

En dicho sentido, se debatió la posibilidad de que en estas notas orientativas se incorporen algunos temas como los siguientes:

**Democratización del sistema financiero.** Entendiendo que no es posible el desarrollo sostenible sin orientar el sistema financiero al desarrollo sostenible, las cooperativas, en cumplimiento del 7º Principio, pueden promover regulaciones y modelos empresarios que faciliten la soberanía de las comunidades sobre sus ahorros, y su orientación hacia el desarrollo sostenible.

Ello incluye múltiples aspectos como la necesidad de promover medidas como restricciones a la libre circulación de capitales especulativos, reglas de juego para el refinanciamiento de las deudas soberanas y combate a los paraísos fiscales; todo en el marco de los acuerdos internacionales como, por ejemplo,

la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Resolución 69/319 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

**Democratización de la economía digital.** La humanidad se encuentra sumida en un intenso proceso de transformación de las relaciones sociales y económicas a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En cumplimiento del 7º Principio las cooperativas contribuyen a que este proceso de transformación se realice adoptando modelos y prácticas convergentes con los objetivos de desarrollo sostenible. Ello incluye: Plataformas cooperativas, digitalización de las cooperativas y cooperativas tecnológicas

**Democratización del sistema agroalimentario.** La transformación del sistema alimentario es un tema que atraviesa en forma significativa gran parte de los objetivos de desarrollo sostenible. Transformar la forma en que producimos, transportamos y consumimos nuestros elementos es de carácter estratégico para superar el hambre y la pobreza, para cuidar el ambiente y para mejorar las condiciones de trabajo. Todo ello fue comprendido así, en el marco de la Cumbre Alimentaria convocada por la ONU en el 2021. Las cooperativas, en cumplimiento del 7º Principio, pueden realizar aportes sustantivos, incluyendo las cooperativas agropecuarias, de consumo, de electrificación rural, de seguros, de ahorro y crédito, de trabajo en el sector agroalimentario, entre otras.

**Construir la Paz Positiva.** La capacidad que tiene una sociedad para prevenir la violencia, mitigar sus consecuencias o encarar un proceso de reconstrucción posterior al conflicto está directamente relacionada con la existencia de relaciones sociales basadas en la confianza y en los comportamientos de cooperación y reciprocidad, es decir, de capital social. Las cooperativas contribuyen en forma significativa a la dotación del capital social que se requiere para lograr la paz positiva. Frente a ello se debaten distintas alternativas a promover en el marco del 7º principio: cooperativas para la inserción socio laboral en situaciones de postconflictos, construcción de capital social para responder a catástrofes, violencia de género, educación cooperativa para la paz, integración cooperativa de refugiados, comercio cooperativo para la paz e incorporación de la paz dentro de los informes de responsabilidad social cooperativa.

#### **4. Regulación y supervisión de las cooperativas. Dr. Gustavo Sosa, Universidad Nacional de Tres de Febrero.**

En Argentina existe un importante consenso sobre el modelo institucional adoptado para la autoridad de aplicación de la ley de cooperativas. Se trata del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, un organismo responsable de las funciones de registro, fiscalización y promoción, organizado en forma autárquica y gestionado por un Directorio integrado por representantes de Estado, del cooperativismo y del mutualismo. Este modelo institucional, con distintas adaptaciones, ya tiene más de cuarenta años de trayectoria, habiendo



atravesado gobiernos de distintas vertientes políticas.

A partir de este consenso, existen algunos debates importantes en temas de política pública que fueron analizados durante el encuentro, a saber:

**Ubicación.** La ubicación de la autoridad de aplicación en la estructura de gobierno ha sido cambiante a lo largo de la historia. Luego de un largo tiempo en el Ministerio de Desarrollo Social, en 2019 el Inaes fue trasladado al Ministerio de Producción, para luego ser nuevamente trasladado, hace pocos días, a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Hay expectativa de que esto colabore para lograr una mayor transversalidad de las políticas de promoción cooperativa en los distintos ministerios.

**Organismo nacional y estructura federal.** Si bien la estructura jurídica argentina es federal, el organismo es de carácter centralizado. La articulación con las provincias y sus organismos locales competentes se realiza a través de un Consejo Federal que tiene dificultades para avanzar en una coordinación de esfuerzos eficaz entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

**Emergencia de la Economía Popular.** La emergencia de la economía popular y su magnitud implican un desafío importante para la promoción de los modelos de la economía social, incluyendo el cooperativismo.

**Simplificación Administrativa.** En términos de regulación y fiscalización se han verificado avances importantes para dar cuenta de los procesos de digitalización y en diversos temas de simplificación administrativa, en particular los incluidos en la Resolución 1000/2021. Hay innovaciones significativas que deben ser gradualmente incorporadas y profundizadas por el Inaes y los administrados.

**Equilibrio Promoción/Fiscalización.** Si bien hay consenso sobre el modelo institucional del Inaes, esto no implica que no existan tensiones, por ejemplo, para lograr una sinergia eficaz entre las funciones de promoción y las de fiscalización. En dicho sentido fue importante el debate registrado este año en torno a la Resolución 1919/2022 (Programa de Moratoria Documental).

**Digesto Normativa.** Es necesario ordenar la normativa de la autoridad de aplicación, por lo que se está debatiendo la necesidad de organizar todas las resoluciones un Digesto Cooperativo.

**Ley de Cooperativas.** El 50 Aniversario de la ley de cooperativas (2023) puede ser un momento importante para debatir sobre las normas que regulan a nuestras organizaciones.

**5. Tecnología, democracia y gobierno cooperativo. Dr. Alejandro Marinello. Univ. Nacional del Sur. Fed. Argentina de Cooperativas de**

## Consumo

La pandemia aceleró en Argentina, como en el resto del mundo, el proceso de incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la gobernanza de las cooperativas. Ello se materializó en varias resoluciones de la autoridad de aplicación entre las que se destacan:

**Res. 3256/2019.** Esta resolución permite la realización de reuniones de Consejo de Administración a distancia. Fue aprobada con anticipación a la declaración de la pandemia, a propuesta de Cooperar. Ello facilitó la adopción masiva de esta modalidad para la realización de reuniones, cuando en el marco de la pandemia las cooperativas se familiarizaron con el uso de las plataformas para reuniones a distancia.

**Res. 358/20 (modificada por Res. 583/20) y luego la Res. 485/21.** Autorizaron la realización de asambleas con participación a distancia.

**Res. 1000/21.** Se trata de una resolución “ómnibus” que introdujo muchas innovaciones significativas, como por ejemplo la autorización de cooperativas con un mínimo de tres asociados, la realización de asambleas autoconvocadas unánimes, registro de asociados de cooperativas de trabajo en línea, etc. Entre ellas, la posibilidad de asociarse en forma virtual a la cooperativa, innovación importante sobre todo en las cooperativas de gran tamaño.

Con este marco normativo, y en el contexto de la pandemia, las cooperativas comenzaron en forma masiva a incorporar las nuevas tecnologías en sus reuniones institucionales y de trabajo.

Esta experiencia abre la posibilidad de un debate profundo sobre el tema. En el encuentro se analizaron algunos aspectos, como los siguientes:

**Presencialidad.** Se valoró el uso de las nuevas tecnologías para mejorar la participación, el acceso a los servicios y el control por parte de los asociados. Sin embargo, se entiende que esto complementa pero no reemplaza la presencialidad y el espacio de encuentro personal.

**Omnicanalidad.** Se discutió la necesidad de adoptar un paradigma de múltiples canales de participación (reuniones presenciales, formales e informales, plataformas, diarios digitales, redes sociales, etc.). Esta omnicanalidad hay que gestionarla para no dejar a nadie librado a su suerte. Es un error habitual es intentar replicar todo lo físico en lo digital. Hay que pensar y repensar cada acción.

**Brecha digital.** Es necesario que la transición tecnológica no reproduzca la brecha digital entre los asociados ni genere ningún tipo de desigualdad para



quienes en definitiva son sus destinatarios. La participación a través de medios digitales debe convivir con los canales tradicionales y se debe promover el acceso equitativo a la tecnología.

**Riesgo.** A mayor uso de los medios digitales, mayor es la exposición a las amenazas del ciberdelito, en especial respecto de la privacidad de los datos y de la información (Ley de Habeas Data 25.326 y normativa derivada). El manejo ético de los datos de los asociados y su resguardo debe ser una práctica distintiva de nuestras entidades y su buen gobierno.

## **6. Desempleo, trabajo decente y cooperativas de trabajo. Dra. Marcela Macellari. Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina.**

Argentina tiene una importante experiencia en la recuperación de empresas a través de la organización cooperativa de sus trabajadores. Estos procesos se multiplicaron a partir de crisis de 2001, situación que fue facilitada por dos reformas de la Ley de Concursos y Quiebras en los años 2002 y 2011.

Durante el encuentro se comentan estas reformas, para luego focalizarse el análisis en nuevas leyes provinciales que tienen por objetivo facilitar el proceso de recuperación de empresas, como concepto que excede a las situaciones originadas en procesos de quiebras más o menos legítimos.

En particular se analiza la Ley 13.710 de la Provincia de Santa Fe (Ley de protección y apoyo a las empresas recuperadas por los trabajadores), que tiene como antecedente la aprobada en la Provincia de Río Negro (Ley 4873). Es importante señalar que en Santa Fe existe una importante experiencia en la recuperación de empresas, con acompañamiento por parte del gobierno provincial, de gobiernos municipales y de organizaciones de segundo grado.

En este contexto, se aprobó recientemente la citada ley, que tiene varias novedades importantes:

**Evita judicialización del conflicto**, ya que no requiere una sentencia de quiebra para poner en marcha las herramientas destinadas a proteger la continuidad del puesto de trabajo. Es aplicable, por ejemplo, a procesos originados por el retiro del propietario.

**Mesa de diálogo.** La ley incorpora al proceso la constitución de una mesa de diálogo con todos los interesados, y con la participación del Ministerio de Trabajo, que garantiza de esta manera la transparencia del proceso y el acceso a los recursos necesarios para avanzar en el proyecto.

**Plazo.** Establece un plazo legal de 30 días para la intervención del Ministerio,

procurando que las demoras no afecten la sostenibilidad económica de la empresa.

**Acompañamiento técnico interdisciplinario.** Desde la ley se garantiza el derecho a acceder a la asistencia técnica necesaria para el favorecer el éxito del proceso. Este acompañamiento es de carácter interdisciplinario, de manera de poder cubrir tanto los requerimientos legales o contable, como el acceso a asistencia técnica para asumir la nueva gestión empresarial.

Durante el encuentro se valora esta iniciativa legal, que desarrolla herramientas adecuadas a nivel provincial, esto es, a un nivel donde resulta operativo para responder en tiempo y forma a las necesidades de los trabajadores que han decidido dar continuidad a la empresa en forma autogestionada.

Ello, sin embargo, debe darse en el marco de un contexto legal todavía frágil para las cooperativas, en particular en lo que se refiere a la relación entre el derecho del trabajo y el derecho cooperativo. En dicho sentido sigue pendiente la necesidad de un capítulo de cooperativas de trabajo en la ley de cooperativas u otros instrumentos que procuren salvar estas dificultades desde larga data.

## **7. Acto cooperativo e identidad cooperativa. Dr. Dante Cracogna. Universidad de Buenos Aires. Miembro Comité de Derecho Cooperativo Alianza Cooperativa Internacional.**

Se valora el largo camino recorrido desde la elaboración conceptual del acto cooperativo hasta su reconocimiento jurídico. Esto ha sido producto del trabajo mancomunado de los profesionales del derecho y del movimiento cooperativo continental, que tuvo su primer fruto en el I Congreso Continental del Derecho Cooperativo, en 1969, que luego fue enriquecido con el aporte de juristas de distintos países, y que finalmente se vio reflejado en su paulatina incorporación en distintas legislaciones nacionales. En particular, en Argentina, su incorporación data de 1973, por lo que próximamente se cumplirán 50 años.

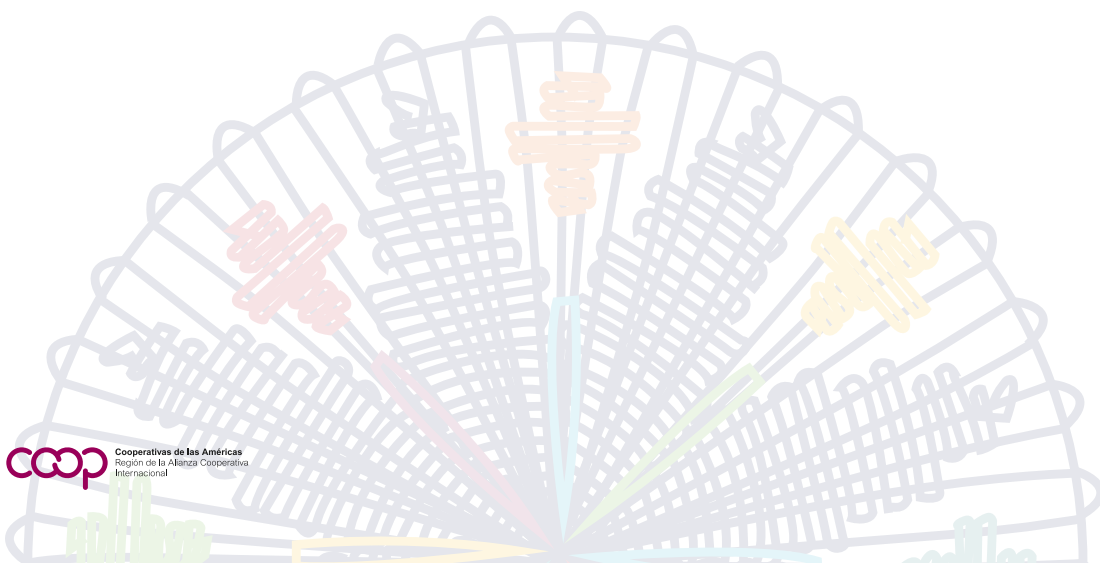
En forma concordante con este proceso, la Alianza perfeccionó el enunciado de los principios cooperativos, con la aprobación de la Declaración de Identidad Cooperativa, en el Congreso Mundial de Manchester, de 1995. Esta luego fue adoptada por la Recomendación 193/2002 de la Organización Internacional del Trabajo, lo que facilitó el reconocimiento de la particular naturaleza jurídica de las cooperativas en distintas legislaciones del mundo.

Tanto la Declaración de la Identidad Cooperativa como el Acto Cooperativo, son el resultado de la investigación, producción académica e incidencia sobre las legislaturas, todo ello respaldado y acompañado por el movimiento cooperativo.



Se entiende que todo este proceso debe ser rescatado, valorado y profundizado. En particular, en Argentina todavía se requiere un intenso trabajo para el efectivo reconocimiento del acto cooperativo en los distintos regímenes legales. Por ejemplo, en el marco del derecho del trabajo, como fue mencionado en el análisis del eje 6, en el régimen fiscal, en el derecho del consumidor y en especial en los regímenes que regulan las concesiones de servicios públicos, como fue comentado al tratarse el eje 2.

Para todo ello es necesario promover producción académica que facilite y respalde este reconocimiento. Ello necesita reforzar los vínculos entre las organizaciones del movimiento cooperativo, los colegios profesionales y las universidades. Se entiende que los Congresos Continentales favorecen este proceso, lo que luego debe reflejarse en un reforzamiento de la producción académica vinculada al derecho cooperativo de cada país.





# COLOMBIA

• *Antonio José Sarmiento Reyes*

**E**n Colombia se encuentra legalmente constituido, desde el año 2013, el COLEGIO DE ABOGADOS DE DERECHO COOPERATIVO Y SOLIDARIO –COLEGAS, cuya naturaleza jurídica es la de una asociación de derecho civil. Dicho Colegio, con el apoyo de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA (ASCOOP) se encarga de congregar a los abogados colombianos que se ocupan de la materia, en particular, a los asesores jurídicos y profesores de universidad especialistas en legislación de la economía solidaria. A la fecha de realización del VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo en Asunción- Paraguay, el número de colegiados era de 38.

El Colegio realiza tertulias a nivel nacional, así como eventos académicos de nivel internacional, en los que participan no solo juristas sino también directivos de cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales y demás organizaciones pertenecientes al sector de la economía solidaria. Así mismo, se realizan estudios sobre las normas que se van expediendo a nivel nacional que modifican el marco jurídico del sector; en especial, las circulares que expide la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad estatal de la rama ejecutiva, encargada de la inspección, vigilancia y control del sector solidario colombiano.

Por esta razón, no se desarrollaron jornadas especiales de preparación para el VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, ya que, permanentemente, COLEGAS está estudiando las normas cooperativas y sus colegiados están presentando ponencias que después pueden llevarse a eventos internacionales.

Haciendo una síntesis de los cambios normativos más importantes ocurridos en el país, en materia de derecho cooperativo y de otras organizaciones de la economía solidaria, se puede afirmar que las disposiciones más importantes que se han expedido en los años recientes, la constituyen la Ley 2069 de 2020,



conocida como: “Ley de emprendimiento”; y la Ley 2143 del 10 de agosto de 2021, que actualizó el marco legal de las asociaciones mutuales.

En cuanto a proyección hacia el futuro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la URF (Unidad de Regulación Financiera), contrató una consultoría, financiada por CAF (Banco Latinoamericano) para determinar la hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito durante los próximos 5 años.

A continuación, se hace una relación sucinta de estas normas y consultoría, que son los aspectos más relevantes a nivel del derecho cooperativo en Colombia desde la celebración del VII Congreso Continental de derecho Cooperativo de San José, Costa Rica.

### **LEY 2069 de diciembre 31 de 2020**

Con el auspicio de CONFECOOP (CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA), el sector cooperativo logró incluir algunos artículos en la Ley de emprendimiento que simplifican la constitución de las cooperativas; las definen expresamente como empresas para zanjar toda discusión al respecto; y amplían el vínculo de asociación a las micro, medianas y pequeñas empresas (Mipymes). Fueron solo 3 artículos, pero marcaron un giro radical hacia el futuro en los temas anteriores. Dichos artículos fueron los números 22, 23 y 24 de la Ley 2069, los cuales modifican las correspondientes disposiciones de la Ley 79 de 1988 (Ley General de Cooperativas) en los temas mencionados.

El Artículo 22 de la Ley 2069 trata de la constitución de cooperativas.<sup>1</sup> Lo primero que cabe destacar es la reducción del número mínimo de fundadores requeridos para conformar una cooperativa a solo 3 personas, naturales o jurídicas. Antes de la Ley 2069 de 2020, el número mínimo de fundadores de una cooperativa, como regla general, era de 20; las excepciones solo se contemplaban para las cooperativas de trabajo asociado, mineras, piscícolas y agrícolas, las

---

<sup>1</sup>ARTÍCULO 22. CONSTITUCIÓN DE COOPERATIVAS. Modifíquese el inciso 4 del artículo 14 de la ley 79 de 1988, el cual quedará así:

El número mínimo de fundadores será de tres, salvo las excepciones consagradas en normas especiales.

Para su inscripción en el registro público solo se requerirá la solicitud firmada por el representante legal, acompañada del acta de constitución y copia de los estatutos.

En las cooperativas que tengan 10 o menos asociados, ninguna persona natural podrá tener más del 33% de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del cuarenta y nueve por ciento (49%) de los mismos.

En aquellas cooperativas cuyo número de asociados sea inferior a 10, en el estatuto o reglamentos se deberán adecuar los órganos de administración y vigilancia a las características de la cooperativa y al tamaño del grupo asociado. A falta de estipulación estatutaria sobre la creación de un consejo de administración, la totalidad de las funciones de administración y representación legal le corresponderán al representante legal designado por la asamblea.

PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando la Cooperativa supere los 10 asociados, deberá en un término máximo improrrogable de 6 meses, ajustar el monto mínimo de aportes que debe tener cada asociado y nombrar los órganos de administración y vigilancia, conforme a las reglas de la Ley 79 de 1988.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación del presente artículo como una alternativa simplificada de constitución de Cooperativas para el fomento del emprendimiento, siempre respetando los principios de administración y vigilancia, conforme a las reglas de la Ley 79 de 1988.

cuales se podían constituir con 10 asociados. Sin embargo, este número era muy elevado y dificultaba la constitución de emprendimientos de naturaleza cooperativa. Además, estaba muy por encima de los estándares internacionales.

De otra parte, se facilitó la inscripción de las cooperativas en el registro mercantil. Es de anotar que en la legislación colombiana las cooperativas conforman una persona jurídica distinta de sus asociados, una vez quedan inscritas en el registro respectivo. La nueva Ley solo exige para dicho registro la solicitud firmada por el representante legal, acompañada del acta de constitución y copia del estatuto.

Aunque no se dice expresamente, esta norma está modificando lo establecido originalmente en el Artículo 15 de la Ley 79 de 1988, que exigía que se adjuntara el acta firmada por todos los fundadores, se acreditara educación cooperativa con una intensidad no inferior a 20 horas por parte de aquellos, y se allegara la constancia del pago de por lo menos el 25% de los aportes iniciales suscritos por los mismos.<sup>2</sup> Ya el Decreto-Ley 2150 de 1995 había derogado el reconocimiento de personería jurídica por parte del antiguo DANCOOP, entidad estatal que no existe desde la expedición de la Ley 454 de 1998 que creó la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Por su parte, el Artículo 23 de la Ley 2069 de 20203 definió expresamente a las cooperativas como empresas. Aunque el inciso primero del Artículo 4 de la Ley 79 de 1988 ya lo hacía, a nivel interestatal se fue sembrando la duda acerca de si las cooperativas eran empresas por ser sin ánimo de lucro y, por ende, cuando la normatividad hacía referencia a temas empresariales, se discutía si quedaban o no comprendidas junto con las sociedades comerciales. La nueva disposición ratifica claramente que son empresas, aunque con características especiales, que las diferencian de las sociedades mercantiles. Además, clasifica a todas las entidades de la economía solidaria (no solo a las cooperativas) como MiPymes, para efectos de la ley de emprendimiento.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 15o. “El reconocimiento de personería jurídica se hará con base en los siguientes requisitos:

Solicitud escrita de reconocimiento de personería jurídica.

Acta de la Asamblea de constitución.

Texto completo de los estatutos.

Constancia de pago de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de los aportes iniciales suscritos por los fundadores, expedida por el representante legal de la cooperativa, y

Acreditar la educación cooperativa por parte de los fundadores, con una intensidad no inferior a veinte (20) horas”.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 23. De conformidad con lo establecido por los artículos 4° de la Ley 79 de 1988 y 6° de la Ley 454 de 1988, las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria son empresas. En tal virtud, para los efectos de la presente ley, las entidades de economía solidaria serán clasificadas como Mipymes en los términos establecidos por el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen, deroguen o adicionen, sin perjuicio de la normatividad específica aplicable a sus diferentes figuras jurídicas, ni del marco de competencias institucionales de Gobierno para su fomento, fortalecimiento, inspección, control y vigilancia.

<sup>4</sup> ARTÍCULO 4o. “Es Cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.



Por su parte, el Artículo 24 de la Ley 2069 de 2020 abrió un gran espacio para el sector cooperativo, al permitir, por primera vez, que empresas con ánimo de lucro pudieran ser asociadas de las cooperativas.

Con esta modificación que se hizo directamente al numeral 4 del Artículo 21 de la Ley 79 de 1988, las posibilidades de asociados quedaron de la siguiente manera:

### **ARTICULO 21o. “Podrán ser asociados de las cooperativas:**

- 1. Las personas naturales legalmente capaces y los menores de edad que hayan cumplido catorce (14) años. O quienes sin haberlos cumplido, se asocien a través de representante legal.**
- 2. Las personas jurídicas de derecho público.**
- 3. Las personas jurídicas del sector cooperativo y las demás de derecho privado sin ánimo de lucro.**
- 4. Las micro, medianas y pequeñas empresas.**

El numeral modificado disponía:

“4. Las empresas o unidades económicas cuando los propietarios trabajen en ellas y prevalezca el trabajo familiar o asociado.”

Este numeral limitaba muchísimo la opción de admitir sociedades comerciales, pues solo podían asociarse si todos los socios trabajaban en ellas y los demás trabajadores, eran en su mayoría socios o familiares de los mismos. Por el contrario, si prevalecía el trabajo asalariado o por prestación de servicios, es decir, si la mayor parte de los demás trabajadores no eran socios ni sus familiares, no era posible la asociación.

Colombia constituía un caso particular de exagerada ortodoxia, al punto de considerar que las empresas con ánimo de lucro no podían ser asociadas de las cooperativas; situación que está permitida como regla general en las diferentes legislaciones cooperativas del mundo.

### **Ley 2143 del 10 de agosto de 2021**

Esta ley tiene por objeto dotar a las asociaciones mutualistas de un marco jurídico adecuado que garantice su identidad, su autonomía, su vinculación activa a la economía del país, así como su reconocimiento por parte del Estado

---

5 ARTÍCULO 24. Modifíquese el numeral 4° del artículo 21 de la Ley 79 de 1988 y añádase un párrafo, el cual quedará así:

4. Las micro, pequeñas y medianas empresas.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno Nacional, reglamentará las condiciones que deben cumplir las Mipymes para asociarse a las cooperativas, particularmente en lo referente a su propósito de servicio, su carácter no lucrativo y el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2° del artículo 6° de la Ley 79 de 1988 y el numeral 2° del artículo 13° de la Ley 454 de 1998.

Lo anterior en el marco de la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria.

como modalidades empresariales solidarias con fines de mejoramiento social.

La nueva ley derogó el Decreto-Ley 1480 de 1989, que fue el primer marco legal de las asociaciones mutuales en Colombia, así como las disposiciones que lo habían modificado y que eran de reciente expedición, contenidas en la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento).

Las asociaciones mutuales en Colombia, para resaltar solo dos de sus características diferenciadoras con las cooperativas, no tienen dentro de su patrimonio aportes sociales individuales que puedan retirar los asociados; estos hacen contribuciones no reembolsables, de tal forma que el patrimonio de las mutuales es propiedad solidaria en su totalidad; esto es, que no es repartible, ni siquiera en caso de disolución y liquidación.

Otra característica fundamental es la posibilidad que tienen las mutuales de captar ahorro de sus asociados y otorgarles créditos, sin que esto se defina en el sistema jurídico colombiano como actividad financiera (igual que sucede con los fondos de empleados), por lo que no están sometidas a las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, como lo están las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas financieras. Tampoco tiene un régimen de regulación prudencial, aunque es evidente que se requiere establecer alguno adecuado a su naturaleza y dimensiones, tal como se ha hecho en Colombia para los fondos de empleados.

### **Hoja de ruta para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Regulación Financiera - URF) para los próximos 5 años (2023 a 2027)**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la URF (Unidad de Regulación Financiera), contrató una consultoría financiada por CAF (Banco Latinoamericano), para determinar la hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito durante los próximos 5 años (2023 a 2027). Este subsector está conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales; es decir, por las organizaciones de la economía solidaria que pueden captar ahorro de sus asociados y otorgarles crédito. Se excluyeron del estudio las cooperativas financieras, que tienen la naturaleza de establecimientos de crédito, pueden prestar servicios a terceros no asociados (al público en general) y son supervisadas por la Superintendencia Financiera, que es la misma entidad estatal que supervisa a los bancos mercantiles. Las tres organizaciones mencionadas son supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y solo pueden prestar servicios a sus asociados.

A continuación, se transcriben los apartes más importantes de las conclusiones de la consultoría<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> [Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito - urf](#)



Las más de 1.730 organizaciones del subsector solidario de ahorro y crédito juegan un rol fundamental en la generación de bienestar para más de 4,4 millones de asociados en todo el país. Su capacidad para contribuir al desarrollo económico y social, motiva el desarrollo de iniciativas regulatorias orientadas a fortalecer su solidez patrimonial e institucional. La evaluación y contrastación del marco normativo actual frente a las necesidades del subsector y las buenas prácticas internacionales evidencia un amplio espacio de mejora para promover un subsector competitivo, resiliente e inclusivo.

El estudio propone una hoja de ruta con acciones regulatorias y no regulatorias a desarrollar entre 2023 y 2027 que apuntan a alcanzar los siguientes cinco objetivos estratégicos:

- i. **Estructura.** Contar con un subsector debidamente caracterizado que evite la existencia de asimetrías regulatorias entre diferentes tipos de organizaciones que desarrollen una misma actividad; reconozca la heterogeneidad al interior de cada tipo de organización y permita el desarrollo de una regulación acorde con dichas particularidades; y promueva la integración vertical de las entidades más pequeñas para que logren el cumplimiento del marco regulatorio a un menor costo.
- ii. **Red de seguridad.** Fortalecer las instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos para mantener la estabilidad del subsector. Ello implica considerar la implementación de esquemas de seguro de depósitos y acceso a un prestamista de última instancia para aquellas organizaciones actualmente no cuentan con dicha cobertura. Asimismo, requiere considerar la implementación de herramientas externas de colaboración técnica que aporten al fortalecimiento de la actividad de supervisión, así como la creación de órganos de apoyo al interior de la SES7 y el robustecimiento de los criterios para la designación de sus directivos.
- iii. **Regulación prudencial.** Contar con un esquema de regulación prudencial eficiente y efectivo que, reconociendo las particularidades del subsector, se encuentre alineado con los estándares internacionales en materia de capital y gestión de riesgos. En este sentido, se propone un esquema de regulación prudencial simple pero robusto para las entidades de menor tamaño que, de acuerdo con la segmentación propuesta en el objetivo estratégico de estructura, asumen una menor exposición estructural de riesgos y enfrentan mayores dificultades para dar cumplimiento a los requisitos regulatorios.
- iv. **Buen Gobierno.** Consolidar la implementación de normas de buen gobierno

---

<https://www.urf.gov.co>

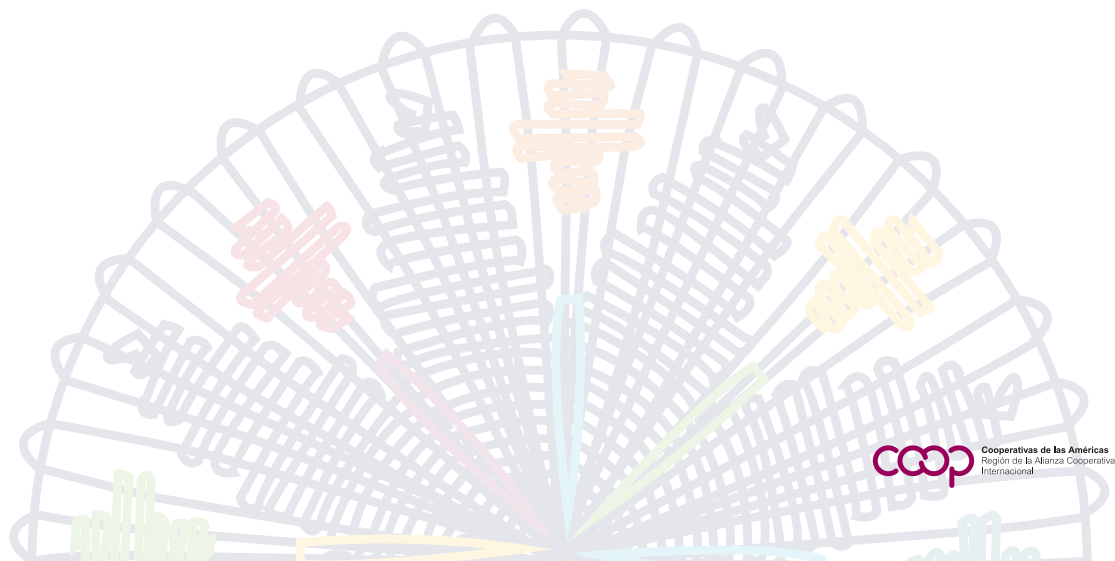
7 Superintendencia de la Economía Solidaria.

en el subsector mediante la implementación de las mejores prácticas internacionales, el fortalecimiento de las prácticas locales y la extensión proporcional a las organizaciones que actualmente no les es aplicable.

- v. **Inclusión financiera.** Potenciar el rol de las organizaciones del subsector como vehículo de inclusión financiera, a través del acceso a mecanismos transaccionales, la protección de los consumidores y el fomento del tejido empresarial.

Este trabajo implicó un análisis del derecho comparado, tanto a nivel latinoamericano como de otros países, para detectar las mejores prácticas internacionales que podrían ser adoptadas por el subsector solidario de ahorro y crédito en Colombia.

Hubo una fase de contrastación de las propuestas con los principales gremios del sector solidario: La CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA (CONFECOOP), la ASOCIACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA (ASCOOP), la ASOCIACIÓN NACIONAL DE FONDOS DE EMPLEADOS (ANALFE) y CONAMUTUAL. Igualmente, se contó con la participación de expertos internacionales de Brasil, México, Ecuador, Costa Rica, Colombia y Alemania (DGRV).







# COSTA RICA

- *Rogelio Fernández Sagot*
- *Ligia Roxana Sánchez Boza*

**E**l VIII Congreso Internacional de Derecho Cooperativo fue realizado por la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y la colaboración del Dr. Daniel Nagao Menezes profesor del Programa de Posgrado en Derecho Político y Económico, de la Facultad de Derecho de la Universidad Presbiteriana Mackenzie, Brasil, los días 9 y 10 de agosto de 2022, con el objetivo de obtener los insumos necesarios para presentar un informe al Congreso VIII congreso de Derecho Cooperativo de ACI Américas.

La memoria resume la mayor parte de las participaciones y el lector podrá ver las conferencias y los temas en detalle en el programa adjunto, además se facilita el siguiente link para escuchar todas las intervenciones del encuentro:



## 1. ACTO COOPERATIVO E IDENTIDAD COOPERATIVA

El Dr. Carlos Lara morales ofreció una excelente conferencia denominada Acto cooperativo e identidad cooperativa, en la cual hace la diferenciación clara con el acto de comercio, por medio de comparaciones con diferentes organizaciones, sean bancos, colegios, empresas agrarias, entre otras. Además, estableció



claramente las características que le dan la tipicidad propia del acto cooperativo. Se remite a escuchar la conferencia.

En el tema de la Armonización del Derecho Cooperativo el Dr. Manuel García Jiménez manifestó como el cooperativismo y la cooperación han sido siempre protagonistas de la Economía Social, su valores y principios se han extendido a ella, e inspirado.

Resalta la existencia de procesos de armonización de la legislación cooperativa a escala regional, así como el convencimiento de organizaciones internacionales, como la ONU, OIT y la ACI, que promulgan un acercamiento de los aspectos básicos de la institución cooperativa en torno a los principios de la ACI. Concretamente su “Declaración sobre la Identidad Cooperativa”.

En ese proceso ha surgido un nuevo paradigma de aceptación universal que es el de la “Economía Social y Solidaria”, donde es de destacar la aprobación de una “definición universal” que configura su concepto, nada más y nada menos que por la Conferencia Internacional del Trabajo integrada por representantes de los Estados, las organizaciones patronales y sindicales de todo el mundo.

Es de esperar que como se anuncia por parte de las organizaciones mencionadas, aparezcan en la esfera internacional normas que implemente tales declaraciones, incluso que la oficina para las cooperativas de la OIT (desde 1920) pase a ser para la ESS. En la OCDE la implementación planes de actuación para generar un ambiente propicio.

El papel del Derecho Cooperativo, de todos sus actores y cultivadores, en este proceso debe ser muy activo, si no se quiere ver desbordado. Un protagonismo del derecho cooperativo, reconocido por todas las instancias internacionales.

El Lic. Brandon Rojas Rodríguez nos presentó el análisis plasmado en su tesis de graduación en la Universidad de Costa Rica denominada **El acto cooperativo en las cooperativas de autogestión: análisis de su procedencia en la legislación cooperativa costarricense** donde apunta que en virtud de las reglas especiales sobre cooperativas de autogestión que existen en Costa Rica, no se puede negar que resulta necesaria la definición de un acto cooperativo que sea aplicable a esta categoría específica de cooperativas. Así el autor ofrece los elementos a tomar en cuenta con el objetivo de brindar una propuesta de acto cooperativo ajustada a sus necesidades y características específicas.

De acuerdo con lo anterior el autor define el acto en esas cooperativas como el supuesto jurídico ausente de lucro y de intermediación, por medio del cual el asociado se compromete a aportar a la cooperativa su trabajo personal con el fin de obtener una fuente estable de empleo, y cuya naturaleza jurídica es esencialmente de carácter asociativo y no laboral. No existe relación laboral sino

asociativa. El análisis integral de los artículos 2, 15, párrafo primero, 17, 99, 104, 105, inciso a) y 114, inciso b), de la LAC deja en evidencia que la naturaleza jurídica de la relación entre un socio trabajador y una cooperativa de autogestión no es de carácter laboral.

## 2. TECNOLOGÍA, DEMOCRACIA Y GOBIERNO COOPERATIVO

Para el Dr. Hernando Zavala Salazar las tecnologías y su aplicación en los diferentes campos de la economía resulta ser un factor económico que permea todo el ciclo de la producción. Así, pues, la tecnología puede entenderse como el desarrollo, por medio de la producción del conocimiento a través del tiempo, de técnicas sistemáticas para crear, innovar o mejorar la producción de bienes y servicios. Por ser el cooperativismo un movimiento social, que tiene como nodos fundamentales conjuntos de empresas (denominadas cooperativas) que, a su vez, son instrumentos transformadores de la economía y la sociedad, la adopción de tecnologías resulta ser un imperativo en todos los campos de su actuación.

El autor se refirió a los tres pilares básicos que orientan la gestión cooperativa y que determina el Derecho Cooperativo, considerando que la gestión de las cooperativas está determinada por la optimización de procesos productivos y de relacionamiento armónico entre los diferentes grupos de interés que en ella participan; pero ellos están orientados principalmente por el cumplimiento de los objetivos últimos que se propone toda cooperativa y el cooperativismo como conjunto. Por ello, la aplicación de las tecnologías tiene, para el cooperativismo, el objeto de facilitar la gestión que hace posible la realización de un proyecto transformador.

¿Qué tienen que ver las tecnologías, especialmente las de la información y comunicaciones (TIC), con estos tres pilares?

- a. El logro de una justicia distributiva. La lucha por la justicia distributiva y la eliminación de las inequidades económicas y sociales, tiende a lograr una maximización del bienestar social general y a proporcionar oportunidades para que los individuos y los pueblos realicen sus fines trascendentes más amplios. El uso de las TIC permite hacer un ejercicio adecuado del proyecto de justicia distributiva, básicamente en dos direcciones: a) en el uso pertinente para optimizar de producción de bienes y servicios; b) en su utilidad para verificar que la producción de bienes y servicios si está produciendo los cambios sociales esperados.
- b. La extensión de la democracia económica. El nacimiento de una cooperativa y el posterior engrandecimiento de su patrimonio es un esfuerzo que realizan sus miembros desde un comienzo, mediante su participación en la propiedad patrimonial de la empresa común; también mediante una participación en el proceso de producción (en condición de proveedor, trabajador o consumidor),



y en el disfrute de sus beneficios.

- c. El elevamiento de las condiciones de vida y la resolución de las cuestiones sociales. El objeto de todo acuerdo cooperativo, y de los actos cooperativos que del mismo devienen, se define en torno a la posibilidad de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, así como a la promoción, consolidación e integración del sector cooperativo.

Obviamente, el reconocimiento de las transformaciones que se producen por efecto de la acción cooperativa, es un asunto de contar con sistemas de información que permitan identificar indicadores base, indicadores de seguimiento a la gestión social, indicadores de resultado e indicadores de impacto. Esto implica, tal como se ha señalado líneas arriba, disponer de un sistema de contabilidad económica adaptado a las necesidades de las cooperativas y sus operaciones, un sistema de contabilidad social y unos mecanismos de consolidación para producir indicadores finales. Pero, lo más importante es lograr información de entrada, utilizando instrumentos de mercadeo social, que den cuenta de las condiciones sociales de base, para verificar los alcances intermedios del mejoramiento de condiciones (de eliminación de carencia, de acceso a satisfactores a través de la gestión cooperativa y de oportunidades).

Los tres pilares orientadores exigen que las personas físicas, y las propias personas jurídicas, que asumen las responsabilidades de la gestión cooperativa, se comprometan con ellos, hagan conciencia de sus obligaciones y construyan buenas prácticas administrativas y de liderazgo, a través de la práctica de los Valores y Principios Cooperativos.

### **Otro enfoque dentro del tema de tecnología, democracia y gobierno cooperativo**

lo ofreció el M. Sc. Sergio Navas Alvarado Rector, Universidad FUNDEPOS en su presentación denominada **La economía colaborativa, un nuevo modelo de negocios**, el cual partió de la definición de la economía colaborativa o consumo colaborativo, o economía GIG, es un modelo económico en el que los usuarios se aprovechan de las nuevas tecnologías para prestar, comprar, vender, compartir o alquilar bienes y servicios. Es una forma de negocio en constante evolución, ya que continuamente surgen nuevos espacios donde poder hacer uso de ella, siendo uno de ellos las plataformas digitales. De las cuales existen varios modos de operación de las plataformas digitales. Pueden ser con fines de lucro, social/cooperativa/empresa B, sin fines de lucro, comunitarias y sector público.

En el caso de las plataformas cooperativas digitales tenemos un ejemplo real y auténtico de economía colaborativa, ya que se rigen por los mismos valores y principios del movimiento cooperativo, por lo que se busca el beneficio de todos los miembros y la propiedad es compartida. No existe la figura de un dueño como tal. Como lo define GESTARCOOP una plataforma cooperativa es una plataforma en línea, como un sitio web o una aplicación para móviles, organizada como

una cooperativa, en la que sus propietarios son sus empleados, los clientes, los usuarios o las partes interesadas.

[En Costa Rica, la Universidad FUNDEPOS fue la primera universidad en promover la primera edición del curso Plataformas Cooperativas Ahora, en conjunto con la Universidad Mondragón de España y The New School de Nueva York, en 2020.](#)

Ejemplos de plataformas digitales que se relacionan con el sector cooperativo, aunque no sean una plataforma cooperativa digital, pero sí una alternativa para las cooperativas de autogestión, agrícola industrial, comercialización, entre otras, es la presentada por INFOCOOP como parte de los servicios del Hub Cooperativo. Se han identificado además tres proyectos de comercio digital ya consolidados y un proyecto en desarrollo, a saber: la Agroferia, que es una opción innovadora para comprar alimentos. La app está disponible para descargar en las tiendas PlayStore para Android y AppStore para iOS. La plataforma de e-commerce de productos agrícolas, creada en la Universidad de Costa Rica, con un catálogo de 150 productos, proporcionados por 17 productores locales.

Y la Finca Agropecuaria, una plataforma del Programa Integral de Mercado Agropecuario (PIMA), que acerca a los productores con los clientes para la creación de alianzas comerciales.

El único ejemplo que detectado de una plataforma cooperativa digital operada por CoopeBorbón, y resalta como ejemplo latinoamericano por la capacidad de adaptación a nuevas tendencias en momentos de la Covid-19, según lo reconoció la FAO<sup>1</sup>.

Existe además una iniciativa del CENECOOP R.L. para estimular la creación de plataformas cooperativas digitales que se lleva a cabo con la colaboración de la Universidad Mondragón y con el Mondragón TeamAcademy. El objetivo consiste en la creación de un centro de incubación Centroamericano en cooperativismo digital.

### 3.- REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS

Dentro de este tema se recibió la ponencia de la Dra. Ligia Roxana Sánchez B. denominada **La declaración de la identidad cooperativa como guía a los aspectos disciplinarios de las cooperativas. El caso de sanciones a asociados.** La presentación se ubica dentro del ciclo de vida de los cooperativistas dentro de su organización que pueden tener buenas relaciones o provocar violaciones a la normativa legal y reglamentaria de la misma, con efectos directos en la personalidad de aquella o de los otros asociados. También es posible la generación de falsas acusaciones por parte de los órganos sociales

---

1



o comisiones de ética, que provoquen la apertura de procesos disciplinarios con el supuesto ofensor.

La Ley de asociaciones cooperativas establece que en los estatutos se deben detallar los derechos y deberes y la elección de un procedimiento sancionatorio. En Costa Rica, muchos reglamentos o códigos de ética de las cooperativas contienen normas sancionatorias con ausencia de los Valores y Principios Cooperativos que conforman la Identidad Cooperativa de tal modo que la aplicación de los Principios procesales de Debido Proceso y Derecho de Defensa se aplica sin tomar en cuenta esa guía. Propone la autora que deberían ser parte de esos instrumentos de derecho sancionatorio de las cooperativas, con fundamento en el desarrollo de los derechos procesales fundamentales del debido proceso y defensa desarrollados ampliamente por los votos de la Sala Constitucional y la Sala Primera de Casación. Por lo anterior, debiera perseguirse una mayor uniformidad de ese procedimiento sancionatorio a través de la acción de las Autoridades del Cooperativismo, sea por medio de reglamentos o alguna modificación a la LAC.

Como una salida más ágil a los conflictos mencionados el Lic. Santiago Naranjo Mendoza intervino con su conferencia sobre **Los conflictos internos en las cooperativas: una nueva visión y una nueva forma de solucionarlos**, en la cual propuso que las cooperativas deben estar preparadas para enfrentar y auto resolver, de manera óptima, sus conflictos internos, en aplicación del Principio de Autonomía e Independencia, conflictos que, ciertamente, tienen un carácter *sui generis*. El conferencista busca establecer el origen, características y tipología de los conflictos en las cooperativas, para concluir, bosquejando un mínimo procedimiento interno que podría servir como guía para la auto solución de conflictos internos en las cooperativas en América Latina.

#### 4. EL USO COOPERATIVO DE LAS NUEVAS FUENTES DE ENERGÍA

El Ing. Erick Rojas Salazar, Gerente del Consorcio cooperativo CONELECTRICAS R.L. ofreció la conferencia **El uso de cooperativo de las nuevas fuentes de energía**. Las cooperativas eléctricas nacen en Costa Rica en 1965 CoopeGuanacaste R.L., CoopeAlfaro Ruiz R.L., CoopeSantos R.L. y Coopelesca R.L. para suplir la energía eléctrica en las zonas rurales, que tienen 250.000 asociados y generan casi 1500 empleos directos. Además, han desarrollado sus propias plantas de generación, hay 10 hidroeléctricas, 2 parques solares y 3 parques eólicos, con una capacidad instalada del 7,10% de la producción del país, al 2021.

Las cuatro cooperativas están dentro del Consorcio nacional de empresas de electrificación de Costa Rica R.L. y existe una ley que autoriza el funcionamiento es la N. 8345 Ley de participación de cooperativas de electrificación rural y de las empresas de servicios públicos municipales en el desarrollo nacional. Tienen un proyecto conjunto de telecomunicaciones.

## 5. REALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPROMISO CON LA COMUNIDAD

sobre este tema se remite a la próxima publicación en el Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo del ensayo de la Dra. Ligia Roxana Sánchez B. **Reconocimiento de la existencia del principio Compromiso con la comunidad en la Declaración de Identidad Cooperativa, el caso de Costa Rica.**

## 6. LAS REFORMAS URGENTES EN LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA COSTARRICENSE.

Respecto de este tema se dieron varias intervenciones de miembros de la Comisión de Derecho Cooperativo en la mesa redonda sobre Derecho Cooperativo en Costa Rica , ellos fueron los abogados Carlos Jacobo, Ronald Fonseca y Rene Ramos. Se procede a hacer un resumen.

Situación actual de nuestra legislación cooperativa y la necesidad de modificar sus institutos de cara al futuro.

El Código de Trabajo reguló inicialmente el cooperativismo en Costa Rica, en 1943, y en 1968, la ley N. 4179 Ley de asociaciones cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo INFOCOOP, surgió como legislación especial y ahí destaca el cambio de la naturaleza jurídica de las cooperativas, en el Código de Trabajo, eran sociedades cooperativas, ahora son asociaciones cooperativas.

En 1994 surgió la Ley N. 7391 **Ley de regulación de la entidad de intermediación financiera de las cooperativas de ahorro y crédito**, la cual asimiló el acto de capitalización asociativa en la cooperativa de ahorro y crédito a un acto de intermediación financiera, por lo cual esas cooperativas son objeto del control especializado, por parte entidad estatal responsable de la supervisión bancaria.

En el 2003 se dictó la ley N. 8345 **Ley de participación de las cooperativas de electrificación rural y de las empresas municipales en el desarrollo nacional** que ofreció una participación especial a las cooperativas de electrificación rural, en el mercado eléctrico del país.

Al presente la legislación cooperativa no ha tenido mayor desarrollo, sin embargo, las organizaciones cooperativas han logrado un posicionamiento importante en la economía nacional reflejado en la realidad actual del movimiento. Lo cual no obvia el desfase de la actual ley cooperativa con la realidad social, organizativa y de participación económica del movimiento cooperativo costarricense. Por ejemplo, la ausencia de actualización legislativa ha llevado a la desviación, en algunos casos, de muchas cooperativas de su identidad y los principios



cooperativos. A tal punto que hoy se privilegia más la actividad empresarial, la obtención del excedente final y se ve el éxito de la cooperativa por su rendimiento en el mundo económico, con abandono de su naturaleza y filosofía de la actividad cooperativa.

Algunas de los aspectos que merecen ser actualizados con urgencia en nuestra legislación cooperativas son los siguientes:

#### » **El proceso de promoción y constitución de cooperativas**

Constituir una cooperativa en Costa Rica es una tarea titánica, es un proceso dilatado con requisitos absurdos y entorpecido fuertemente por la burocratización de los entes estatales responsables de autorizar el funcionamiento de una cooperativa. Cualquier persona interesada en hacer una PYME o una sociedad mercantil, ingresa a la oficina de un abogado y sale con la inscripción registral en 24 horas, mientras que el nacimiento de una cooperativa es doloroso pese su trato privilegiado en el nivel constitucional por razón de sus fines y propósitos. Donde el derecho al fracaso se tiene por renunciado, según la mentalidad de los funcionarios mencionados. A los interesados se les exige presentar un estudio de posibilidad, viabilidad y utilidad, estudio que debe ser avalado por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, para demostrar el “éxito” de la Cooperativa sin haber iniciado sus operaciones.

Es un dato interesante que las 25 cooperativas más antiguas y entre ellas de las más desarrolladas del país, se constituyeron con el Código de Trabajo, en una acta notarial. Si esas cooperativas hubieran debieran haber cumplido los requisitos actuales, no habrían nacido.

#### » **La Organización Interna**

Otro tema importante de analizar y modernizar nuestra legislación conlleva valorar los modelos de cooperativas cogestionaria, tradicional y autogestionaria, donde éstas últimas sobresalen, dado que algunos casos se prestan para evadir la legislación laboral en cierto tipo de proyectos y emprendimientos. Además, debe revisarse el tema de las cargas sobre los excedentes en las cooperativas autogestionarias porque el legislador de 1982 estableció un porcentaje superior frente a las cooperativas tradicionales y cogestionaras, lo cual crea desigualdad de trato al interno de la legislación cooperativa. Sin dejar de lado que tales tienen la ventaja en la constitución porque es más ágil obtener el visto bueno de la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión que la aprobación del INFOCOOP.

#### » **La relación Asociado-Cooperativa**

Otro aspecto que clama por una reforma de la legislación cooperativa es la

necesaria regulación, en forma clara, de la relación asociado-cooperativa, para evitar los conflictos por reclamos constantes en cuanto al retiro de los aportes y capital, ante la baja asociativa por cualquier causa, porque genera muchos procesos sin un fundamento legal y estatutario regulados formalmente en este tipo de organizaciones.

#### » **La Integración**

Desde el marco filosófico cooperativo hay claridad en cuanto la integración sin embargo, aun la norma lo prevé, circunstancias orden político, existen entidades cooperativas de tipo cúpula que no necesariamente se adhieren a la doctrina clásica de la integración cooperativa.

#### » **La Capitalización**

El tema de la capitalización requiere de mayor desarrollo, de acuerdo con nuestra normativa, la cooperativa se capitaliza principalmente con el aporte de capital social de sus asociados, lo cual no es suficiente, la realidad demuestra que las cooperativas requieren fuentes distintas de capitalización, que les permitan un desarrollo más ágil. Por supuesto se tiene el apalancamiento bancario, pero deberían procesos internos de capitalización para obtener más recursos que les permitan cumplir sus fines y propósitos, sin acudir de modo inmediato al apalancamiento bancario.

#### » **Las fusiones**

En el tema de las fusiones y absorciones cooperativas, nuestra legislación tampoco cuenta con un procedimiento reglado para actuar entre entidades de naturaleza cooperativa, ante la necesidad, distintos procesos de fusión se han logrado aplicando como norma supletoria el Código de Comercio, pero es importante establecer normas de fusión e integración desde la realidad cooperativa.

#### » **La Jurisdicción**

La jurisdicción aplicable a las cooperativas requiere de normativa especial en el ámbito cooperativo. La ley establece que los conflictos entre asociados y cooperativa se resuelven en la sede laboral, según el Código de Trabajo de 1943, en contra de la naturaleza jurídica de la relación asociativa del cooperativista con su organización y no una relación de subordinación laboral. Esto ha minado la posibilidad de que haya un desarrollo de jurisprudencia cooperativa apropiada en Costa Rica, porque sometemos al juez laboral, conflictos que no son de corte laboral, que no necesariamente debe discutirse en sede laboral.





# PARAGUAY

*Augusto Ruíz Díaz*

**M**e toca hoy informar al Congreso sobre lo tratado en la Sesión Preparatoria llevada a cabo el viernes 9 de setiembre ppdo., en el Congreso Nacional.

Dicha sesión fue presidida por el Presidente de la Comisión Bicameral de Economía Social (COBIES), Sr. Edwin Reimer Buhler; siendo además secundado en la Mesa de Autoridades por el Dr. César Guillermo Cruz Roa, Miembro del Consejo de Administración de la Cooperativa de las Américas y Coordinador Nacional de la VI Cumbre de Cooperativas de las Américas y por el Dr. Hernando Esteban Raichakowski, miembro de la Comisión Jurídica de la Cooperativa de las Américas y Representante Nacional ante este Congreso.

Asistieron a la Sesión preparatoria los representantes de las instituciones locales co anfitrionas; a saber:

Por CONPACCOOP Ltda., el Dr. Francisco José Valle Gómez.

Por CONCOPAR Ltda., el Dr. Hernando Esteban Raichakowski.

Por FECOAC Ltda. El Dr. Nilton Adalberto Maidana Vega.

Por FECOMULP Ltda., el Dr. Luis Emilio Cuevas Herebia.

Por FECOPAR Ltda., el Dr. Augusto Ramón Ruiz Díaz Rolón y,

Por la COOPERATIVA UNIVERSITARIA Ltda., la Dra. Eva Noelia Villalba.

Asistieron además numerosos colegas representantes de cooperativas, quienes ocuparon asientos dentro del recinto parlamentario.

También siguieron el desarrollo de la sesión por medios telemáticos, un número no determinado de colegas.



Se contó con la participación virtual de la Dra. Graciela Fernández Quintas, Presidenta del Consejo de Administración de la Cooperativa de las Américas y del Prof. Dr. Dante Cracogna, Presidente de la Comisión Jurídica de la Cooperativa de las Américas y Presidente de este VIII Congreso de Derecho Cooperativo; quienes a sus respectivos turnos, hicieron uso de la palabra.

Posteriormente, convocados por las autoridades de la mesa, hicieron uso de la palabra cada uno de los mencionados representantes de las Instituciones co anfitrionas; quienes desarrollaron sumariamente los ejes temáticos de este Congreso y ofrecieron sugerencias de sub temas para redactar ponencias a partir de los ejes temáticos establecidos.

Las intervenciones se encaminaron a promover ideas muy interesantes respecto de los ejes y de las diferentes formas de abordarlos.

Así; en lo referente al eje 1, se ofreció, a través de los sub ejes propuestos, la posibilidad de llamar la atención sobre la conexión ontológica entre el SER COOPERATIVO (identidad cooperativa) y su materialización en el ámbito jurídico, a través del llamado ACTO COOPERATIVO; como elemento particular y diferenciado de acto jurídico, destinado a producir sus efectos particulares en el ámbito de su aplicación; poniéndose especial énfasis en su importantísimo rol en la época pandémica que nos ha tocado vivir y de la cual aún experimentamos sus consecuencias.

Con referencia al eje 2, se puso de manifiesto la importancia del uso de la tecnología en la optimización, no sólo de la gestión empresarial de las cooperativas, sino también en el control democrático de las decisiones que afectan a la misma; en la legitimidad de la gobernanza institucional; en la facilitación del acceso de los socios a los servicios ofrecidos y en la transparencia de los procesos y de los resultados obtenidos. Se ofrecieron sub ejes orientadores; con énfasis en el particular momento que hemos vivido en estos últimos años a consecuencia de los estragos producidos por la pandemia y que –con algún alivio- seguimos viviendo, en las cooperativas en todo el mundo.

Al abordar el eje 3 se ofreció a los futuros congresistas una semblanza conceptual de las cooperativas de trabajo y su papel fundamental en la búsqueda y obtención del ideal de TRABAJO DECENTE, según los lineamientos ideológicos establecidos por la OIT, como aquél desarrollado en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana para todos los habitantes del planeta. También la importancia de las cooperativas de trabajo para promover a las personas desde el desempleo al trabajo decente, sin pasar por el “purgatorio” del subempleo, con sus consecuencias de explotación, denigración y salario miserable. Se mencionó e hizo especial hincapié –como insumo para la redacción de ponencias en torno a este tema- en la recientemente promulgada Ley Paraguaya de Cooperativas de Trabajo Asociado (Nro. 6841 de noviembre de 2021) Se ofrecieron sub ejes

sumamente interesantes sobre este tema.

Con relación al Punto 4. Se subrayó la ausencia de antecedentes sobre este punto en el Paraguay, pero la profusión de los mismos especialmente en España, donde es bastante común la creación y funcionamiento de cooperativas denominadas “verdes”, cuyo objeto principal es la producción y distribución de energía de fuentes renovables. Se subrayó la importancia estratégica que supondría para el Paraguay, ir desarrollando este tema en la legislación, dado el gran potencial energético del país y la enorme importancia y ventaja que reportaría la explotación de tales recursos renovables para la producción de energía, mediante la gestión cooperativa. En este estado, el anfitrión de la Sesión extraordinaria, Diputado Edwin Reimer Buhler, intervino para informar que en Alemania, hace unos diez años, muchas cooperativas de producción agrícola se convirtieron en cooperativas de producción de energías renovables; con lo cual obviamente incrementaron su eficiencia.

Con relación al Punto 5 se subrayó la importancia de buscar nuevos espacios de gestión para las cooperativas a través de la innovación y la exploración de nuevas fronteras; no solamente en el aspecto geográfico, sino –sobre todo- en el aspecto operacional. Se pretende con este eje alentar la creatividad de los participantes reflexionando con ellos acerca de lo mencionado.

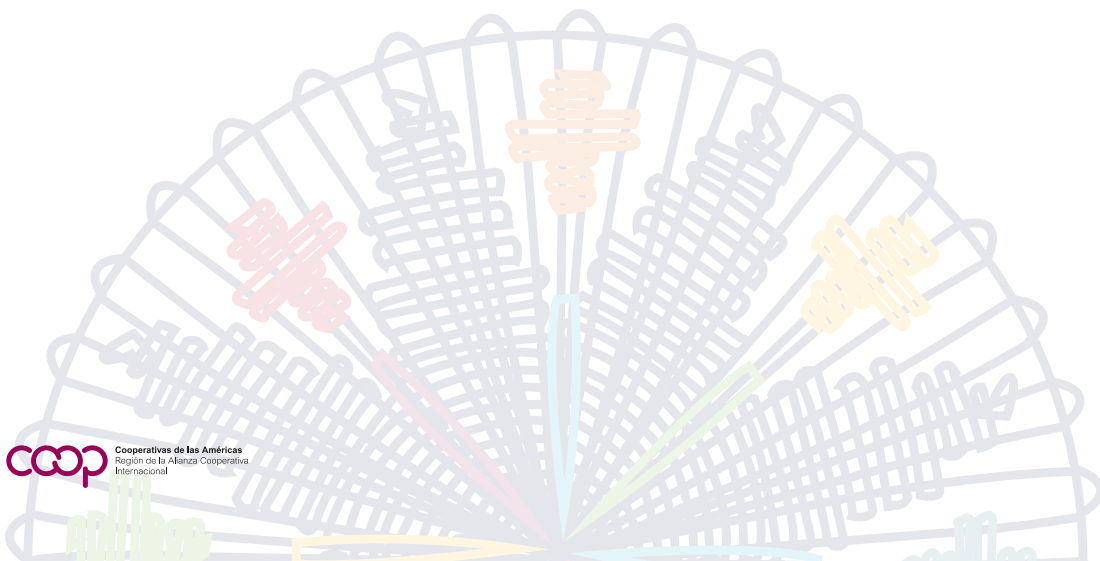
Con relación al Punto 6, se subrayó que, pese a que la recepción legal en el Paraguay del principio de compromiso con la comunidad se produjo recién en el año 2015, a partir de la promulgación de la ley Nro. 5501/setiembre de 2015 (Art. 4to inc. g), en la ACI ya se lo tenía en tal carácter desde 1995. La importancia del eje desde el punto de vista jurídico estriba en el mecanismo a ser implementado por las cooperativas para canalizar la implementación de dicho principio; pues la misma debe responder a políticas aceptadas por sus miembros; lo cual implica que las modalidades arbitradas institucionalmente para el cumplimiento de ese principio deben ser conocidas y aceptadas por los socios, con un ingrediente adicional actual que constituye toda una interpelación para las instituciones cooperativas y para los cooperativistas: la pandemia de la que estamos emergiendo y la situación actual de post pandemia, con todas sus secuelas sociales, económicas y ambientales. Obviamente el eje se presta para un extenso y profundo debate dentro del Congreso orientado a dar la mejor y más abarcante solución al problema.

Por último, en lo tocante al Punto 7 se realizó un breve resumen acerca de la evolución histórica del cooperativismo en el Paraguay y se puso de manifiesto el notable crecimiento de la regulación de la actividad cooperativa a partir del año 2016/17; con mecanismos nuevos de control y depuración de las cooperativas. La expectativa está referida al intercambio de ideas que los congresistas puedan aportar a través de sus ponencias y luego en el Congreso mismo, para lograr mecanismos de control y regulación eficientes para las cooperativas, a partir de



las experiencias particulares.

Finalizada la sesión, se llevó a cabo fuera del recinto, una agradable reunión en la cual los colegas intercambiaron opiniones sobre los temas tratados.





# URUGUAY

*Fernando Delgado Soares Netto*

## INTRODUCCIÓN

La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) organizó, como actividad preparatoria de la Cumbre Americana y del VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, el 5to Encuentro Nacional de Cooperativas, entre el 18 y 20 de agosto de 2022 en Montevideo. Este fue precedido de 4 encuentros regionales de abril a julio de 2022 y posteriormente en setiembre se realizó una actividad con asesores jurídicos de las entidades. Concluye tras un proceso de varios meses de trabajo, en el que CUDECOOP logró movilizar más de 1.000 cooperativistas a lo largo y ancho del Uruguay, analizando y discutiéndolos tres ejes centrales de este nuevo hito del Movimiento.

Los ejes que se abordaron fueron los siguientes: 1) Identidad Cooperativa y Negociación Colectiva Laboral, 2) Políticas públicas para la promoción de las cooperativas y 3) Intercooperación (negocios e intercambio cooperativo). Pasaremos a analizar a continuación cada uno de los ejes, resumiendo aspectos de la normativa vigente y algunas propuestas del movimiento cooperativo.

### 1) IDENTIDAD COOPERATIVA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA LABORAL

#### 1.1.) La importancia del cooperativismo en la negociación colectiva laboral

El cooperativismo uruguayo cuenta con una larga trayectoria en el país, con más de siglo y medio de experiencias, e involucra en la actualidad a más de 3.500 organizaciones y más de 1 millón de asociadas/os. Ha creado miles de puestos de trabajo en sus distintas modalidades. Vale destacar que durante el período 2019-2020, los puestos de trabajo no sólo se mantuvieron sino que crecieron un 1,8%, mientras que a nivel nacional existió una importante pérdida.



En Uruguay, existe una amplia historia de diálogo social y de relaciones laborales democráticas y fluidas. Dentro del sistema de negociación colectiva previsto en la Ley 18.566(2009), existe un órgano de gobernanza denominado Consejo Superior Tripartito. A nivel de rama de actividad existen los Consejos de Salarios, órganos tripartitos creados por la Ley 10.449 (1943) encargados de fijar salarios mínimos por categoría laboral por sector de actividad. En estos niveles tenemos además de los representantes del Gobierno, a los representantes de sindicatos de trabajadores y organizaciones de empleadores.

Estas instituciones, estructuras pensadas desde el tradicional binomio capital trabajo podrían no estar dando cuenta de estos actores alternativos, como lo son el cooperativismo y las organizaciones de la economía social y solidaria.

En los Consejos de Salarios, no existe un Grupo específico para las cooperativas (más allá de algunos tímidos intentos por instalar esta reivindicación en la agenda política tanto del movimiento cooperativo como del tratamiento laboral) y en los diferentes grupos existen estrategias y modalidades también muy heterogéneas que van desde la creación de subgrupos específicos (caso de las cooperativas de consumo y las de ahorro y crédito) hasta esquemas en los que cooperativas y empresas tradicionales se disputan o ceden espacios de negociación tripartita. Tampoco existen representantes del cooperativismo en el Consejo Superior Tripartito.

Ahora bien, en referencia al diálogo social y más precisamente a la mayor expresión de este en el ámbito laboral que es la negociación colectiva, es preciso indicar que debe reconocerse a la Economía Social y Solidaria (considerando dentro de esta la importancia del movimiento cooperativo) un espacio donde pueda reflejar y acercar de manera directa su singularidad de saber, ser y hacer. Dado que las cooperativas y el resto de las entidades de la ESS, integran un tipo diferente de “espíritu empresarial”, por lo que “no encuadra en la tipología tradicional de los procesos económico-productivos de organización del capital y trabajo, y en definitiva, del condicionamiento de las relaciones laborales en una lógica propia del capitalismo tradicional”(Montes, 2016: 13).

En función de lo anterior, el sistema de negociación colectiva basado en el tripartismo clásico, que mantiene la estructura de gobernanza de la OIT y que se repite en nuestro país, obliga al sistema cooperativo a aceptar una lógica de las relaciones de producción propias del capitalismo tradicional, ya que las cooperativas al no ser reconocidas como actores distintos, debe no integrarse a las cámaras empresariales o al movimiento sindical, no reconociendo este sistema, la identidad singular del movimiento cooperativo en el marco de una economía plural. En el entendido que las cooperativas desarrollan actividades económicas desde una concepción social y cultural de las relaciones humanas y fundamentalmente, en la formación de escuelas ciudadanas en términos democráticos (Montes, 2020: 17).

Sin perjuicio de lo anterior, en nuestro país, con la incorporación de un delegado de las empresas de la Economía Social y Solidaria, representada por un integrante de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), en el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), se consolidó “la constitución formal de un nuevo espacio de participación del cooperativismo en el desarrollo de la política pública” (Montes, 2016: 13). Desde el año 2012 INEFOP está integrado por representantes del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la Economía Social (cooperativas). En este espacio a la ESS se le reconoce el derecho a voz, pero no a voto, siendo este “el primer paso de todo proceso de construcción e institucionalización política.” (Montes, 2016: 13). Significa el comienzo del reconocimiento de otras formas de organización, siendo la primera vez que un espacio tradicionalmente tripartito, donde la representación se limita al Estado, empresas de capital, y trabajadores asalariados, es integrado por un actor diferente. “El cuatripartismo surge como camino lógico de un proceso que ya ha comenzado a transitarse, y que será determinante en las próximas etapas de desarrollo del cooperativismo en el país” (Montes, 2016: 12).

## **1.2.) Identidad cooperativa e incorporación de herramientas digitales en las cooperativas**

El sacudón que trajo al mundo la pandemia y la emergencia sanitaria volvió necesaria para la continuidad de las cooperativas recurrir a herramientas tecnológicas y digitales para superar las restricciones de contacto que se padecieron en tal período.

Sobre este tema debemos destacar la aprobación del Decreto N°208 / 20 de 23/7/2020. Esta norma tuvo como antecedente un planteo de CUDECOOP. Se tomaron como antecedentes leyes tales como la de la Comunidad Valenciana de 2015, o la de Extremadura (9/2018) y resoluciones recientes del INAES de la República Argentina.

En el artículo 1º. del referido Decreto se dispuso que las reuniones de los órganos de las cooperativas de cualquier clase o grado pueden realizarse de forma presencial, semipresencial o a distancia. Las reuniones semipresenciales son “aquellas en las cuales se combina la presencia física de algunos integrantes del órgano en el lugar señalado en la convocatoria con la presencia simultánea y a través de un determinado medio técnico, informático o telemático o cualquier otro medio que permitan las tecnologías de la información y la comunicación de otros integrantes que se encuentran distantes físicamente” Se exige que esté presente físicamente como mínimo el 25% de los asociados o el 20% del total de asistentes. Por su parte las reuniones a distancia son aquellas en las cuales todos los participantes, estando distantes físicamente, actúan a través de un medio de comunicación interactivo.



A más de dos años de vigencia del Decreto podemos afirmar que ha sido un instrumento utilizado y valorado positivamente por las cooperativas, no solo en período que duró la pandemia sino posteriormente ha quedado instalado como una forma de funcionamiento de los órganos de las cooperativas al reglamentarse su funcionamiento de acuerdo con las características particulares de las organizaciones.

Para el caso de las reuniones semipresenciales queda como desafío brindar todas las garantías para compatibilizar la presencialidad de algunos socios con la virtualidad de otros, el ejercicio de la democracia, el voto y el control.

Otros aspectos a considerar por la cooperativa cuando establezca estos sistemas virtuales o semipresenciales será asegurar que los asociados dispongan de los medios informáticos para participar.

Las cooperativas de vivienda, ahorro y crédito, trabajo, consumo y seguros fueron las que mayormente utilizaron este sistema algunas con formatos semipresenciales y otras totalmente virtuales. En vivienda se expresa por ejemplo que implicó una mejora en el ejercicio de la democracia porque permitió una mayor presencia de socios, destacándose a su vez un aumento en la participación de las mujeres, pudiendo compatibilizar los tiempos dedicados a los cuidados.

El hecho que los asociados comenzaran a utilizar herramientas informáticas en sus celulares, computadoras significó un aumento en la alfabetización digital de los miembros de la cooperativa, logrando a su vez mayores posibilidades de acercamiento de la cooperativa a los socios. Las cooperativas, federaciones y la Confederación lograron un incremento de la participación, diálogo e intercambio más fluido con los cooperativistas, permitiendo a su vez realizar otras actividades.

### **1.3.) Algunas propuestas del movimiento cooperativo.**

Algunas propuestas que surgieron en el Encuentro Nacional refieren entre otros a los siguientes temas:

La necesidad de que las comisiones de Educación, Fomento Integración Cooperativa establecidas como órganos obligatorios para las cooperativas de base en el art. 43 de la ley funcionen efectivamente.

Fortalecimiento de las Mesas Intercooperativas Departamentales establecidas en el literal Ldelart.195 de la Ley 18.407 dentro de las atribuciones del INACOOOP, como espacios de articulación local en territorio de las cooperativas de todas las clases. Esta forma de participación territorial fortalece los espacios de dialogo, crecimiento y fortalecimiento gremial a nivel nacional y les permite a las federaciones un mayor acercamiento a sus cooperativas de base.

En materia de género las propuestas están basadas en incorporar dicha perspectiva de en la ley 18.407. Asimismo, es pertinente adecuar los estatutos y reglamentos internos que contribuyan a disminuir la brecha de desigualdades ya detectadas a lo largo de los últimos años a través de las investigaciones llevadas a cabo por la Confederación, los encuentros anuales de género, así como la labor que en cada federación se viene con sus respectivas comisiones, secretarías, observatorios y espacios dedicadas a la temática. Se recomienda la obligatoriedad de comisiones de género y establecer cuotas de representación.

## **2) POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN COOPERATIVA.**

### **2.1.) La Ley 18.407 sobre sistema cooperativo**

En Uruguay merece especial destaque la Ley 18.407 en 2008 donde se estableció una regulación en un único instrumento de las distintas clases cooperativas que antes estaban reguladas en forma fragmentaria y dispersa. La ley cuenta con una primera parte con normas generales para todo tipo de cooperativas y luego capítulos especiales para cada una de las clases cooperativas (de ahorro y crédito, de consumo, de viviendas, de trabajo, etc.).

Dos son las novedades más importantes aportadas por la ley respecto de las políticas públicas.

La primera es la toma de posición del Estado respecto de las políticas públicas para la promoción cooperativa. Esta es la primera vez que el Estado se compromete a la promoción de políticas públicas para el desarrollo cooperativo.

La segunda es la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP). Esto significó un cambio radical en las políticas públicas de promoción del cooperativismo.

Se encomienda al INACCOOP proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de promoción del cooperativismo. Con el objetivo de promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país y está llamado a convertirse en el órgano rector de las políticas de promoción hacia el sector del cooperativismo.

La Ley 18.407 establece la división en lo relativo a la promoción de las cooperativas, por un lado, y lo atinente a su control, por otro.

La promoción, como vimos está encomendada al INACCOOP, en cuanto al control de las cooperativas el mismo está a cargo de la Auditoría Interna de la Nación, con excepción de las cooperativas de vivienda (a cargo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y las de trabajo (a cargo del Ministerio de Desarrollo Social).



Respecto de la organización y el funcionamiento, se optó por una integración mixta con representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y otros por el movimiento cooperativo. Es así que en el Artículo 194º se estableció un Directorio integrado por cinco miembros: “tres delegados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales actuará en calidad de presidente y otro en calidad de vicepresidente, y dos delegados del sector cooperativo”. También establece que “Los delegados representantes del sector cooperativo serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la CUDECOOP”.

**2.2.) La evolución normativa posterior a la aprobación de la Ley 18.407** luego de la aprobación de la norma antedicha, se recorrieron dos grandes líneas. La primera refirió a las modificaciones y actualizaciones de la Ley. 18.407 que se veían como más urgentes.

En 2012 se aprobó el Decreto Reglamentario de la Ley 18.407 que se promulgó con el número 198/012. Posteriormente, se estudiaron las modificaciones más formales, consensuadas y urgentes de la Ley 18.407. Esto fue resultado de un acuerdo con la CUDECOOP y diversos organismos públicos con los que se coordinó la tarea (AIN, Dirección General de Registros y puntualmente MVOTMA). La reforma de la Ley de Cooperativas fue sancionada por el parlamento como Ley 19.181 “Constitución y funcionamiento de las cooperativas” de diciembre de 2013. En 2018 luego de otras mudanzas legislativas se aprobó el Decreto 183/2018 que está en vigencia actualmente.

La segunda línea de trabajo fue la elaboración de un marco jurídico que contemplara a la economía social y solidaria. Uno de los cometidos del INACOOOP previsto en el Artículo 187º inciso M) de la Ley 18.407 es realizar propuestas sobre el alcance y regulación de la economía social y solidaria para favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción”. En 2014 se comenzó a trabajar en un anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria en coordinación con actores públicos, universitarios y representantes de las entidades interesadas buscando la generación de un amplio acuerdo para luego elevarlo al Parlamento (INACOOOP, 2015). Este proceso culminó con la aprobación de la Ley 19.848 (2019) de Economía Social y Solidaria.

Para dar cuenta de la diversidad de programas y herramientas desarrollados por el INACOOOP seleccionamos los más relevantes y los agrupamos en tres categorías: i) instrumentos de capacitación y asistencia técnica, ii) herramientas de financiamiento, y iii) proyectos de fortalecimiento gremial.

Respecto de la capacitación y asistencia técnica los principales instrumentos de política de capacitación y asistencia técnica lo constituyen el FOMCOOP y PROCOOP.

En lo referido al financiamiento del cooperativismo y la economía social, son dos

los instrumentos más relevantes: el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) y el Fondo para el Desarrollo (FONDES).

Por último, la tercera línea de trabajo de INACCOOP fue el Programa de Fortalecimiento gremial con el objetivo de mejorar la implementación de las estrategias de fortalecimiento gremial y profundizar los procesos de profesionalización de la Confederación y las federaciones.

### **2.3.) La Ley de co-titularidad en las cooperativas de viviendas**

Un capítulo especial lo merece la Ley 19.837(2019) sobre co-titularidad en las cooperativas de viviendas que modificó los artículos 119 y 141 de la Ley 18.407

Allí se establece que en una misma cooperativa podrán existir socios titulares únicos y socios con titularidad compartida de la participación social con derecho de uso y goce sobre una misma vivienda.

Los casos de titularidad compartida referirán a situaciones de matrimonio, unión concubinaria reconocida o unión concubinaria sin declaración judicial de reconocimiento con independencia de su género y estado civil

En las cooperativas de usuarios, ambos socios cotitulares ejercerán conjuntamente el derecho de uso y goce sobre la misma vivienda y asumirán las obligaciones correspondientes.

Esto modifica el criterio tradicional de un único socio titular y supone que pasan a ser compartidos los derechos y obligaciones que eran individuales, incluyendo el libre egreso de uno o ambos cotitulares, el reembolso de la participación social a ambos cotitulares, el establecimiento de obligaciones solidarias si se pacta en el convenio de uso y goce, entre otros.

En cuanto a las sanciones se incorpora como causa de sus pensión exclusión la violencia doméstica o de género.

Si bien la ley implicó un gran avance en la titularidad compartida en las cooperativas de vivienda, varios aspectos están sujetos a la reglamentación que, a la fecha aún no se dictado. Se está de acuerdo en que esta ley no soluciona a cabalidad la problemática de género en las cooperativas por lo cual se deberá seguir trabajando para incorporar soluciones en futuras modificaciones de la legislación nacional.

### **2.4.) Propuestas y recomendaciones.**

En cuanto a las propuestas, se han planteado varias propuestas.



- a. Seguir avanzando en la evaluación de las diferentes herramientas de promoción, especialmente con relación a la efectiva financiación de los programas existentes y el aseguramiento a largo plazo de fondos para políticas de Estado.
- b. Entre los desafíos del movimiento cooperativo se destacan las propuestas para reforzar la integración (sectorial y territorial) y la representación cooperativa, de forma de evitar la competencia entre cooperativas y hacer valer los intereses de las mismas, especialmente en su relación con el Estado. Se señala la necesidad de atender las especificidades cooperativas por parte de distintos organismos estatales y sus funcionarios, facilitar los trámites y avanzar sobre los niveles subnacionales de gobierno para la generación de políticas públicas en el territorio.
- c. Mejorar los tiempos y apuntalar a las cooperativas en los procesos de formalización. Se proponen dos líneas de trabajo: (1) se necesita contar con profesionales formados y preparados para trabajar con las cooperativas; (2) se deben facilitar los trámites de creación de las cooperativas (no debería ser más complejo que otras formas alternativas) y estudiar la posibilidad de creación de oficinas especializadas en cooperativas en los organismos públicos claves como BPSo DGI, avanzando en un sistema unificado de información.
- d. Para que el Estado atienda las especificidades cooperativas se propone avanzar en la educación cooperativa en los diferentes niveles (desde la educación inicial y primaria, pasando por la media y técnica ,hasta la formación de profesionales con conocimientos del cooperativismo).

### **3) COOPERACIÓN ENTRE COOPERATIVAS COMO CLAVE PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR.**

#### **3.1.) Consideraciones Generales**

El sexto Principio Cooperativo de AC.I. de 1966, desarrolla la idea que para ser más fuertes las cooperativas deben cooperar entre sí: “Principio6 Cooperación entre Cooperativas: Las cooperativas sirven a sus miembros si trabajan en conjunto mediante estructuras locales, nacionales e internacionales. Deben aventurarse a tener negocios compartidos.”.

En vista de la importancia estratégica que representa la cooperación entre cooperativas, también ha sido incorporada en diversas definiciones a nivel de la normativa internacional. La propia Recomendación 193 de la OIT (2002) sobre la promoción de las cooperativas señala la importancia del amplio desarrollo de un “sector cooperativo y mutualista fuerte y otro sector social y no gubernamental” para la construcción de una sociedad equilibrada (OIT, 2002. Rec. 193, Cap.II.6).

En la Ley 18.407 está incorporado al elenco de principios de su artículo 7º. En ella también se incorpora un elemento central del derecho cooperativo, el “acto Cooperativo”, que dará cobertura jurídica a las actividades entre cooperativas. En tal sentido el artículo 9º. , los define como “los realizados entre las cooperativas y sus socios, por estas y los socios de sus cooperativas socias, o por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas bajo cualquier forma o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior, en cumplimiento de su objeto social.

Los mismos constituyen negocios jurídicos específicos, cuya función económica es la ayuda mutua, quedan sometidos al derecho cooperativo y para su interpretación se entenderán integrados por las estipulaciones del estatuto social.

Tendrán por objeto la creación, modificación o extinción de obligaciones, negocios dispositivos en sentido amplio o en sentido estricto. (...)” (Art. 9. Ley 18.407- Acto cooperativo)

A pesar de la explícita voluntad de promover la cooperación entre cooperativas que se encuentra planteada en la Ley, también es cierto señalar que la traducción material de esta norma, ha sido bastante exigua.

Es por ello que el Movimiento Cooperativo, especialmente a través de sus Propuestas Programáticas (CUDECOOP, 2014 y CUDECOOP, 2019) ha reivindicado la necesidad de profundizar la aplicación del concepto del Acto Cooperativo, particularmente en términos económicos y/o fiscales.

En la medida que el Acto Cooperativo diferencia expresamente las actividades de las cooperativas con sus socios, y en particular, con otras cooperativas, de Actos de Comercio, existirían elementos para considerar un tratamiento tributario diferencial, tal como sucede en Paraguay, donde los Actos Cooperativos han sido exonerados de IVA.

Por otra parte, el INACCOOP, ha previsto en algunos de sus programas, mecanismos que fomentan la intercooperación. En este sentido se puede señalar la tasa de interés diferencial de algunos créditos del FRECOOP cuando operar en el marco de proyectos de cooperación entre cooperativas.

También se han incluido condiciones especiales (sistema de calificación y mayor estopes disponibles) para proyectos intercooperativos en las convocatorias del MIEM.

### **3.2.) Recomendaciones**

En este eje temático se han realizado también en los encuentros preparatorios una serie de recomendaciones:



- a. Adecuación de estatutos de las cooperativas para ampliar el campo de la Intercooperación y acuerdos marco y contratos en los que se incorpore la intercooperación entre sus cláusulas.
- b. Incidir en que los pliegos de las licitaciones públicas contemplen la singularidad cooperativa para estar en condiciones de competir con empresas no cooperativas, permitiendo a su vez la intercooperación.
- c. Establecer mediciones de los actos intercooperativos y profundizar la aplicación del concepto del Acto Cooperativo, particularmente en términos económicos y/o fiscales. Promover su aplicación a través de políticas específicas
- d. Buscar mecanismos para intercooperar para “brindar asistencia a la población más necesitada y de muy bajos recursos”.
- e. Crear espacios de intercooperación específicos principalmente en territorio
- f. Promover políticas públicas que acerque en los centros educativos el cooperativismo a los jóvenes y establecer incentivos y programas que alienten a las cooperativas a intercooperar

## CONCLUSIONES

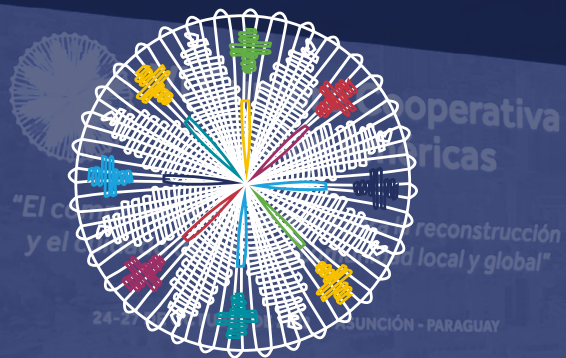
Como puede verse, en lo que refiere a la identidad cooperativa y las relaciones laborales, en la promoción de las cooperativas y en la intercooperación el movimiento cooperativo uruguayo ha registrado grandes avances y un fuerte posicionamiento en la sociedad. Sin embargo, resta mucho camino por recorrer, y para ello es necesario fortalecer las herramientas normativas vigentes y profundizarlas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Montes, G (2016); Introducción. Seminario nacional preparatorio del Congreso Continental y primer Foro Internacional de Derecho Cooperativo, CUDECOOP, Montevideo
- Conclusiones y propuestas 5to. Encuentro Nacional de Cooperativas. [http://www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2022/08/CUDECOOP\\_5to-Encuentro\\_Conclusiones-y-propuestas\\_2022.pdf](http://www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2022/08/CUDECOOP_5to-Encuentro_Conclusiones-y-propuestas_2022.pdf)
- “Estudio De Las Particularidades De Los Procesos De Negociación Colectiva En Entidades De La Economía Social En El Contexto Actual”, Pablo Guerra (editor), Sergio Reyes, Gerardo Montes, Lucía Maschi, José Pablo García. [http://www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2022/04/CUDECOOP\\_LITERAL%C3%91\\_LIBRO\\_v5.pdf](http://www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2022/04/CUDECOOP_LITERAL%C3%91_LIBRO_v5.pdf)
- Ley de cooperativas. Regulación, Constitución, organización y funcionamiento. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>
- Decreto 183/018 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/183-2018>
- Decreto N° 208/020 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/208-2020>



# CONFERENCIAS







# El concepto de cooperativa en la legislación y los principios cooperativos

• *Carlos Vargas Vasserot*

*"Estos son mis principios, y si no le gustan.... bueno, tengo otros"*  
Frase atribuida a Groucho Marx

## 1. Los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional y su valor jurídico

A modo de introducción de la ponencia que voy a desarrollar, voy a recordar que según la Declaración sobre la identidad Cooperativa de 1995 de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), los principios cooperativos: *"son las pautas a través de las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores"* (autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad). En la actualidad y desde precisamente esa Declaración, los principios cooperativos de la ACI son los siguientes: 1) Adhesión voluntaria y abierta; 2) Control democrático de los miembros; 3) Participación económica de los miembros; 4) Autonomía e independencia; 5) Educación, formación e información; 6) Cooperación entre cooperativas; e7) Interés por la comunidad.

Una cuestión clásica y discutida en la doctrina de Derecho cooperativo es la concreción del valor jurídico que tienen los principios cooperativos de la ACI y saber que fuerza tienen para vincular a los legisladores y a las propias cooperativas. Respecto a lo primero, hay autores de mucha autoridad que defienden el carácter imperativo de los principios cooperativos para los países adheridos a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que al día de hoy son prácticamente todos (187 de los 195 que aproximadamente hay en el mundo). En particular, la obligación de respetar los principios de la ACI en los ordenamientos de los países de la OIT se dice derivar de la conocida *Recomendación número 193* sobre la promoción de las cooperativas de la OIT (que contiene como anexo la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI y el listado de principios



cooperativos de esta organización), por su consideración de Derecho cooperativo internacional público vinculante por los países suscritos a esta organización<sup>1</sup>. No soy experto en Derecho internacional, pero, en mi opinión, por el tenor del texto de la recomendación de la OIT, que al referirse a los gobiernos utiliza siempre el verbo "debe" en pretérito imperfecto de subjuntivo ("deberían" y en inglés que es el idioma original "should"), que tiene valor condicional y se suele utilizar para hacer una sugerencia o recomendación de manera cortés, considero que no se está imponiendo su contenido sino simplemente recomendándolo. Esto se confirma por la propia OIT cuando señala que las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos que establecen principios y derechos básicos en el trabajo y se dividen en *convenios* (o *protocolos*), que son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados miembros, o en *recomendaciones*, que actúan como directrices no vinculantes<sup>2</sup>. Además, la OIT es una agencia de la ONU que, como ella misma reconoce<sup>3</sup>, tienen como objetivos establecer normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente, por lo que una recomendación de esta institución no puede afectar jurídicamente hablando al movimiento cooperativo fuera del ámbito laboral o del trabajo.

También se defiende que los principios formulados por la ACI condicionan la autonomía de la voluntad de las cooperativas en orden a establecer nuevos pactos no previstos por la ley, pues de no observarlos, aquéllas serían falsas cooperativas y no serían admitidas en el movimiento cooperativo internacional<sup>4</sup>. En esto último, en cuanto a que las cooperativas con una regulación estatutaria respetuosa con su ley nacional reguladora (*secundum legem*) pero en contra de algunos de los principios cooperativos de la ACI no pueden ser calificadas como cooperativas, dependerá de lo que cada uno considere qué es una cooperativa pero está claro que si la ley de un país permite excepcionar uno o varios de los principios cooperativos de la ACI, como de hecho ocurre en muchos ordenamientos, a todos los efectos, en el marco de su ordenamiento jurídico, es una cooperativa y no creo que por ello vaya a quedar fuera del movimiento cooperativo.

Más coherente me parece la afirmación de que las cooperativas afiliadas a la ACI deben cumplir y respetar los valores y principios cooperativos de la ACI y puedan ser excluidos de esta asociación, como establece el artículo 9 de sus Estatutos

---

1 HENRÏ, H.: *Orientaciones para la Legislación Cooperativa*, Ginebra, 2013 y en "International cooperative law. Utopia, realistic utopia or reality?", *Cooperativismo e Economía Social*, nº 42, 2020, págs. 27-56; y FICI, A.: "Cooperative identity and the law", *Ericse Working Paper*, n. 23, 2012)

2 <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>

3 <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>

4 ALFONSO, R.: "Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa", *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº. 27, 2015, págs. 11 y s.

(adoptados por la Asamblea el 11 de abril de 2013<sup>5</sup>) por incumplimiento de los mismos en virtud de la obligación que les impone su artículo 3: *“La asociación y cada uno de sus miembros se ceñirán a la Declaración de Identidad Cooperativa, como se expone en los artículos 4 a 7 del reglamento”*. En dicho reglamento (también adoptado en la misma Asamblea de la ACI de 2013<sup>6</sup>), se da un concepto de cooperativa y se transcriben los principios y valores cooperativos de dicha Declaración. En concreto el artículo 4 de dicho Reglamento establece que *“se reconocerá como sociedad cooperativa cualquier asociación de personas o de sociedades, siempre y cuando la misma se haya fijado como objeto la mejora económica y social de sus miembros a través de una empresa basada en la ayuda mutua y se ajuste a los principios estipulados en la Declaración de la ACI de Identidad Cooperativa, adoptada por la Asamblea General de ésta”*.

Lo que ocurre, y creo que es importante recordarlo, es que son muy pocas las cooperativas del mundo que son miembros de la ACI y que, por tanto, puedan ser expulsadas de esta organización si no cumplen los principios cooperativos. La ACI cuenta con 314 organizaciones miembros de las cuales 272 son miembros de pleno derecho y 42 son miembros asociados de 111 países, y para la región de las Américas son 93 organizaciones de 24 países<sup>7</sup>. En Paraguay, por ejemplo, hay nueve miembros, la mayoría confederaciones y federaciones de cooperativas y dos cooperativas (Cooperativas Universitaria Limitada y Panal Seguros). Imaginemos que la ley de cooperativas de Paraguay permite el voto plural para los socios (cosa que no es verdad) y que varias cooperativas de un determinado sector regulan en sus estatutos esta posibilidad: ¿serían expulsadas de la federación de cooperativas donde estén adscritas?, o dicha federación, en caso de estar afiliada a la ACI, ¿sería excluida de dicha asociación? Evidentemente no.

Pero entonces ¿qué valor jurídico tienen los principios de la ACI? Antes de contestar a esta pregunta, formulo otra: ¿qué es la ACI? Esta asociación fue fundada en Londres en agosto de 1895, traslada su sede en 1982 a Ginebra y sujeta a la legislación belga como asociación internacional sin ánimo de lucro en 2013. Como establece su propio reglamento, la ACI *“reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas del mundo entero”*(art. 1.1) y es la *“guardiana de los valores y principios cooperativos. Propugna el modelo económico empresarial de las cooperativas, basado en valores específicos, y proporciona igualmente a las personas y las comunidades un instrumento de autoayuda, influyendo de esta forma en su desarrollo. La ACI defiende los intereses y el éxito de las cooperativas, difunde mejores prácticas y conocimiento, refuerza el desarrollo de capacidades de las cooperativas y vela por su rendimiento y progreso a lo largo del tiempo”* (art. 1.2). Y, entre sus fines,

5 Disponible en español en: [https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Belgium%20ICA%20AISBL-STATUTS\\_20130411\\_Amended\\_16\\_12\\_2019-Spanish.pdf](https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Belgium%20ICA%20AISBL-STATUTS_20130411_Amended_16_12_2019-Spanish.pdf)

6 Disponible en español en: [https://www.ica.coop/sites/default/files/2022-09/Belgium%20ICA-Bylaws%20\\_20130411\\_modificado\\_10\\_06\\_2021\\_ES\\_LL-final.pdf](https://www.ica.coop/sites/default/files/2022-09/Belgium%20ICA-Bylaws%20_20130411_modificado_10_06_2021_ES_LL-final.pdf)

7 Datos obtenidos de ACI América: <https://www.aciamericas.coop/-Miembros-de-ACI-en-las-Américas->



están los siguientes: *“fomentar el movimiento cooperativo internacional, basado en la autoayuda y la democracia; promover y proteger los valores y principios cooperativos; facilitar el desarrollo de relaciones económicas y demás relaciones de beneficio mutuo entre sus organizaciones miembros; fomentar el desarrollo sostenible de la persona y favorecer el progreso económico y social de los pueblos contribuyendo así a la paz y seguridad mundiales; y promover la igualdad entre hombres y mujeres en todas las tomas de decisiones y actividades en el marco del movimiento cooperativo”*(art. 1.3).

Todo esto es positivo, eso nadie con un poco de sensibilidad, cultura y enfoque humanista de la vida y del mundo, lo discute y yo soy el primero que defendiendo la magnífica labor a favor del movimiento cooperativo que desarrolla la ACI desde hace más de 125 años. Pero aquí no estamos hablando de si estamos de acuerdo con el contenido de los principios cooperativos propugnados por la ACI, sino de qué valor jurídico tienen en cada ordenamiento, en aras a ver si vinculan a los legisladores de los distintos países del mundo como elementos configuradores e insoslayables del concepto de cooperativa y de su propia regulación.

Pues en esta cuestión, como en muchas otras, no se debe ser categórico y defender tanto que los principios cooperativos de la ACI no sirven para nada (porque es evidente su carácter de elementos informadores e incluso de fuente material o real del Derecho como se califican las circunstancias o hechos históricos que influyen o se relacionan de alguna forma con el contenido de alguna norma jurídica<sup>8</sup>) o decir, y permítanme la típica expresión española para dar rotundidad a un argumento, de que, los principios cooperativos van a misa porque esto depende de cuándo y dónde se celebró la *misa*.

## 2. La relatividad temporal de los principios cooperativos de la ACI

Como se sabe el listado de los principios cooperativos han ido variando en el tiempo desde los originales de la cooperativa de los Pioneros de Rochdale (1844), entidad que se señala como iniciadora del movimiento cooperativo del mundo al ser considerada la primera cooperativa de consumo de éxito basada en unos principios de funcionamiento que definen a este movimiento. A pesar de que los estatutos de la ACI adoptados en 1896, en su artículo 1, ya fijaban entre los objetivos de la organización la difusión de los verdaderos principios cooperativos<sup>9</sup>, hay que esperar hasta el Congreso de Estocolmo de 1927 para encontrar la primera referencia a la necesidad de establecer formalmente unos principios comunes para todas las cooperativas<sup>10</sup>. Sin embargo, no fue

8 En esto coincido con ALFONSO, ob. cit., loc. cit.

9 Un hombre, un voto; venta al contado; dividendos sobre las compras; eliminación de beneficios sobre los precios; dividendos limitados sobre el capital, y neutralidad política.

10 En todo este iter histórico de la evolución de los principios cooperativos sigo a HERNÁNDEZ CÁCERES, D., HERNÁNDEZ CÁCERES, Daniel: “Origen y desarrollo del principio cooperativo de interés por la comunidad”.

hasta el Congreso de París de 1937 cuando se aprueba la primera relación de principios cooperativos de la ACI, elaborados desde una clara perspectiva de las cooperativas de consumo (que por esa época dominaban la ACI) y donde se distinguían los principios primarios de obligado cumplimiento y que conforman la base económica de la cooperación y representan un nuevo régimen económico (adhesión libre, el control democrático, los dividendos sobre las compras, el interés limitado sobre el capital); y los secundarios que era considerados como métodos de acción y de organización pero no eran obligatorios (la neutralidad política y religiosa, las ventas al contado y la promoción de la educación).

La segunda versión de los principios cooperativos se adopta en el Congreso de Viena de 1966, que se reconfiguran en seis, actualizando algunos de ellos e incluyendo otros que no fueron recogidos en la anterior declaración (la adhesión libre, el control democrático, el interés limitado sobre el capital, la distribución de los resultados positivos evitando que un socio obtenga ganancias a expensas de otros, educación y cooperación entre cooperativas). Finalmente, en el XXXI Congreso de la ACI, celebrado en Manchester (por cierto, a unos 15 km de la población de Rochdale) en 1995, se aprobó la tercera y última versión de los principios cooperativos de esta institución que se elevan a siete, ya que se incluyen con autonomía propia el de preocupación de las cooperativas por la comunidad

¿Y habrá nuevas versiones de los principios cooperativos de la ACI? Pues seguro, y supongo que no tardarán mucho en proclamarse en un mundo tan cambiante como en el que vivimos, algo que además allanó la propia ACI con un interesante documento publicado en 2016 por el Comité de Principios titulado *Notas de orientación para los principios cooperativos*<sup>11</sup> que incluye unas guías de interpretación de los siete principios cooperativos de la ACI de 1995 para aplicarlos en términos adaptados al siglo XXI. En estas Notas se dicen cosas tan interesantes como que *“Nuestra identidad y nuestros valores cooperativos son inmutables, pero los principios han sido revisados y reformulados”* o que. *“aunque los principios se hayan reformulado y replanteado, su esencia permanece: son los principios orientativos a través de los cuales la identidad y los valores cooperativos se plasman en el funcionamiento diario de una empresa cooperativa”*. Y por poner un ejemplo de cómo se reinterpretan las cosas, frente al texto claro del principio de gestión democrática que dice que *“en las cooperativas de primer grado los miembros tienen los mismos derechos de votación (un miembro, un voto”*, la ACI en 2016 dice que esta frase describe las normas consuetudinarias en las votaciones de las cooperativas de primer grado, y que en 1995, cuando los principios se formularon por última vez, la mayoría de las cooperativas de

REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos 2019, nº 139, págs. 1-25. <https://doi.org/10.5209/reve.76634>; y MIRANDA, J. E.: “De la propedéutica de los principios cooperativos a la intercooperación como pilastra del cooperativismo”, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, nº 48, 2014, págs. 149-163.

<sup>11</sup> Disponible en español en <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Guidance%20Notes%20ES.pdf>



primer grado contaban con un grupo homogéneo de miembros, pero "en las cooperativas híbridas o mixtas –se entiende con distintos tipos de socios- de primer grado, quizá sea necesario aplicar sistemas de votación distintos, si existe una buena razón para ello". Juzguen ustedes.

Yo no estoy en ningún momento criticando que la ACI reformulen sus principios cooperativos y, por ejemplo, me parece fenomenal que se admita el voto plural en ciertos tipos de cooperativas de primer grado<sup>12</sup>, lo que digo es que estos principios cambian en el tiempo y son emanados de una entidad privada, sin ánimo de lucro, pero privada, con mucho prestigio y desde 1946 organización de carácter consultivo de la ONU, pero vuelvo insistir, privada. Y esto, en mi opinión, afecta a su posible consideración como fuentes formales del Derecho y dificulta gravemente poder encajarlas en algunas de las categorías de las mismas (que según el Código Civil español son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho) en las que en mi opinión no caben a menos que sean traspuesta a través de una norma legal<sup>13</sup>.

### 3. La relatividad espacial de los principios cooperativos

Pero tratemos ahora del sitio donde se sitúan las cooperativas en relación con el valor jurídico de los principios cooperativos de la ACI, porque también tiene su importancia en la cuestión que nos ocupa ya que para conocer qué fuerza legal tienen cada uno de ellos es necesario ver uno por uno, caso por caso, cómo han sido recepcionados por los diferentes ordenamientos y en esto podemos ver muy diferentes posturas legislativas.

La percepción de que los principios cooperativos son los rasgos o características de las cooperativas, es muy distinta en ordenamientos en los que las leyes cooperativas reconocen directa o indirectamente a estos principios, como ocurre en España, toda Latinoamérica, Portugal o Canadá, que en aquéllos en los que no ha habido una trasposición legal de los mismos, lo que ocurre en países muy importantes sea por una tradición jurídica ajena a los mismos (como pasa con muchos países del ámbito anglosajón), sea porque tenga leyes cooperativas promulgadas antes de iniciarse el periodo de recepción de los principios cooperativos de la ACI en cuerpos legislativos que se produjo a partir de su segunda enunciación en el Congreso de la ACI de Viena de 1966. Esto último ocurre, por ejemplo, en Italia que el régimen legal de las cooperativas se contiene en el *Codice Civile* de 1942 y en Alemania, donde la ley de cooperativas de 1889 (*Genossenschaftsgesetz*), no menciona a ninguno de los principios cooperativos

12 Como he defendido recientemente en "El voto plural ponderado y el principio cooperativo de gestión democrática. Análisis de su paulatino reconocimiento en el Derecho positivo español", *CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 40, 2022, págs. 83-111.

13 Coincido en los argumentos esgrimidos en contra del valor jurídico de los principios cooperativos por SANTOS DOMÍNGUEZ, M.A.: "La relación de los principios cooperativos con el Derecho", *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativas*, nº 27, 2015, págs. 87-132.

de la ACI, lo que no quita que reconozcan algunos en sus respectivos articulados (por ejemplo, los de adhesión abierta y gestión democrática). También esta era la regla en Francia, pero la *Loi relative à l'économiesociale et solidaire* de 2014 reformuló el artículo 1 de la Loi 47-1775 portant statut de la coopération de 1947, incluyendo en su párrafo segundo a varios de los principios cooperativos de la ACI, aunque no menciona al de interés por la comunidad<sup>14</sup>. De este modo, se entiende la razón de porqué en Alemania, país que además ha estado alejado históricamente del movimiento cooperativismo propugnado por la ACI y que ha seguido sus propios derroteros iniciados a partir de sus modelos cooperativos de crédito de Raiffeisen y Schulze-Delitzsch<sup>15</sup>, ese debate no existe y no se plantea la discusión de si los principios de la ACI son o no fuentes de Derecho o cómo vinculan al legislador.

Son en los ordenamientos que han recepcionado los principios cooperativos donde a través de sus leyes donde sigue el dilema, porque en los que sus legisladores han sido ajenos a los mismos, poco hay que discutir. Lo que ocurre es que la recepción de los principios no ha sido uniforme en los ordenamientos que se han visto influenciados por los listados de principios de la ACI y así tenemos algunos que citan expresamente a la ACI y transcriben sus principios, otros que contienen un listado de principios similar al de la ACI pero con algunas diferencias, otros añaden principios nuevos y otros incorporan en sus conceptos de cooperativas a gran parte de ellos. Y, y esto es interesante destacar, en muchas ocasiones, al menos en Europa, el texto del articulado de las leyes cooperativas va en contra del tenor literal de los principios cooperativos enunciados por la ACI (se admite el voto plural, la existencia de socios inversores o capitalistas, el reparto de beneficios por operaciones extracooperativas y extraordinarias, etc.)

Veamos el caso de España, que creo que es un buen banco de pruebas, con una ley estatal y dieciséis autonómicas, para exponer los distintos modelos de recepción de los principios cooperativos de la ACI. En el ámbito estatal, la primera ley que adopta los seis principios cooperativos de la época, aunque con algún cambio de denominación y sin nombrar a la ACI, fue la Ley 52/1974 General de Cooperativas: *"Los principios generales que definen el carácter cooperativo de una sociedad e informan su constitución y funcionamiento, son los que se establecen a continuación, y en los términos que se desarrollan en esta Ley: a) La libre adhesión y la baja voluntaria de los socios; b) La variabilidad del número de socios y del capital social, a partir de unos mínimos exigibles; c) Todos los socios tendrán igualdad de derechos para garantizar la organización, gestión y control democráticos, en los términos fijados en esta ley; d) La limitación del*

14 Artículo 1, 2.º Ley 47/1775: "Las cooperativas desarrollan su actividad en todas las ramas de la actividad humana y respeta los siguientes principios: afiliación voluntaria abierta a todos, gobernanza democrática, participación económica de sus socios, formación de los mismos y cooperación con otras cooperativas".

15 De las características de ambos modelos hablo en "Las cooperativas de crédito y su posición dentro del modelo cooperativo. Integración frente a diferenciación en el marco de la reforma del sistema financiero", *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, nº 17, 2015, págs. 50-76.



*interés que los socios puedan percibir por sus aportaciones al capital social; e) La participación de cada socio en los excedentes netos, que puedan repartirse en concepto de retorno cooperativo; f) La educación y promoción sociales y cooperativas; y g) La colaboración con otras entidades cooperativas para el mejor servicio de sus intereses comunes”(art. 2.1).*

Por su parte, la Ley 3/1987 General de Cooperativas en su exposición de motivos señala que la ley se inicia *“con una definición descriptiva de la sociedad cooperativa, configurada con fidelidad a los principios cooperativos proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional”*<sup>16</sup> y ya en el texto, indica que *“Las Cooperativas se ajustarán en su estructura y funcionamiento a los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional en los términos establecidos en la presente Ley” (art. 1.3).* Por último, en el ámbito estatal, la Ley 27/1999 de Cooperativas vigente, que dice que *“la cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley”*. Esta última coetilla de la Ley 27/1999, de la aplicación de los principios formulado por la ACI en los términos resultantes de la ley, me parece sumamente aclaratoria: rigen los principios cooperativos de la ACI pero no como los enuncia la Declaración de la Identidad Cooperativa de esta organización, sino como dispone la ley.

Por su parte, en la legislación cooperativa autonómica española, que en realidad es la que rige a las cooperativas españolas porque el ámbito de aplicación de la Ley 27/1999 hace a esta norma de muy poca aplicación la práctica, tenemos ejemplos de muy diferentes formas de recepción de los principios cooperativos de la ACI. Precisamente la primera norma española sobre cooperativas que hizo referencia a los principios de la ACI fue la Ley 11/1985 de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, incluyendo además un listado de la segunda versión de los principios cooperativos aprobados en el Congreso de Viena de 1966<sup>17</sup>. Y aún hoy la ley de cooperativas de esta Comunidad Autónoma (aprobada por Decreto

---

16 Art. 1.1 Ley 3/1987 General de Cooperativas: “Las cooperativas son sociedades que, con capital variable y estructura y gestión democráticas, asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, a personas que tienen intereses o necesidades socio-económicas comunes, para cuya satisfacción y al servicio de la comunidad desarrollan actividades empresariales, imputándose los resultados económicos a los socios, una vez atendidos los fondos comunitarios, en función de la actividad cooperativizada que realizan”.

17 Artículo 3 Principios cooperativos: “La cooperativa tendrá que inspirarse en los principios cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional y que a efectos de esta ley son los siguientes: 1.º Libre adhesión y baja voluntaria de los socios; 2.º. Autonomía, gestión y control democráticos, igualdad de derechos políticos y económicos entre los socios; 3.º Interés voluntariamente fijado por los estatutos y, en todo caso, limitado para las aportaciones sociales; 4.º Derecho de los socios a la participación en la distribución de los excedentes de ejercicios en proporción a los servicios cooperativos utilizados; 5.º educación y promoción cooperativas; 6.º Establecimiento de toda clase de relaciones intercooperativas, tanto económicas como federativas”.

Legislativo 2/2015) defiende el valor de los principios cooperativos de la ACI como guía para la interpretación y aplicación de la misma, transcribiendo, además el enunciado de los siete principios cooperativos de esta organización<sup>18</sup>. También en una línea de defensa del valor como fuente de los principios cooperativos de la ACI se manifiesta la Ley 12/2015 de cooperativas de Cataluña, al manifestar que *“los principios cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional han de aplicarse al funcionamiento y a la organización de las cooperativas, han de incorporarse a las fuentes del derecho cooperativo catalán como principios generales, y aportan un criterio interpretativo de la presente ley”* (art. 1.2). Pero en realidad, de muy poco sirve decir que los principios cooperativos de la ACI son principios generales y sirven para interpretar las leyes cooperativas, porque lo detallada de su regulación deja poco margen para que se puedan utilizar para estos fines a los principios cooperativos.

Otras leyes autonómicas, como la del País Vasco (Ley 11/2019), de manera parecida a lo que hace la ley estatal sólo remiten a los de la ACI, diciendo que serán aplicados en el marco de la ley<sup>19</sup>. En cambio, la Ley 14/2011 de Sociedades Cooperativas Andaluzas, a la que han seguido otras normas autonómicas recientes (como la Ley 54/2022 de Sociedades Cooperativas de Canarias) hace su propio listado de principios cooperativos incluyendo varios adicionales y algunos otros cambios respecto al listado de los de la ACI<sup>20</sup>, que justifica en su exposición de motivos diciendo que el cotejo de los principios de su articulado con los aprobados por la ACI “no revela tanto contradicción como reequilibrio o adaptación evolutiva.

Y por poner un último ejemplo, absolutamente excepcional en el contexto de la legislación de cooperativas española contemporánea, pero tan válido jurídicamente como los anteriores aunque haya quien no comparta esta opción

---

18 Artículo 3 LCCV: Principios cooperativos. Las cooperativas valencianas se inspirarán en los valores cooperativos de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad declarados por la Alianza Cooperativa Internacional y en los principios cooperativos formulados por ella, que constituyen las pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica dichos valores, y que, a efectos de esta ley, son los siguientes: Primero. Adhesión voluntaria y abierta. Segundo. Gestión democrática por parte de los socios. Tercero. Participación económica de los socios. Cuarto. Autonomía e independencia. Quinto. Educación, formación e información. Sexto. Cooperación entre cooperativas. Séptimo. Interés por la comunidad. Dichos valores y principios servirán de guía para la interpretación y aplicación de esta ley y sus normas de desarrollo”.

19 Artículo 1.2 LCPV: “La cooperativa deberá ajustar su estructura y funcionamiento a los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional, que serán aplicados en el marco de la presente ley”.

20 Artículo 4 LSCA. Principios: “Los principios generales que informan la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas andaluzas son los siguientes: a) Libre adhesión y baja voluntaria de los socios y socias. b) Estructura, gestión y control democráticos. c) Igualdad de derechos y obligaciones de las personas socias. d) Participación de los socios y socias en la actividad de la cooperativa, así como en los resultados obtenidos en proporción a dicha actividad. e) Autonomía e independencia. f) Promoción de la formación e información de sus miembros. g) Cooperación empresarial y, en especial, intercooperación. h) Fomento del empleo estable y de calidad, con singular incidencia en la conciliación de la vida laboral y familiar. i) Igualdad de género, con carácter transversal al resto de principios. j) Sostenibilidad empresarial y medioambiental. k) Compromiso con la comunidad y difusión de estos principios en su entorno”. El subrayado es mío y es para destacar los aspectos en que difiere este listado de principios respecto a los de la ACI.



legislativa, la Ley 9/2018 de Cooperativas de Extremadura no menciona a lo largo de su articulado en ningún momento a los principios cooperativos y sí a los principios configuradores de las cooperativas que según la exposición de motivos de la ley, *“se deben extraer de la mutualidad y de la participación del socio en la gestión de los asuntos sociales, y que, por lo tanto, no deben confundirse con los principios cooperativos”*. La misma exposición, manifiesta que *“la Ley recogiendo el sentir y la preocupación del movimiento cooperativo, se ha preocupado menos de los principios y de las alianzas, y más de desarrollar una legislación cooperativa comparable, desde el punto de vista de su nivel técnico, con las leyes de sociedades de capital”*.

#### **4. Dificultades de la ACI para elaborar unos principios cooperativos de validez universal, errores de interpretación y olvidos**

Pero es que además, y creo que esto es relevante, hay tres circunstancias que se deben tener en cuenta para valorar en su justa medida el valor de los principios cooperativos de la ACI. La primera es que muchas leyes cooperativas que reconocen a los principios cooperativos de la ACI enunciándolos directamente o remitiendo a ellos, después, cuando regulan el régimen sustantivo de estas sociedades los excepcionan, los modulan o simplemente no los desarrollan legislativamente, con lo que debemos preguntarnos, ¿pero esto es posible? Pues sí, y se hace mucho, cada vez más, aunque no me parece que sea correcto que el legislador anuncie una cosa y regule otra, pero por desgracia es la regla en la legislación cooperativa española. Por ejemplo, prácticamente todas las leyes cooperativas españolas, tras reconocer expresamente el principio de gestión democrática en sus conceptos legales y/o en el listado de principios cooperativos que recogen o en la remisión a los de la ACI, después reconocen, con mayor o menor medida, el voto plural<sup>21</sup>; o todas las leyes reconocen el principio de interés por la comunidad, pero después sólo se refieren a él mínimamente como un posible destino de los varios que hay del fondo de educación y promoción<sup>22</sup>.

La segunda, es que en algunas ocasiones se interpretan algunos principios cooperativos de la ACI de manera muy restrictiva y esas interpretaciones han terminado por calar en la mente del legislador, o quizá sea al revés, que una determinada institución legal se ha perpetuado por la consideración posterior de

---

21 Digo prácticamente, porque la LCEXT no reconoce este principio en su articulado y parte de la regla de que los socios tienen voto plural. Artículo 45: 1. “En las sociedades cooperativas de primer grado cada socio común tendrá voto plural proporcional a su actividad cooperativizada, sin que pueda superar un tercio de los votos totales de la sociedad cooperativa. No obstante, los estatutos sociales podrán prever un sistema de voto unitario”. 2. “Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, en las sociedades cooperativas de trabajo asociado cada socio trabajador tendrá un voto. No obstante, se podrá prever estatutariamente un sistema que reconozca al socio trabajador un voto plural proporcional a su actividad cooperativizada, sin que pueda superar el tercio de los votos totales de la sociedad cooperativa”.

22 Sobre esto con detalle, HERNÁNDEZ CÁCERES, D.: “El principio cooperativo de interés por la comunidad en la legislación. El Fondo de Educación y Promoción como principal instrumento para su implementación”, REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos, en prensa.

que es el reflejo de un determinado principio cooperativo. Aquí voy a poner dos ejemplos tíde la legislación española, pero que en Latinoamérica creo que tienen total vigencia. Según todas las leyes cooperativas españolas, las cooperativas con sus resultados positivos anuales deben dotar dos fondos obligatorios: uno que se denominan fondo de reserva obligatorio (FRO) y otro normalmente llamado fondo de educación y promoción (FEP). Ambos fondos, con carácter general, son irrepartibles en caso de baja del socio y en los supuestos de liquidación de la cooperativa y sólo algunas pocas leyes autonómicas (como la de Andalucía o la de Extremadura) han regulado la repartibilidad parcial del FRO. Normalmente se dice que tanto la dotación de estos fondos como su irrepartibilidad deriva del tercer principio cooperativo de la ACI de participación económica de los socios. Pero leamos con atención lo que dice de este principio la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI: *"Los socios contribuyen de forma equitativa al capital de la cooperativa y lo controlan democráticamente. Al menos una parte del capital suele ser propiedad común de la cooperativa. Cuando corresponde, los miembros suelen recibir una compensación limitada sobre el capital suscrito como requisito de la afiliación. Los miembros destinan los beneficios a cualquiera de las siguientes finalidades: desarrollar su cooperativa (por ejemplo mediante la constitución de reservas, una parte de las cuales es indivisible), beneficiar a los miembros en proporción a sus transacciones con la cooperativa; o apoyar otras actividades aprobadas por la afiliación"*. Quizá este equivocado, pero lo que yo leo de este principio a los efectos que nos interesa es, de un lado, que parte del capital suele ser propiedad común de la entidad, por lo que no se refiere a un fondo o reserva; y, de otro, que una de las opciones, de las varias que tienen las cooperativas de destinar sus resultados positivos es a desarrollar la cooperativa y para ello, como mero ejemplo, pone que pueden constituir reservas que en parte sean irrepartibles, pero en ningún momento se dice que esto sea obligatorio. La dotación e irrepartibilidad de fondos de las cooperativas que establecen las leyes cooperativas españolas en mi opinión no deriva de los principios cooperativos de la ACI sino de la pretensión histórica de que los socios no se lucren en su participación en la cooperativa y por eso se bloquean unos activos, a través de los fondos, para que los socios que se den de baja de la cooperativa o que lleguen a la liquidación no obtenga un margen de beneficio aparte del derivado de su actividad cooperativizada.

Y la tercera circunstancia es que la ACI no es infalible y, por ejemplo, no se entiende por qué ni en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI ni en ninguno de sus principios se menciona ni una sola vez un elemento básico y estructural del funcionamiento de las cooperativas por todos conocidos: el acto o la actividad cooperativizada<sup>23</sup>. Algunos podrán pensar que esta afirmación es

23 Me he imposible si quiera realizar una mínima relación de los autores latinoamericanos que han ido a lo largo del tiempo elaborando la teoría del acto cooperativo, iniciada por el mexicano Salinas Puentes, perfeccionado por el brasileño Bulgarelli y mantenida viva por autores contemporáneos como el argentino Cracogna o el peruano Carlos Torres Morales. Sobre el acto cooperativo escribí hace unos años el trabajo titulado "El acto cooperativo en el Derecho español", CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa, nº 37, 2020, págs. 9-52, al



un error mío y que si hay un principio titulado de participación económica de los socios, es porque los socios deben y tienen derecho a participar activamente en la cooperativa que es uno de los pilares de la teoría del acto cooperativo. Pues, como se puede observar supra, el tercer principio cooperativo de la ACI no habla para nada de esta actividad socio-sociedad, que es un elemento nuclear de este tipo de entidades. Este silencio, lo subsanan muchas leyes cooperativas que incluyen al acto cooperativo o a la actividad cooperativizada como un elemento del concepto o de las notas básicas de las cooperativas. Por poner un ejemplo cercano a mí, la Ley 14/2011 de Sociedades Cooperativas Andaluzas define a las cooperativas como *“empresas organizadas y gestionadas democráticamente que realizan su actividad de forma responsable y solidaria con la comunidad y en las que sus miembros, además de participar en el capital, lo hacen también en la actividad societaria prestando su trabajo, satisfaciendo su consumo o valiéndose de sus servicios para añadir valor a su propia actividad empresarial”* (art. 2) y entre los principios generales que informan la constitución y funcionamiento de las cooperativas está el de *“participación de los socios y socias en la actividad de la cooperativa, así como en los resultados obtenidos en proporción a dicha actividad”* (art. 4.d).

Por otra parte, también cabe señalar la dificultad que tienen la propia ACI de enunciar unos principios universales que sirvan para regir para todo tipo de cooperativas en cualquier lugar del mundo, cuando es manifiesta la propia relatividad del cooperativismo, en cuanto que los objetivos que buscan las cooperativas a través de la actividad que desarrollan con sus socios no es lo mismo en zonas económica y socialmente muy desarrolladas que en otras que no lo son y donde los principios de solidaridad y preocupación por la comunidad son más importante. Pero es que tampoco es lo mismo, a los efectos de aplicar los principios cooperativos, las grandes y las pequeñas cooperativas. Pensemos cooperativas de tres socios, que permiten todas las leyes cooperativas españolas, e incluso algunas leyes (como la andaluza o catalana) admiten sólo dos socios ¿Se debe aplicar el principio cooperativo de libre adhesión o el de interés por la comunidad con el mismo rigor que en una gran cooperativa de cientos de socios? Pues evidentemente no.

## **5. Resultados parciales del Proyecto de Investigación “La reformulación de los principios cooperativos”(IUSCOOP)**

Para finalizar la ponencia y mostrar las grandes diferencias que encontramos en el Derecho positivo de qué proyección tienen los principios cooperativos de la ACI, voy a exponer unas tablas con algunos de los resultados obtenidos de una investigación que estamos realizando en el Centro de Investigación de Derecho de la Economía Social y en la Empresa Cooperativa (CIDES) de la Universidad de Almería en el marco de un proyecto de investigación del Plan Andaluz de

---

que me remito.

Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020), financiado por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades de la Junta de Andalucía y fondos FEDER, titulado "La reformulación de los principios cooperativos y su adaptación estatutaria para satisfacer las actuales demandas sociales, económicas y medioambientales.

El proyecto finaliza con unas encuestas hechas por juristas especializados en Derecho de Cooperativas de distintos países que se les pregunta por el grado de seguimiento de los siete principios cooperativos en sus leyes nacionales con algunas preguntas de control. Los resultados de todas las encuestas realizadas serán tratados para editarlos y exponerlos de una manera visual, a través de tablas, mapas y gráficos, que serán el contenido de los informes sobre la situación legislativa de las cooperativas en los principales países del mundo que estamos en proceso de elaboración.

Ejemplo de cuestiones de la encuesta en relación con el 2.º Principio Cooperativo de gestión democrática y sus indicadores de seguimiento:

- » ¿La Ley de cooperativas de su país reconoce expresamente este Principio de la ACI?
- » ¿Este principio aparece en el propio concepto legal de cooperativa?
- » ¿La Ley permite que un socio tenga más de un voto en la asamblea general?
- » ¿La Ley admite la existencia de consejeros que no sean miembros de la cooperativa?
- » ¿La Ley permite que inversores voten en la asamblea general? En caso afirmativo, especifique hasta qué porcentaje de votos.

A continuación se exponen las tablas elaboradas sobre el cumplimiento de algunos indicadores relacionados con el 1.º, 2.º, 3.º, 5.º y 7.º principios de la ACI de cuatro países, dos europeos (España, representada por Andalucía que es la Comunidad Autónoma con mayor número de cooperativas, e Italia) y dos americanos (Paraguay y Colombia) y de ellas se pueden observar las grandes diferencias existente en el régimen legal de las cooperativas entre estos ordenamientos.

	COLOMBIA	PARAGUAY	ITALIA	ANDALUCÍA
Ley	Ley 79 1988	Ley 438 1994 (ref.2015)	Codice Civile 1942	Ley 14/2011



1.º PC PUERTAS ABIERTAS				
	COLOMBIA	PARAGUAY	ITALIA	ANDALUCÍA
N-º mínimo socios	3 (antes 20)	20	3 personas naturales	2 (antes 3)
	10 CTA, Agropecuarias...	6 CTA, viviendas		
Baja voluntaria	SI	SI	NO	SI
Rembolso 100% K	SI	SI	SI	NO

2.º PC DEMOCRACIA					
		COLOMBIA	PARAGUAY	ITALIA	ANDALUCÍA
	Voto plural	NO	NO	SI (determinados casos)	SI (Coop. Serv)
	Socios inversores	NO	NO	SI	SI

3.º PC PARTICIPACIÓN ECONÓMICA				
	COLOMBIA	PARAGUAY	ITALIA	ANDALUCÍA
Reservas repartibles	NO	NO	NO	SI (parcial)
Dotación fondos	RCOOP: 20% FRO, 20% FEF, 10% FS	10% FRO (hasta 25%K), 10% FEF, 3% Fed	30% FRO, 3% FEF	RCOOP: 20% FRO (hasta 50% K) 5% FEF
	REXCOOP: 100% FRO			REXCOOP: 25% FRO y 25% FEF
Disponible socios	50% RCOOP	77% RCOOP y REXCOOP	67% RCOOP y REXCOOP	75% RCOOP y 50% REXCOOP

5° PC EDUCACIÓN				
	COLOMBIA	PARAGUAY	ITALIA	ANDALUCÍA
Obligación de dotar fondo especial	SI	SI	SI	SI
Obligación de realizarlo	SI	NO	NO	NO

7.ª PC INTERÉS POR LA COMUNIDAD				
	COLOMBIA	PARAGUAY	ITALIA	ANDALUCÍA
Obligación de dotar fondo especial	SI	SI	SI	SI
Obligación de realizarlo	NO	NO	NO	NO





# Las comunidades energéticas cooperativas. Oportunidades y desafíos

• *Gemma Fajardo García*

“Las comunidades energéticas cooperativas. Oportunidades y desafíos”, es el título de la ponencia que presenté en la sesión plenaria de apertura del VII Congreso Continental de Derecho Cooperativo que, en torno al tema de la “Identidad cooperativa y el Derecho Cooperativo en la post pandemia”, organizó Cooperativas de las Américas, del 27 al 29 de octubre de 2022 en Asunción, Paraguay.

En primer lugar, quiero agradecer especialmente a Graciela Fernández, Presidenta de Cooperativas de las Américas, y a Dante Cracogna, Presidente del Congreso, por invitarme a participar, junto a relevantes dirigentes, investigadores, profesionales y estudiosos del cooperativismo.

Dada la libertad que me ofrecieron a la hora de elegir el tema de mi intervención y puesto que uno de los temas del congreso era: “El uso cooperativo de las nuevas fuentes de energía”, me pareció oportuno tratar un tema de enorme actualidad y relevancia en la Unión Europea, y en España, como es la producción distribuida de energía renovable, en el que la cooperativa está llamada a cumplir un papel fundamental.

## 1. La delimitación de competencias en materia energética en la Unión Europea

En la delimitación de competencias entre la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, la regulación del sector de la energía corresponde a la UE, y se lleva a cabo principalmente, a través de reglamentos, que son de aplicación directa en los Estados, como el Reglamento 2019/943<sup>1</sup> que regula el mercado interior de la electricidad, o el Reglamento 2022/869<sup>2</sup> sobre las infraestructuras energéticas

1. Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019

2. Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022



trans-europeas; y de directivas, que los Estados deberán incorporar a su ordenamiento jurídico a través de normas con rango de ley, como la Directiva (UE) 2019/944, que establece normas comunes para el mercado interior de la electricidad,

En el marco de la UE el suministro de energía, como el de agua o las comunicaciones, se consideran servicios de interés general (SIG), y, por tanto, sujetos a determinadas obligaciones de servicio público. Así, el Protocolo nº 26 anexo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce:

Por una parte, la importancia y diversidad de los SIG y la necesidad de garantizar un alto nivel de calidad, seguridad, asequibilidad e igualdad de trato a los usuarios, así como promover el acceso universal a los mismos, y los derechos de los usuarios.

Y, por otra, el derecho de cada Estado de la UE a elegir cómo se prestan los servicios y por tanto a regular su prestación, que podrá ser privada, pública o mixta, pero habrá que garantizarla conforme a los valores anteriores (calidad, seguridad, accesibilidad universal, asequibilidad e igualdad de trato).

Es obligación del Estado garantizar el servicio, pero no precisa ser el titular de la fuente de energía ni de la central de producción, que puede ser privada o pública. E incluso, cuando el Estado es el titular, puede gestionar el servicio directamente o subcontratarlo, normalmente mediante un contrato de concesión de servicios (Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión).

En definitiva, el suministro de energía es un servicio que los Estados deben garantizar a sus residentes, y estos tienen derecho a reclamar dicho servicio en condiciones de calidad, seguridad, accesibilidad, asequibilidad e igualdad.

## **2. El sector energético y su problemática actual**

El sector energético y en particular, el eléctrico, comienza su desarrollo en el siglo XIX. La primera aplicación práctica generalizada de la electricidad fue en el campo de las telecomunicaciones (en 1833 con el telégrafo eléctrico) y más tarde, con la invención de la bombilla incandescente en 1879. La electricidad permitió extender la iluminación a las calles y viviendas y constituyó una de las primeras fuerzas motrices en la segunda revolución industrial (1870-1914). Hoy en día la energía eléctrica es esencial para la sociedad de la información (tercera revolución industrial desde segunda mitad del s. XX): radio, televisión, internet, etc. En definitiva, la energía eléctrica está tan presente en nuestras vidas, tenemos tal dependencia de la misma, que resulta inimaginable pensar cómo viviríamos sin electricidad.

La generación de electricidad se lleva a cabo a partir de la transformación de otras fuentes primarias de energía como el carbón, petróleo, gas, el agua de ríos o mares, el viento, el sol, la biomasa, la energía geotérmica (tierra) o la energía atómica<sup>3</sup>. Se conocen como energías verdes o renovables las que no son contaminantes y provienen de fuentes totalmente renovables (sol, viento, tierra y agua). Estas energías verdes y renovables, son fundamentales para llevar a cabo uno de los principales retos que tiene la humanidad: la descarbonización del planeta o reducción del dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que emitimos a la atmósfera, y que es causante del cambio climático<sup>4</sup>.

Entre los problemas que plantea hoy en día el sector energético suelen destacarse los siguientes:

- » Tenemos necesidades crecientes de energía para mantener el actual sistema, y el desarrollo de los países emergentes precisa de más energía;
- » Los principales recursos utilizados para generar energía (82% a nivel mundial) son combustibles fósiles, como el carbón, petróleo o gas. Estos recursos son finitos, están sometidos a una sobreexplotación continuada y existe el riesgo de su desaparición.
- » Vivimos una escalada de precios en el sector energético alarmante, que se ha visto agravada con la Guerra en Ucrania<sup>5</sup>, y que está causando un notable incremento de la “pobreza energética”. Esta se define como aquella situación en la que una unidad familiar o una persona, es incapaz de permitirse el coste de los servicios energéticos básicos (calefacción, aire acondicionado, iluminación, movilidad y electricidad) para garantizar un estándar de vida decente. Se considera que esta situación deriva de la confluencia de los siguientes factores: un nivel bajo de ingresos familiares (o individuales), un elevado coste de la electricidad y residir en edificios energéticamente ineficientes<sup>6</sup>.

3. Según la fuente primaria de energía utilizada, las centrales generadoras se clasifican en: termoeléctricas (carbón, petróleo, gas, energía nuclear y termosolar); hidroeléctricas (agua de ríos o mar); eólicas (viento) y solares fotovoltaicas (sol).

4. Según el Informe de 2022 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, el cambio climático ya afecta de múltiples maneras a todas las regiones de la tierra: aumento de la temperatura y del nivel del mar, o recrudescimiento de eventos naturales extremos. Para estabilizar el clima se hace necesario reducir de forma relevante, rápida y sostenida las emisiones de gases de efecto invernadero para, finalmente, lograr cero emisiones netas de dióxido de carbono. (<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>)

5. Como ejemplo puede señalarse que, en España, de los 45,83 euros el megavatio-hora pagados en 2010, hemos pasado a 294,3 euros en marzo de 2022. Para poner freno a esta escalada de precios, el Consejo de la Unión Europea ha aprobado el Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022 relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía donde establece una serie de medidas excepcionales, específicas y limitadas en el tiempo. Las medidas adoptadas van dirigidas principalmente a reducir el consumo de electricidad, y a permitir que los Estados miembros puedan aplicar medidas de intervención pública en la fijación de precios para el suministro de electricidad a clientes domésticos y pymes.

6. Según una encuesta realizada por Eurostat, la oficina de estadística de la UE, el 8,2% de la población de la Unión Europea (aproximadamente 35 millones de personas) no puede calentar lo suficiente su hogar. Los datos, publicados el 5 de noviembre de 2021, corresponden a 2020 y presentan un importante crecimiento respecto a 2019 (6,9% de la población). Entre las medidas adoptadas para combatir la pobreza energética en la Unión Europea puede citarse la Recomendación (UE) 2020/1563, de la Comisión de 14 de octubre de 2020 sobre la



- » La combustión de los combustibles fósiles utilizados para generar electricidad, suponen, además, la principal fuente de emisión de dióxido de carbono en el mundo<sup>7</sup>. Según un reciente informe de la Oficina Europea de Estadísticas (Eurostat) de 24 de junio de 2022, con el levantamiento de las medidas de contención tras el Covid-19, las emanaciones crecieron en todos los países de la Unión Europea, en particular, un 6,3% en 2021 respecto al año anterior, y ello fue consecuencia principalmente del incremento de la combustión del carbón. También recordó que el 75% de las emanaciones de gases de efecto invernadero proceden del uso de energías<sup>8</sup>.

La comunidad internacional no es ajena a este último problema y con el fin de buscar soluciones se aprobó la Convención Marco sobre el Cambio Climático en la sede de NU en Nueva York en 1992, con medidas voluntaristas, pero con compromisos futuros de revisión. Desde entonces vienen celebrándose cumbres del clima anuales, la primera en Berlín en 1995 y la última lo ha sido en Sharm el Sheij (Egipto), del 6 al 18 de noviembre de 2022 (Conferencia de las Partes: COP27). El Protocolo de Kioto (1997) supuso la incorporación de compromisos vinculantes para los Estados en la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, hasta que, en la Cumbre de Copenhague en 2009, USA y China consiguieron eliminar el carácter vinculante de los acuerdos. Un nuevo impulso a la descarbonización del planeta tuvo lugar en la cumbre de París en 2015, donde se alcanzó el compromiso de limitar la subida de la temperatura a un máximo de 1,5 grados, no sancionándose su incumplimiento, pero debiendo informar los Estados anualmente de los planes previstos para su reducción. La importancia de esta cumbre fue el apoyo recibido en la negociación desde la ciencia y la sociedad civil. Sin embargo, la situación presente a la vista de los planes previstos es que la temperatura subirá un 2,7% a final del siglo XXI y las emisiones de CO<sub>2</sub> se habrán incrementado en un 30% en 2030. En la última cumbre, celebrada en Egipto tampoco se ha conseguido avanzar, el mayor logro ha sido crear un fondo para compensar los daños producidos por la crisis climática.

---

pobreza energética. La Estrategia Nacional Española contra la Pobreza Energética, prevé que el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentre en situación de pobreza energética, pueda ser beneficiario de medidas de apoyo como, la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos. ([https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica\\_tcm30-502982.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica_tcm30-502982.pdf))

7. Según la opinión de Scott Foster y David Elzinga, representantes de la División de Energía Sostenible en la Comisión Económica para Europa: la necesidad de reducir las emisiones no excluye el uso de combustibles fósiles, pero precisa un cambio significativo de dirección. La eficiencia energética y las energías renovables a menudo se posicionan como las únicas soluciones para cumplir los objetivos del clima en el sistema energético, pero no son suficientes. Será esencial incluir una expansión del uso del secuestro del carbono y se espera que esta tecnología tenga como resultado una reducción de las emisiones de un 16% anual para 2050. El secuestro del carbono se posible a través de la creación de superficies forestales arboladas; el fomento de la gestión forestal; la restauración de humedales; el fomento de sistemas agroforestales y la regeneración de dehesas, así como mediante otras medidas orientadas a mejorar el carbono orgánico de los suelos agrícolas y forestales, aumentando las capturas de carbono al tiempo que se generan sistemas más resilientes (Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (2020, p. 27). ([https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its\\_es\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its_es_es.pdf))

8. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220624-1>

### 3. El papel de los ciudadanos / consumidores en la transición energética

El futuro, como vemos, no es muy halagüeño si tiene que depender de la acción de los Estados; por ello, la Comisión Europea, con el objetivo de acelerar, transformar y consolidar la transición de la UE hacia una energía limpia aprobó la Comunicación Energía limpia para todos los europeos, el 30 de noviembre de 2016 (Comunicación, 2016 en lo sucesivo)<sup>9</sup>.

Esta comunicación incorpora diversas propuestas de reglamentos, directivas y medidas orientadas a dar al ciudadano un papel relevante en el proceso de transición.

Se pretende que el ciudadano no sea un mero consumidor de energía, como hasta ahora, sino que tenga un papel más activo; por ello se utiliza tanto la expresión de “ciudadano” como de “consumidor”<sup>10</sup>. Se dice que el ciudadano debe tener un papel más relevante en el nuevo sistema energético por varios motivos:

- » Por una parte, porque éste puede contribuir a mejorar la eficiencia energética: ahorrando energía;
- » Puede producir la energía renovable que vaya a consumir, evitando así las pérdidas que implica el transporte y distribución de la energía;
- » Puede contribuir a mejorar el sistema si se le reconocen más derechos: derechos de información (sobre consumos, tarifas, comparativas), de negociación (protección ante desconexiones de la red o facilidades para cambiar de suministrador), de acceso directo al mercado energético, etc.

En definitiva, se quiere hacer partícipes a los ciudadanos o consumidores en la transición energética. En desarrollo de la Comunicación (2016) se aprobaron, entre otras, las Directivas 2018/2001 sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables<sup>11</sup>, y 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad<sup>12</sup>.

Ambas directivas se plantean como objetivo promover la participación activa de los ciudadanos en el sector energético, sea de forma directa como productores de la energía que consumen (autoconsumidores), o de forma indirecta, mediante

9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0860%2801%29>

10. Sin embargo, la expresión “ciudadano”, si bien permite incorporar otras actividades más allá del consumo, parece dejar fuera a los consumidores personas jurídicas (públicas y privadas), que no son ciudadanos, y a los que habitan fuera de las ciudades, y que muy frecuentemente, son quienes sufren más los problemas de desabastecimiento de energía. Por ello, nosotros, no abandonamos la expresión genérica de consumidor, aunque la entendemos en un sentido amplio, puesto que puede realizar otras funciones en el sistema energético, como producir, almacenar o vender energía.

11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32018L2001>

12. Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019.



su participación en comunidades energéticas.

#### 4. El autoconsumidor individual y conjunto

El autoconsumidor de energía renovable se define en la Directiva 2018/2001 como un consumidor final que genera electricidad renovable para su propio consumo y que puede almacenar o vender la electricidad autogenerada. Esa electricidad puede consumirse en los hogares, pero también en otros locales e instalaciones, pero en estos casos dichas actividades (producción, almacenaje, venta) no pueden constituir la principal actividad comercial o profesional del consumidor.

El autoconsumo puede ser individual, cuando una persona produce energía para su consumo, o conjunto, cuando dos o más autoconsumidores, personas físicas o jurídicas, actúan de forma conjunta para producir energía para su consumo individual. Los autoconsumidores que actúan de forma conjunta no necesitan constituir una entidad jurídica y deben tener el centro de producción y de consumo, próximos (entre 500 y 2000 metros de distancia según Estados). Un ejemplo de autoconsumo conjunto sería el realizado por un grupo de vecinos que comparten instalaciones para generar energía para sus viviendas, locales o espacios comunes<sup>13</sup>.

En el caso de autoconsumo individual la energía no consumida puede verterse a la red eléctrica y al menos compensar el coste de la energía que consume de la red. En el caso de autoconsumo conjunto, además, la energía sobrante podrá ser consumida por los demás consumidores, antes de verter el sobrante a la red general, por lo que se hace un uso más eficiente de la energía.

#### 5. Las Comunidades Energéticas (CCEE)

La Directiva 2018/2001 sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables crea y regula la comunidad de energía renovable (CER); mientras que la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad hace lo propio con la comunidad ciudadana de energía (CCE).

Las CCEE pretenden ser una vía de participación de los consumidores en el mercado de la energía a través de una entidad jurídica creada a tal fin<sup>14</sup>.

13. La Directiva 2018/2001 hace referencia en particular a autoconsumidores situados en el mismo edificio o bloque de apartamentos.

14. Esta afirmación no excluye que una entidad ya constituida con otro objeto social, si reúne los requisitos para ser una comunidad energética, pueda serlo, eso sí, deberá incorporar en sus estatutos el objeto social propio de ésta y hacer las modificaciones oportunas. Ello ha permitido constituir comunidades energéticas a partir de otras entidades, por ejemplo: cooperativas agroalimentarias, que han utilizado las cubiertas de sus almacenes para instalar paneles solares y generar electricidad para los socios de la cooperativa, como es el caso de la Cooperativa Agrícola de Montitxelvo (<https://www.grupoenercoop.es/la-cooperativa-valenciana-agricola-montitxelvo-pone-en-marcha-la-primer-comunidad-energetica-del-pais-en-el-sector-agroalimentario/>).

Aunque existen particularidades que diferencian ambos modelos, son más las características que comparten. En general las comunidades energéticas pueden definirse, como entidades que organizan acciones colectivas impulsadas por los ciudadanos que ayudan a allanar el camino para una transición hacia la energía limpia, contribuyen a aumentar la aceptación pública de los proyectos de energía renovable y facilitan la atracción de inversiones privadas en la transición de energía limpia, al tiempo que brindan beneficios directos a los ciudadanos al aumentar la eficiencia energética, reducen sus facturas de electricidad y crean oportunidades de empleo local.

- » Se trata de entidades con personalidad jurídica cualquiera que sea su forma jurídica, siempre que se base en la participación abierta y voluntaria de sus socios o miembros y que, en el caso de la CER sea autónoma
- » Sus socios o miembros deben ser personas físicas, pymes o autoridades locales, y si son empresas privadas, su participación no puede constituir su principal actividad comercial o profesional. La CCE admite en cambio cualquier tipo de socio o miembro, como podrían ser grandes empresas.
- » En las CCE el control efectivo debe estar en manos de personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales; mientras que en el caso de las CER se requiere que los socios o miembros que controlen la comunidad se encuentren en las proximidades de los proyectos de energía renovable propiedad de la comunidad.
- » La finalidad primordial de la comunidad ha de ser proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros, o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancia financiera.
- » El ámbito de actuación de las CCE es más amplio, pueden participar en la generación, distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía en general, prestación de servicios de eficiencia energética o prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos u otros servicios, a sus miembros o socios. La CER en cambio limita su actuación a las energías renovables y en particular a la producción, consumo, almacenaje y venta.

Entre los derechos reconocidos a las comunidades está la posibilidad de compartir en su seno la energía renovable producida por las unidades de producción propiedad de la comunidad. Esta posibilidad no debe confundirse con el autoconsumo conjunto, porque no coincide el productor (comunidad, que debe tener personalidad jurídica diferenciada) con el consumidor (socios o miembros).

Por último, las anteriores directivas ordenan a los Estados miembros que potencien el desarrollo de CCEE en sus territorios.

El país de la Unión Europea con mayor número de comunidades energéticas, según un estudio realizado en 2020 por el Centro Común de Investigación de la Unión Europea, es Alemania con 1.750 comunidades, seguida de Dinamarca



(700) y Países Bajos (500). Un estudio del Politécnico de Milán (Informe sobre el Mercado de la Electricidad) estima que, en 2025, las comunidades energéticas de Italia serán unas 40.000 y que en ellas participarán aproximadamente 1,2 millones de hogares, 200.000 oficinas y 10.000 pymes<sup>15</sup>.

## **6. Las Cooperativas Eléctricas, su evolución y ámbito de actuación en España.**

Como hemos visto, el uso de la energía se ha convertido con el tiempo en necesaria en todos los ámbitos: en el hogar, la educación, la sanidad, la industria, el comercio, etc. Además, al ser un servicio de interés económico general (SIEG), su provisión en las mejores condiciones debe garantizarse por los Estados, con independencia de que quien provea la electricidad sea el Estado o una empresa concesionaria; pero, ¿qué ocurre cuando no es así?, esto es, cuando no se garantiza el acceso a la energía, o al menos, no en buenas condiciones, por el precio o la calidad del servicio.

Así es como surgen las primeras cooperativas eléctricas a finales del siglo XIX y primeros del XX. Las principales motivaciones fueron obtener el servicio en lugares donde no llegaban las infraestructuras, o bien, obtener el servicio en mejores condiciones (v. gr. sin cortes de luz), o a mejor precio, principalmente en zonas industriales incipientes y en grandes ciudades, con un volumen importante de usuarios de energía.

Eran cooperativas de usuarios de la energía que con su esfuerzo conjunto crearon, en muchos casos, la infraestructura necesaria para conectarse a la red general, e incluso en ocasiones generaban parte de la energía que consumían (molinos, saltos de agua, etc.). En ordenamientos como el español, siempre han estado presentes las cooperativas eléctricas, tanto, como distribuidoras de electricidad, como comercializadoras de la misma, e incluso como productoras. La primera ley de cooperativas (Decreto Ley de 4 de julio de 1931) las calificaba como cooperativas de suministros especiales (agua, gas, electricidad, etc.), lo que va más allá de las cooperativas de consumidores, también contempladas en la Ley, porque podían tener como socios tanto a personas físicas como jurídicas, siempre que fueran destinatarios finales de la electricidad y con independencia del uso doméstico, empresarial o profesional que se haga de la misma, y siempre que las personas jurídicas no fueran mayoría en la cooperativa. De ser mayoría, la legislación contemplaba y contempla como más adecuada, la cooperativa de servicios profesionales o empresariales, en este caso orientada al suministro y generación de energía.

Pero para comprender el papel que la cooperativa cumple en el sector energético en

---

15. <https://www.enelgreenpower.com/es/paises/europa/italia/comunidades-energeticas-renovables/comunidades-energeticas-italia-europa>

España es preciso hacer un breve repaso al **marco normativo de la electricidad**.

El sector eléctrico español se regula en la Ley 24/2013 (LSE), y fue la anterior Ley 54/1997, la que inició el proceso de liberalización del mercado eléctrico. Como decía en su exposición de motivos, *“no se considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional. La explotación unificada del sistema eléctrico nacional deja de ser un servicio público de titularidad estatal desarrollado por el Estado mediante una sociedad de mayoría pública y sus funciones son asumidas por dos sociedades mercantiles y privadas, responsables respectivamente, de la gestión económica y técnica del sistema”*.

La Ley del Sector Eléctrico tendría por objeto, por tanto, establecer la regulación del sector con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste. Son actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: la generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico.

En cuanto al régimen de las actividades, en la vigente ley se sigue reconociendo la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, sin perjuicio de las limitaciones que se pudieran establecer para las actividades que tengan carácter de monopolio natural (transporte y distribución); pero en cambio, se reconoce ahora que el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general (art. 2.2), esto es, un servicio público, y que corresponde al Gobierno y a las Administraciones Públicas la regulación y el control de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica (art. 2.3).

Una de las consecuencias de la liberalización del sector fue la separación de actividades, de forma que, una misma entidad no podía ser distribuidora y comercializadora de energía; su objeto social sea el que fuera debía ser exclusivo, sin poder tomar tampoco participaciones en empresas que realizaran esas otras actividades, salvo que se tratase de un grupo de sociedades y las distintas actividades se desarrollasen por sociedades diferentes que cumplan además ciertos criterios de independencia (art. 14). Esta medida supuso para las cooperativas tener que segregar, bien la actividad de comercialización o la de distribución, normalmente, en sociedades mercantiles unipersonales, creadas ad hoc por la cooperativa.



En cuanto a los sujetos que pueden desarrollar las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, los productores y consumidores pueden ser cualquier persona física o jurídica que generen la energía eléctrica o la consuma; pero las actividades de distribución y comercialización las reservaba la ley de 1997 a las sociedades mercantiles. Fue a través de una disposición adicional (9º) que se recogió finalmente que las sociedades cooperativas de consumidores y usuarios pudieran realizar (en realidad, seguir realizando) “las actividades de distribución” (sic).

La vigente LSE (2013) reconoce abiertamente que pueden ser distribuidoras o comercializadoras, tanto las sociedades mercantiles como las sociedades cooperativas de consumidores y usuarios; pero sigue manteniendo la separación de actividades de distribución y comercialización (art. 12.1).

Otra consecuencia del proceso de liberalización del sector eléctrico fue la constitución de nuevas empresas comercializadoras de energías renovables que optaron por la sociedad cooperativa como forma jurídica. Estas nuevas empresas no se limitan territorialmente como las tradicionales cooperativas eléctricas que son de ámbito local, y en muchos casos llevan a cabo también proyectos de generación y de eficiencia energética<sup>16</sup>. A partir de este momento, todas las cooperativas eléctricas, históricas o no, pasaron a compartir fines como la reducción drástica de las emisiones de CO2 y del consumo energético, o la transformación hacia un sistema de generación de energía renovable, sustentable y descentralizado. En 2006 se creó la Unión Nacional de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de Energías Renovables, posteriormente denominada Unión de Renovables, que agrupa a 20 cooperativas históricas y recientes, la mayor parte son de comercialización y producción de energía fotovoltaica, algunas se definen como cooperativas sin ánimo de lucro porque reinvierten todos los excedentes, y otras se constituyen como integrales o de múltiples partes interesadas (con miembros usuarios, profesionales y productores), aunque no debe olvidarse que la legislación del sector eléctrico, por el momento, sólo reconoce a las cooperativas “de consumidores y usuarios” como comercializadoras y distribuidoras.

Junto con las tradicionales cooperativas eléctricas y las cooperativas de consumidores de energías renovables se abren paso ahora las comunidades energéticas, y nos plantean varias incógnitas porque, cuando se definen éstas por las directivas, vemos reflejados principios y rasgos propios de las cooperativas, pero no sabemos si las CCEE deben o pueden constituirse como cooperativas, o si a las actuales cooperativas energéticas les interesará transformarse en CCEE y en tal caso, si ello será posible. En definitiva, será el legislador estatal en cada caso quien concrete las formas jurídicas que podrán adoptarlas CCEE.

---

<sup>16</sup> García Márquez, A. “Cooperativas, comunidades energéticas y la normativa española”. Noticias de la Economía Social y Cooperativa, CIRIEC, nº 66, 2021 p. 47

En el caso de España las directivas están pendientes de ser incorporadas íntegramente a nuestro ordenamiento. De momento, sólo lo ha sido la regulación del autoconsumo (RD 244/2019) y parcialmente la definición de CER, que se ha incorporado a la LSE como un operador más del mercado de suministro de electricidad, como las cooperativas de consumidores y usuarios de electricidad.

En particular dice el art. 6 j) LSE que las comunidades de energías renovables *“son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”*.

## 7. ¿Qué forma jurídica pueden adoptar las comunidades energéticas?

En cuanto a la forma jurídica que puede tener la CE, la Comisión Europea al diseñar éstas en la Comunicación “Energía limpia para todos los europeos” (2016) decía que los consumidores deben tener la posibilidad de desempeñar un papel más activo en el mercado de la energía, producir, almacenar, compartir, consumir y vender en el mercado su propia energía, y que lo hagan “directamente o a través de cooperativas de energía” (nº 4). Posiblemente, el legislador tenía en mente las cooperativas energéticas europeas a la hora de diseñar la comunidad energética, y por ello le dota de muchas de sus características (finalidad de servicio a sus miembros, adhesión voluntaria y abierta, autonomía, gestión democrática, etc.), pero al final se optó por no señalar ninguna forma jurídica en particular. También, en la propuesta de Directiva 2018/2001 se señalaba que la CER podría ser una pyme o una organización sin ánimo de lucro, pero finalmente no se mantuvo<sup>17</sup>. Se ha dejado que sean los Estados los que decidan la forma o formas jurídicas que podrán adoptar tanto la CER como la CCE.

Los países ya deberían haber transpuesto a sus ordenamientos internos ambas directivas, pero en su mayoría no lo han hecho. El plazo que el legislador comunitario fijaba para la transposición de las Directivas 2018/2001 (Directiva

<sup>17</sup> Una posible razón, es la preocupación del legislador en relación con la capacidad de pequeñas comunidades para competir con grandes empresas energéticas. Según el considerando nº 71 de la Directiva de CER: “Las características particulares de las comunidades locales de energías renovables en relación con su tamaño, su estructura de propiedad y el número de proyectos pueden obstaculizar su competitividad en igualdad de condiciones frente a actores a gran escala, esto es, frente a competidores que cuenten con proyectos o carteras de mayor envergadura. Por consiguiente, los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables, siempre y cuando dicha entidad pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones actuando en nombre propio. (...) Entre las medidas para compensar las desventajas ligadas a las características particulares de las comunidades locales de energías renovables en relación con su tamaño, su estructura de propiedad y el número de proyectos se incluye permitir que las comunidades de energías renovables participen en el sistema energético y facilitar su integración en el mercado”.



CER) y 2019/944 (Directiva CCE) finalizaba el 30 de junio y 1 de enero de 2021, respectivamente, por lo que ya ha vencido sobradamente. No obstante, a pesar del incumplimiento del plazo previsto, los Estados miembros siguen avanzando a distintas velocidades en la transposición de las Directivas.

**Grecia** fue el primer país europeo en contar con una normativa sobre comunidades energéticas: la Ley 4513/2018, de 22 de enero, de Comunidades Energéticas.

Esta ley describe a la comunidad energética, como una **cooperativa civil** que tiene como objeto exclusivo: promover la economía social y solidaria y la innovación en el sector energético; la lucha contra la pobreza energética y la promoción de la energía sostenible, la producción, almacenamiento, autoconsumo, distribución y suministro de energía; aumentar la autosuficiencia energética y la seguridad en los municipios de las islas; así como la mejora de la eficiencia energética en el uso final, en el ámbito local y regional, a través de sus actividades en el sector de las fuentes de energía renovable, la cogeneración de energía eléctrica de alta eficiencia, del uso racional de la energía, de la eficiencia energética, del transporte sostenible, de la gestión de la demanda y la producción, distribución y suministro de la energía (art. 1). El legislador heleno ha reservado la forma cooperativa, y en particular la cooperativa ciudadana o civil, como única posible para la constitución de una comunidad energética.

En relación con los miembros que se admiten en las comunidades energéticas en Grecia, estos pueden ser: personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado, autoridades locales y regionales, así como sus empresas. Ningún miembro puede pertenecer a más de una comunidad energética, a no ser que se trate de una persona jurídica pública o de una entidad local. Debe destacarse que este aspecto configura una importante novedad en Grecia, pues como analizan algunos trabajos de referencia<sup>18</sup>, con ello se ha permitido, por primera vez, que las autoridades locales puedan formar parte de una cooperativa. La justificación de su posible inclusión en la comunidad energética es que su participación es crucial en este ámbito ya que la energía es un bien común y estas entidades pueden aportar capital financiero y social para desarrollar las comunidades energéticas<sup>19</sup>. En todo caso, la participación de un miembro en la comunidad energética no puede exceder más del 20% del capital total<sup>20</sup>. Otra especificidad aplicable a los socios o miembros de la comunidad energética es que deben estar ubicados cerca de la sede de la comunidad energética y en este sentido se requiere que el 50% más uno de los miembros esté vinculado con el lugar donde se encuentra la sede de la comunidad energética. Esta exigencia se traduce para

18 Douvitsa, I., “The new law on energy communities in Greece”, *Cooperativismo e Economía Social*, n° 40, 2018

19 Douvitsa, op. cit., p. 45.

20 Biresselioglu, M.E.; Limoncuoglu, S.A.; Demir, M.H.; ReichL, J.; Burgstaller, K.; Sciullo, A.; Ferrero, E., “Legal Provisions and Market Conditions for Energy Communities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain, and Turkey: A Comparative Assessment”, *Sustainability*, n° 13, 2021, p.15

las personas físicas en que deben tener bienes en propiedad o arrendamiento en la región de la sede de la comunidad energética o tener su residencia fijada en dicha región. Para el caso de las personas jurídicas, deben tener su domicilio social en la región<sup>21</sup>.

En **Francia**, los primeros proyectos, de lo que hoy en día se identifica como comunidades energéticas renovables, nacieron en 2015 de la mano de la Ley de Transición Energética para el Crecimiento Verde. Esta Ley, introdujo incentivos para la participación local en proyectos de energía renovable. Entre estos incentivos, se encontraban los llamados “bonos participativos” para promover el desarrollo y la participación de ciudadanos en proyectos de energías renovables locales.

Tras aprobarse el marco jurídico anunciado en el paquete de energía limpia para todos los europeos (Comunicación, 2016), las CER son mencionadas explícitamente por el art. 40 de la Ley 2019-1147, de 8 de noviembre relativa a la energía y el clima, que modificó el Código de la Energía francés (Code de l'énergie). El Título IX del Libro II del Código de la Energía tiene por título “Comunidades de energía e inversión participativa”. El capítulo 1º se dedica a las Comunidad de energía renovable (arts. L291); el capítulo 2º a las Comunidades energéticas ciudadanas (art. L292); el capítulo 3º a disposiciones comunes (L293) y el capítulo 4º al financiamiento de los proyectos de producción de energía renovable por los ciudadanos y autoridades locales (art. L294). La mayor parte de estos artículos se incorporaron por medio de la Ordenanza nº 2021-236 de 3 de marzo (art. 5).

Como hemos visto, la normativa francesa hace constantes referencias a los accionistas o miembros de las comunidades energéticas, aunque no confirma qué formas jurídicas podrán adoptar éstas. De hecho, se está debatiendo un proyecto de decreto relativo a las comunidades energéticas, por parte de la Comisión de Regulación de la Energía, que busca dar respuesta a determinadas cuestiones pendientes como: las formas jurídicas y modalidades de control de las CCEE, la indemnización en favor del gestor de la red, disposiciones específicas como la proximidad que deben tener quienes controlen la CER de los centros de producción, o sobre cómo ejercer el derecho de abandono de una CCE<sup>22</sup>. Por lo que hace a las formas jurídicas apropiadas para constituir una CE se cita la sociedad anónima simplificada, la cooperativa y la asociación. La sociedad anónima simplificada es un tipo de entidad específica del ordenamiento jurídico francés que se caracteriza por su simplificación, flexibilidad contractual, facilidades para la asociación<sup>23</sup>, y libertad de los accionistas para determinar las reglas de

21 Fajardo García, G., y Frantzeskaki, M., “Las Comunidades Energéticas en Grecia” REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, nº. 137, 2021, p. 6.

22 [https://tecsol.blogs.com/files/220630\\_2022-196\\_avis\\_decret\\_communautes\\_energie.pdf](https://tecsol.blogs.com/files/220630_2022-196_avis_decret_communautes_energie.pdf)

23 No obstante, la separación del accionista pasa por vender sus acciones o solicitar la disolución de la sociedad.



funcionamiento de la sociedad, y la transmisión de las acciones, no asumiendo los accionistas responsabilidad por las deudas de la sociedad más allá de su aportación a capital<sup>24</sup>.

Pero mientras se completa la normativa aplicable a las CCEE, el Código de la Energía (art. L294) al referirse a la financiación de los proyectos de producción de energía renovable por los ciudadanos y autoridades locales, hace referencia a las CCEE constituidas como sociedades por acciones y como sociedades cooperativas.

La expresión **sociedades por acciones integra**, en el Código de Comercio francés, figuras jurídicas como la sociedad anónima simplificada (SAS), la sociedad anónima y la sociedad comanditaria por acciones. Pero también podría constituirse como CE una empresa mixta o semipública local, regulada en el Código General de las Entidades Locales, que asocie a una o varias personas privadas y otras personas públicas, para llevar a cabo un proyecto de interés general, como en este caso, una comunidad energética.

Las **sociedades cooperativas** constituidas en forma de sociedad anónima o de sociedad de responsabilidad limitada, regidas por la ley n° 47-1775 de 10 de septiembre de 1947 sobre el estatuto de la cooperación, también podrán dar forma a las comunidades energéticas en Francia.

Según el art. L294-1, **las sociedades por acciones y las sociedades cooperativas** constituidas para llevar a cabo uno o varios proyectos de producción de energías renovables podrán, en el momento de la constitución o de la ampliación de su capital ofrecer una participación a las personas físicas, en particular a los habitantes cuya residencia esté próxima al emplazamiento del proyecto o proyectos, a las entidades locales y sus agrupaciones en cuyo territorio o cerca de cuyo territorio esté situado, así como a las comunidades de energías renovables mencionadas en el Capítulo II (comunidades energéticas ciudadanas). También pueden proponer a estas mismas personas que participen en la financiación del proyecto o proyectos de producción de energía renovable.

Las anteriores ofertas para participar en el capital o la financiación, podrán ser realizadas por los titulares de los proyectos directamente a las personas mencionadas, o recurriendo a un fondo que haya recibido autorización para utilizar el nombre de fondo de emprendimiento social (artículo L. 214-153-1 del código monetario y financiero) especializado en la inversión de capital en energías renovables, o una empresa cuyo objeto sea el desarrollo de energías renovables y que haya obtenido la autorización de “empresa de utilidad social” (artículo L. 3332-17-1 del Código Laboral).

---

24 La *Société par actions simplifiée*, se encuentra regulada en el *Code de commerce* francés Libro II, Título II, Capítulo VII, arts. L227-1 a L227-20, entre las disposiciones particulares a las diversas sociedades comerciales.

Así mismo, las ofertas de participación en el capital o en la financiación pueden ser realizadas por los titulares de proyectos, directamente a las personas mencionadas anteriormente, o recurriendo a profesionales de la inversión previstos en el Código Monetario y Financiero (asesores de inversión participativa; intermediarios de financiación participativa o proveedores de servicios de inversión).

Como puede verse, el legislador francés combina la regulación de las comunidades energéticas con fórmulas de financiación participativa que ayuden a promoverlas.

En el caso de **Italia**, la normativa comunitaria también ha sido parcialmente transpuesta. El Decreto-ley 30 de diciembre de 2019, n. 162, sobre disposiciones urgentes en materia de ampliación de plazos legislativos, de organización de las administraciones públicas, así como de innovación tecnológica (G.U. 31 diciembre 2019, n.º 305), convertido en la Ley n. 8 de 28 de febrero de 2020, en vigor desde marzo de 2020, implementa parcialmente las disposiciones de la Directiva CER sobre la promoción del uso de energía procedente de fuentes renovables. Su art. 42 bis introduce en el ordenamiento italiano, el concepto de autoconsumo de energía renovable y de comunidades de energía renovables, que se corresponden, como es sabido, con los arts. 21 y 22 de la Directiva CER respectivamente. Además, el 15 de diciembre de 2021, entró en vigor el Decreto Legislativo 8 de noviembre de 2021, n.º 199, que completa la implementación de la Directiva CER ocupándose de la regulación de las comunidades energéticas en el art. 31. En este sentido, establece que los consumidores, tienen el derecho a organizarse en comunidades de energías renovables, siempre que se cumplan con los requisitos que marca el citado Decreto legislativo y que se corresponden con los previstos en la Directiva. Como excepción, el control de la comunidad debe estar en manos no sólo de las personas físicas, pymes y autoridades locales, como dice la Directiva, sino, además: de **instituciones de investigación y formación, organismos religiosos, del tercer sector y de protección del medio ambiente.**

El concepto de CCE que en Italia se traduce por "*comunità energetica dei cittadini*", se introduce por el Decreto Legislativo n.º 210 de 8 de noviembre de 2021, en vigor desde el 26 de diciembre de 2021. El concepto y requisitos son los previstos en la Directiva, y como vimos anteriormente, a las personas que deben tener el control de la CCE se añaden así mismo: los **organismos de investigación y formación, organismos religiosos, del tercer sector, y de protección del medio ambiente.**

El art. 14.6 del Decreto Legislativo n.º 210, establece que la CCE es un sujeto de Derecho privado que puede adoptar **cualquier forma jurídica**, siempre que en su escritura de constitución identifique como objeto principal el ejercicio, a favor de



sus socios o miembros o del territorio en el que opera, de beneficios ambientales, económicos o sociales de esta figura en relación con su comunidad, puesto que el texto comunitario establece, como es sabido, que las ganancias financieras no pueden ser el principal objeto de la comunidad energética.

Las formas jurídicas que suelen utilizarse en Italia para la constitución de una CE son principalmente la asociación y la cooperativa<sup>25</sup>

**Alemania** tiene una larga tradición de cooperativas de distribución de electricidad desde finales del siglo XIX. Fueron creadas para construir la infraestructura necesaria para la electrificación del país<sup>26</sup>. A partir de 2000, un entorno político favorable a las energías renovables, propició la Ley de Fuentes de Energía Renovable (EEG) y diversos incentivos a la instalación de energías renovables, como la eólica y la solar. Esta tendencia se reforzó tras el accidente nuclear de Fukushima en 2011, momento en que el país optó por incrementar la inversión en fuentes de energía renovable. De esta época son las cooperativas ciudadanas de energía (Bürgerenergiegenossenschaften), que siguen siendo la forma jurídica más común en Alemania entre las comunidades energéticas, junto con las sociedades de responsabilidad limitada<sup>27</sup>. Según Holstenkamp (2021) los cambios hacia instrumentos más basados en el mercado y proyectos más grandes, pusieron en desventaja a las comunidades energéticas en los últimos años, lo que llevó al estancamiento del sector, aunque los ciudadanos siguen siendo los propietarios de una gran parte de las energías renovables instaladas.

Otra particularidad que debe tenerse en cuenta para entender el estancamiento en Alemania del desarrollo de las energías renovables por los ciudadanos es el particular sistema de distribución de la energía. Como recuerdan Frieden et alii<sup>28</sup>, el suministro de energía en Alemania es diverso y complejo. A diferencia de Francia, España o Italia que cuentan con unas pocas y grandes empresas distribuidoras, en Alemania existen aproximadamente 1000 proveedores de energía, en su mayoría municipales y regionales, que han venido operando de manera sostenible en su región desde hace tiempo. La incorporación de las directivas, en la medida en que pueden contribuir a fragmentar más los mercados energéticos o incorporar situaciones competitivas, podría obstaculizar la transición energética que se necesita con urgencia, y por ello, el Gobierno

---

<sup>25</sup><https://www.enelx.com/it/storie/2020/05/comunita-energetiche-cosa-sono>

<sup>26</sup> Holstenkamp, Lars, *The Rise and Fall of Electricity Distribution Cooperatives in Germany* (September 1, 2015). Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2727780>

<sup>27</sup> Holstenkamp, L. (2021) Community energy in Germany: from technology pioneer to professionalisation and uncertainty. In: Coenen F. H., Hoppe T. Renewable Energy Communities and the Low Carbon Energy Transition in Europe, pp. 119-152.

<sup>28</sup> Frieden D., A. Tuerk, C. Neumann, S. d'Herbemont, J. Roberts, 2020: Collective selfconsumption and energy communities: Trends and challenges in the transposition of the EU framework. Compile Working paper. (<https://energycommunitieshub.com/country/germany/>).

alemán ha retrasado todo lo posible su incorporación al ordenamiento alemán<sup>29</sup>.

Finalmente, el 7 de julio de 2022 se aprobó una modificación de la Ley Alemana de Fuentes de Energía Renovable (EEG 2021) con la que se incorporan parcialmente las directivas europeas sobre CCEE (la nueva EEG 2023), junto con la Ley de Energía Eólica en el Mar (WindSeeG 2023), y que entraron en aplicación el 1 de enero de 2023. El Gobierno alemán ha calificado de interés público primordial la expansión de las energías renovables, dedicando 28.000 millones de euros a tal fin. La nueva regulación no concreta las formas jurídicas que pueden adoptar las comunidades energéticas, pero de las 1.700 comunidades energéticas que se contabilizan en Alemania, más de un millar son cooperativas energéticas, en su mayor parte constituidas a partir de 2010, también conocidas como comunidades cooperativas de energía.

En **España**, como vimos, no se han incorporado las directivas sobre CCEE. En 2020 se aprobó el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, que adopta medidas en materia energética y en otros ámbitos, para la reactivación económica, y entre otras, se modificaron varios artículos de la Ley del Sector Eléctrico, como el que incorpora la definición de Comunidad de Energía Renovable, en los términos que citamos anteriormente, como un sujeto más del sector eléctrico, y sin mención alguna a las formas jurídicas que pueden adoptar.

Sin embargo, desde esas mismas fechas comienzan a fomentarse desde el Estado y las Comunidades Autónomas la constitución de CCEE. En un primer momento se promueven CCEE orientadas a proyectos de autoconsumo conjunto, y más tarde, a partir del “Programa CE Implementa” del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, a proyectos pilotos de CCE *Estricto sensu*. Cabe destacar que se subvenciona a fondo perdido el 80% del coste del proyecto, y que puede adelantarse ese importe a solicitud del beneficiario, desde el momento en que se le notifica la resolución aprobatoria definitiva. El anticipo debe destinarse exclusivamente a cubrir los gastos generados por el proyecto. Hasta el momento, se han desarrollado dos convocatorias dotadas de 81,7 millones de euros, una de proyectos de pequeño tamaño (inversión por proyecto no superior a un millón de euros) y otra de proyectos que superen ese importe. En estos momentos, están en marcha otras dos convocatorias similares por importe de 40 millones de euros. En la valoración de los proyectos se ha tenido en cuenta además de la viabilidad económica del mismo, otros aspectos como el carácter multi-componente e innovador del proyecto; su impacto social y de género; la inclusión de consumidores vulnerables como socios o miembros; la localización en municipios de Reto Demográfico, y la proximidad de los socios

<sup>29</sup> También se apunta a la preocupación porque las grandes empresas y los inversores promuevan cooperativas formales para cumplir con los requisitos de las CCEE y seguir controlando el mercado (<https://energycommunitieshub.com/country/germany/>). De hecho, se cita un primer intento en Alemania de definir las iniciativas ciudadanas de energía, que fue muy vaga lo que fue aprovechado por los desarrolladores comerciales privados y resultó ser un fracaso en cuanto a participación ciudadana



al proyecto. El concepto de proximidad se determina en cada convocatoria, pero no puede sobrepasar los cincuenta kilómetros<sup>30</sup>.

En cuanto a quienes pueden ser beneficiarios de estas convocatorias, la Orden TED/1446/2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas del Programa CE Implementa, establece en su art. 6 que podrán serlo “cualesquiera personas jurídicas, públicas o privadas, legal y válidamente constituidas, que tengan su domicilio fiscal en España y que conformen una comunidad energética según lo establecido en el art. 2.1 de esta orden”.

El citado art. 2.1 no sólo nos da una definición de comunidad energética, sino que además comenta algunos de sus rasgos: la participación abierta, la participación voluntaria y el control efectivo; pero no sugiere ninguna forma jurídica en particular.

Desde el asesoramiento al emprendimiento se suele sugerir las formas jurídicas de asociación, cooperativa y sociedad de responsabilidad limitada<sup>31</sup>

## **8. ¿Qué adaptaciones serían necesarias para la constitución de comunidades energéticas en España?**

Aunque sea posible cualquier forma jurídica para constituir una comunidad energética y se recomienden en particular en España las cooperativas<sup>32</sup>, asociaciones<sup>33</sup> y sociedades de responsabilidad limitada<sup>34</sup>, lo cierto es que, habrá que valorar qué características de las previstas en las Directivas cumple el tipo elegido y qué otras habrá que adaptar para que pueda considerarse comunidad energética, al menos, hasta que se regule este nuevo tipo en los ordenamientos jurídicos de los países de la UE.

---

30. Anexo II (Criterios de baremación). Orden TED/1446/2021.

31 Entre otros, la Guía Jurídica para la Constitución de Comunidades Energéticas del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (diciembre, 2022); la Guía para el impulso de comunidades energéticas con perspectiva municipal de la Diputación de Barcelona (noviembre, 2021) o la sección de preguntas y respuestas sobre comunidades energéticas, del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE) de la Comunitat Valenciana (<https://www.ivace.es/index.php/es/servicios/comunidades-energeticas/612-preguntas-y-respuestas?layout=>)

32. La regulación de las cooperativas es una competencia asumida principalmente por las Comunidades Autónomas (CCAA) en España, por lo que todas ellas han regulado esta forma jurídica. No obstante, también existe una Ley estatal de Cooperativas que será de aplicación en aquellos casos en que dado el ámbito de actuación de la cooperativa no le sea de aplicación ninguna ley autonómica, y cuando cumpla su función como legislación subsidiaria en caso de laguna legal. A los efectos de este texto, haremos referencia exclusivamente a la Ley estatal de Cooperativas 27/1999 (LC).

33. Las asociaciones se rigen en el Derecho español, principalmente por la Ley Orgánica que regula el Derecho de Asociación, Ley 2/2002 (LODA).

34. Las sociedades de responsabilidad limitada, como las sociedades anónimas y las sociedades comanditarias por acciones, las conocidas como sociedades de capital, se rigen por la Ley de Sociedades de Capital 1/2010 (LSC).

Las **principales características de las CCEE** destacadas en la normativa de la UE son las siguientes:

1. **Entidades jurídicas**, esto es, con personalidad jurídica diferenciada de la de sus socios o miembros, y con capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones. Esta característica excluiría a las comunidades de vecinos o comunidad de bienes, entre otras, porque no tienen personalidad jurídica. Así mismo, quedarían excluidas las cooperativas y sociedades mercantiles no registradas debidamente. Las asociaciones en cambio, no precisan su inscripción en registro alguno para tener personalidad jurídica<sup>35</sup>.
2. **Entidades jurídicas propietarias de los proyectos y titulares de la actividad desarrollada** (producción, almacenaje, comercialización, etc.). Tanto las asociaciones como las cooperativas y sociedades limitadas, tienen capacidad para ser propietarias de los proyectos y para desarrollar muchas de estas actividades, como producción, almacenaje o consumo. Sin embargo, debe recordarse que las actividades de comercialización de la energía, esto es, adquirir energía para su venta; y de distribución (distribuir energía y construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo), sólo está permitida a cooperativas de consumidores y a sociedades mercantiles, según el art.6 LSE. Además, la actividad de distribución de energía sólo está prevista para las CCE y no para las CER. Por tanto, si bien en principio podrían constituirse CCEE con forma de asociación, ésta tendría limitadas sus actividades, no pudiendo actuar como comercializadora ni distribuidora de la energía.
3. **Entidades basadas en la participación abierta**. Tanto la CER como la CCE se definen como entidades basadas en la participación abierta (arts. 2.16 y 2.11, respectivamente). La Directiva CER establece en su considerando nº 71 que la participación en proyectos de energías renovables debe estar abierta a todos los potenciales miembros locales, atendiendo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios; y su art. 22 subraya que los Estados miembros garantizarán que los consumidores finales, en particular los consumidores domésticos, tengan derecho a participar en una CER a la vez que mantienen sus derechos u obligaciones como consumidores finales. Más concretamente, se entiende por participación abierta, según la Orden TED/1446/2021 (art. 2.2), el derecho de cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que quiera utilizar los servicios de la comunidad energética y acepte las responsabilidades de la afiliación a la misma, a ser socia o miembro, sin estar sujeta a condiciones injustificadas

---

35. Como dice el art. 5.2 LODA "El acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los Estatutos, habrá de formalizarse mediante acta fundacional, en documento público o privado. Con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos del artículo 10". Este artículo señala que "Las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad".



o discriminatorias. Esta descripción nos recuerda al principio cooperativo de adhesión voluntaria y abierta de la Alianza Cooperativa Internacional (Manchester, 1995), cuando dice que *“Las cooperativas son organizaciones ..., abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser miembros, sin discriminación de sexo, social, racial, política o religiosa”*.

La CE, se concibe como una comunidad de servicios a sus miembros o socios, y está abierta a todos aquellos interesados en utilizar los servicios de la misma. La CE se nos presenta como una comunidad de usuarios, que como miembros de la misma se comprometen a aportar los fondos necesarios para la construcción del proyecto y su mantenimiento, y tendrán derecho a recibir los servicios prestados por la comunidad (uso de la energía entre otros), así como, el derecho de información, voz y voto en las decisiones que adopten sus órganos sociales.

La participación abierta o libre adhesión es una característica propia de la cooperativa hasta el punto que forma parte de su definición. Según el art. 1.1 LC: *“La cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley”*.

La libre adhesión también es característica de la asociación. Téngase en cuenta que, para ser miembro de una asociación, según la LODE es suficiente con comprometerse a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular (art. 5); la integración en una asociación constituida es libre (art. 19) y todo asociado tiene derecho a participar en las actividades de la asociación (art. 21 a).

En cambio, en las **sociedades mercantiles**, esta característica no se da. En las sociedades mercantiles, los socios sólo se comprometen a aportar capital, y no tienen, por su condición de socios, ni derecho ni deber de ser usuarios de la energía producida, ni de participar o beneficiarse de otro tipo de actividades<sup>36</sup>. Por tanto, si se quiere constituir una CE con forma de sociedad mercantil habrá que tenerlo en cuenta e incorporar alguna cláusula estatutaria que reconozca a los socios otros derechos y obligaciones, que inicialmente, no son propias de las sociedades mercantiles. Por ejemplo, mediante prestaciones accesorias previstas en los estatutos sociales (art. 86 LSC), se les puede exigir participar en las actividades de la CE o, contratar la prestación del servicio energético correspondiente.

36. Los únicos derechos de los socios de las sociedades mercantiles son: participar en el reparto de las ganancias obtenidas por la sociedad y en el patrimonio resultante de la liquidación de aquellas; asumir o suscribir con carácter preferente las nuevas participaciones y acciones de la sociedad; asistir y votar en las juntas generales, así como el derecho de impugnación de los acuerdos sociales y el de información (art. 93 LSC).

Además de ello, hay que tener en cuenta que para ser socio de una sociedad mercantil, no basta con solicitarlo, como en la cooperativa o la asociación, hay que ser titular de una acción o participación<sup>37</sup>, y sólo se puede acceder a la condición de socio, porque se participó en el momento fundacional de la sociedad o porque un socio le transmitió una acción o participación<sup>38</sup>; pero incluso, esto no es fácil, y la ley prohíbe las cláusulas estatutarias que hagan prácticamente libre la transmisión voluntaria de participaciones sociales (art. 108 LSC) y limita los supuestos en que será libre la transmisión de participaciones (entre socios; en favor del cónyuge, ascendiente o descendiente del socio o en favor de sociedades pertenecientes al mismo grupo que la transmitente) (art. 107 LSC).

Por tanto, si las CCEE se han de basar en la participación abierta de sus socios o miembros, sólo sería posible adoptando la forma jurídica de asociación o cooperativa.

En la cooperativa, los miembros participan directamente en las actividades que desarrolla aquella, y aportan capital (obligatorio y voluntarios) y otros recursos financieros, para el desarrollo de la misma (cuotas de ingreso, cuotas periódicas; títulos participativos, participaciones especiales, etc.). Así mismo, en algunos supuestos podrán obtener beneficios financieros por algunas de estas aportaciones, en particular por el capital social (intereses), por los títulos participativos (retribución variable o mixta según los resultados) y por las participaciones especiales (deuda subordinada). Pero también es posible en la cooperativa contar con miembros que no participan directamente en la actividad económica sino sólo en el capital social (socios colaboradores o asociados), pero estos nunca pueden tener el control de la cooperativa.

En la asociación en cambio, si bien todos los asociados pueden hacer aportaciones de bienes a la asociación, sus aportaciones no pueden recibir remuneración alguna<sup>39</sup>, por lo que no parece una forma jurídica adecuada para acoger como miembros a inversionistas que busquen rentabilizar su inversión, aunque ésta no sea la finalidad principal de la comunidad.

#### 4. Entidades basadas en la **participación voluntaria** de sus socios o miembros. La CER y la CCE se definen como entidades basadas en la participación

37. Como dice el art. 91 LSC: Cada participación social y cada acción confieren a su titular legítimo la condición de socio y le atribuyen los derechos reconocidos en esta ley y en los estatutos

38. Ni siquiera cuando se amplía el capital una persona no socia podría acceder a ser socio asumiendo o suscribiendo participaciones o acciones, dado el derecho de preferencia que la ley reconoce a los ya socios (art. 304 LSC).

39. Como dice el art. 13.2 LODA: “Los beneficios obtenidos por las asociaciones, derivados del ejercicio de actividades económicas, incluidas las prestaciones de servicios, deberán destinarse, exclusivamente, al cumplimiento de sus fines, sin que quepa en ningún caso su reparto entre los asociados ni entre sus cónyuges o personas que convivan con aquéllos con análoga relación de afectividad, ni entre sus parientes, ni su cesión gratuita a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo”.



voluntaria de sus socios o miembros (art. 2, 16 y 2, 11 respectivamente); y el art. 16 de la Directiva CCE reitera que *“los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía tenga derecho a abandonar la comunidad”*. Participación voluntaria, según la Orden TED/1446/2021 (art. 2.3), es el derecho que tiene cualquier miembro o socio a abandonar la comunidad energética, así como a retirar su inversión, dentro de unos límites temporales razonables para limitar el potencial impacto en la sostenibilidad financiera de la misma. Esta es otra manifestación del principio cooperativo de puertas abiertas o, adhesión voluntaria como dice la Declaración de la ACI, y que describe como: *“Las personas se unen “voluntariamente”*. Ser socio en una cooperativa no debe ser obligatorio. Los socios deben ser libres, dentro de los fines y recursos de las cooperativas, para darse de alta o de baja”. De acuerdo con este principio, el art. 17.1 LC establece: *“El socio podrá darse de baja voluntariamente en la cooperativa en cualquier momento, mediante preaviso por escrito al Consejo Rector. El plazo de preaviso, que fijarán los Estatutos, no podrá ser superior a un año, y su incumplimiento podrá dar lugar a la correspondiente indemnización de daños y perjuicios<sup>40</sup>”*.

Esta característica también es propia de las **asociaciones**. La LODA en su art. 19 dice que la integración en una asociación es libre y voluntaria; y según su art. 23, los asociados tienen derecho a separarse voluntariamente de la asociación en cualquier momento<sup>41</sup>.

En cambio, esta característica no se da en las **sociedades mercantiles**. La separación de un socio de la sociedad sólo puede darse porque vende todas sus acciones o participaciones, y por tanto dependerá de que alguien esté dispuesto a comprarlas; o bien, concurra alguna causa de separación o exclusión, prevista legal o estatutariamente. Los supuestos de separación en las sociedades mercantiles están muy limitados porque su ejercicio conlleva la devolución no sólo del capital o aportación inicial realizada (como en la cooperativa o la asociación), sino de la cuota parte en el patrimonio que le corresponde al socio, lo que hace muy gravosa la operación para la sociedad, y por tanto se evita esta posibilidad.

##### 5. Entidades basadas en una **participación accesible a todos los consumidores**, en particular en las CER. La Directiva CER añade a las anteriores características,

---

40 Este principio viene limitado con el fin de evitar perjuicios a la cooperativa ante una baja generalizada y sorpresiva de miembros, por ello, el párrafo tercero de este mismo artículo establece: “Los Estatutos podrán exigir el compromiso del socio de no darse de baja voluntariamente, sin justa causa que califique la misma de justificada hasta el final del ejercicio económico en que quiera causar baja o hasta que haya transcurrido, desde su admisión, el tiempo que fijen los Estatutos, que no será superior a cinco años”.

41 Así, según el art. 23 de la LODA: “Los asociados tienen derecho a separarse voluntariamente de la asociación en cualquier tiempo. Los Estatutos podrán establecer que, en caso de separación voluntaria de un asociado, éste pueda percibir la participación patrimonial inicial u otras aportaciones económicas realizadas, sin incluir las cuotas de pertenencia a la asociación que hubiese abonado, con las condiciones, alcances y límites que se fijen en los Estatutos. Ello se entiende siempre que la reducción patrimonial no implique perjuicios a terceros”.

en relación con este tipo de comunidad, que la participación sea accesible a todos los consumidores, incluidos los de hogares con ingresos bajos o vulnerables (art. 22.4 f); y en su considerando nº 67 dice que las CER deben impulsar la eficiencia energética en los hogares y ayudar a combatir la pobreza energética, mediante la reducción del consumo. Recordamos que se entiende por pobreza energética aquella situación en la que los hogares no pueden acceder a los servicios energéticos esenciales<sup>42</sup>.

Esta participación accesible a todos es una manifestación del principio de participación abierta y sin discriminación<sup>43</sup>, pero va más allá incluso, porque refleja uno de los valores propios de las cooperativas: la responsabilidad y vocación social<sup>44</sup>. Según la Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa: “las cooperativas están abiertas a los miembros de sus comunidades, y tienen un compromiso de colaborar con los individuos a ayudarse a sí mismos. Parcialmente son instituciones colectivas que existen en una comunidad o más de una comunidad. Han heredado tradiciones que se han preocupado por la salud de los individuos en las comunidades. Por tanto, tienen una obligación de esforzarse por ser socialmente responsables “en todas sus actividades”. Dentro de su capacidad financiera, muchas cooperativas también han demostrado una gran vocación social. Muchas han realizado aportaciones importantes de recursos humanos y financieros a sus comunidades” (Valores- La segunda frase, apartado 6º). En este sentido, cabe recordar que en España las cooperativas deben constituir necesariamente un fondo, llamado de formación y promoción cooperativa que tendrán entre sus fines, además de la formación y educación de sus socios y la difusión del cooperativismo, la promoción asistencial del entorno local o de la comunidad en general, así como la mejora de la calidad de vida y del desarrollo comunitario (art. 56.1 c LC).

Si la CE debe basarse en la participación accesible de todos los consumidores incluso de los más vulnerables, la cooperativa es una forma jurídica adecuada, por los principios y valores que inspiran su organización y funcionamiento: puertas abiertas, interés por la comunidad, y valores como la solidaridad o, la responsabilidad y vocación social.

La **asociación** puede tener finalidades de interés general (art. 5 LODA) que den

42. Recomendación (UE) 2020/1563 de la Comisión, sobre pobreza energética (apartado 1º).

43. Un coste injustificadamente elevado para acceder a la condición de socio es discriminatorio para aquellos que queriendo participar en las actividades de la cooperativa y teniendo capacidad para ello, no puedan acceder a la condición de socio por el importe exigido a capital. Una práctica semejante atenta contra el primer y principal principio cooperativo, como lo define la ACI en su Declaración sobre la Identidad Cooperativa (El principio de adhesión voluntaria y abierta, apartado 12º) y debería ser denunciada.

44. En el Informe que acompaña a la Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa se dice que las cooperativas “*Pueden cumplir su papel histórico de distribuir el poder económico de forma más amplia y justa. Pueden mejorar las comunidades donde están ubicadas. Pueden ayudar a la gente capaz de ayudarse a sí misma a escapar de la pobreza*” (Fundamento para la redeclaración de principios, apartado 5º).



cabida a objetivos como facilitar el acceso a la comunidad y a sus servicios, a las personas más vulnerables, aunque no puedan asumir el coste de los servicios<sup>45</sup>. De hecho, la ley reserva la calificación de asociaciones de utilidad pública para aquellas cuyos fines tiendan a promover el interés general (como podría ser fomentar la igualdad de oportunidades, la defensa de los consumidores o la promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales, económicas o culturales, y cualesquiera otros de similar naturaleza) y cuya actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines (art. 32 LODA).

En el caso de las **sociedades mercantiles**, aunque no es una característica de estas, a diferencia de las cooperativas y asociaciones, dado que su finalidad principal es la obtención de beneficios para su distribución entre los socios, es posible que por responsabilidad social asuma ciertos compromisos con las comunidades locales y adopte medidas para garantizar la protección y el desarrollo de esas comunidades, o desde la perspectiva de los derechos humanos, adopte medidas para mitigar y reparar los posibles abusos cometidos<sup>46</sup>.

## 6. Entidades autónomas

La CER se define como una entidad autónoma (art. 2, 16), y en el considerando nº 71 de la Directiva de CER se añade que para evitar abusos y garantizar una amplia participación, las CER deben poder conservar su autonomía respecto de los miembros individuales y de otros actores habituales en el mercado que participen en la comunidad, como miembros o socios, o que cooperen de otras formas, como por ejemplo mediante la inversión.

De nuevo nos encontramos con una característica de la CE que se corresponde con un principio cooperativo **“Cuarto Principio: Autonomía e Independencia”**, es más, la exigencia de autonomía está presente en la propia definición de cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional: *“Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para ...”*.

El principio cooperativo de autonomía dice *“Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, controladas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa”*. Al comentar este principio la ACI señala que es cada vez más frecuente que las cooperativas se integren en proyectos conjuntos con empresas del sector privado, en estos casos es

45. El art. 5 LODE admite que las asociaciones se constituyan con fines de interés general o particular.

46. Medidas previstas en la Ley 11/2018, en materia de información no financiera y diversidad

importante que *“las cooperativas mantengan la libertad de controlar su propio destino futuro al negociar tales acuerdos”*.

La cooperativa es autónoma internamente, con respecto a sus socios, porque está controlada democráticamente por ellos, y ninguno puede tener el control de la cooperativa. En la cooperativa la regla general es que cada socio tiene un voto (art. 26.1 LC), pero cabe voto plural en algunos supuestos, de forma proporcional a su participación en la actividad económica desarrollada en la cooperativa, entre esos supuestos se cita a los socios cooperativas y a los socios entidades públicas, pero en ningún caso el voto de cualquiera de éstos puede ser superior al tercio de los votos totales de la cooperativa (art. 26.2 LC). Por último, también es posible que la cooperativa cuente con socios que no participan en la actividad económica, sino que se limitan a aportar capital (socios colaboradores). Estos socios tienen limitaciones tanto en cuanto a las aportaciones que pueden hacer al capital (no exceder en ningún caso del 45% del total de las aportaciones a capital) como de los votos que pueden tener (no más del treinta por cien de los votos en los órganos sociales de la cooperativa) (art. 14 LC). En definitiva, la cooperativa no sólo se define como autónoma, sino que la ley adopta medidas para garantizar que así sea y que no pueda ser controlada por ningún socio, aunque éste sea una entidad pública o el principal aportante de capital.

La **asociación** también es una entidad autónoma. El art. 2 LODA establece que *“La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación”*. Así mismo, el art.6 añade que *“Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación”*; y, por último, el art. 31 relativo a las medidas de fomento dice con respecto a las administraciones públicas que *“promoverán y facilitarán el desarrollo de las asociaciones y federaciones, confederaciones y uniones que persigan finalidades de interés general, respetando siempre la libertad y autonomía frente a los poderes públicos”*.

Las **sociedades mercantiles** en cambio, no pueden considerarse entidades autónomas porque el control se detenta a través de la posesión del capital (acciones o participaciones) y no hay límite al capital máximo que puede detentar un socio, incluso son posibles las sociedades unipersonales, y tampoco se puede evitar que ese socio que controla la entidad sea una entidad pública (sociedad mercantil estatal, art. 111, Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) o sea una sociedad mercantil (sociedad dominante), conformando o no grupos empresariales.



La CER también puede poner en riesgo su autonomía en sus relaciones con otras personas, aunque no sean socios o miembros, normalmente, a través de la firma de contratos de arrendamiento, financiación, garantía o gestión. Estos contratos deberían limitar en lo posible la dependencia de la comunidad, garantizar su posible rescisión en condiciones razonables, y en todo caso, deberían ser ratificados por la asamblea de socios

La **CCE** en cambio, no exige la autonomía como requisito, ni en su definición ni en su regulación, pero sí determina quienes pueden tener el control efectivo de la comunidad: personas físicas, autoridades locales o pequeñas empresas, esto es cualquiera de estos podría controlar la comunidad, lo cual no sería posible en una cooperativa ni en una asociación, por aplicación del principio de gobernanza democrática, pero si en una sociedad de responsabilidad limitada, siendo suficiente con tener, por ejemplo, la mayor parte de los derechos de voto (normalmente asociado a tener la mayoría del capital social).

Por tanto, si la CER debe ser autónoma, esta característica sólo la garantizan las cooperativas y asociaciones. **La CCE en cambio, y sin tomar en consideración los demás requisitos, sí podría adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil** porque no se exige que sea una entidad autónoma.

## 7. Socios, miembros, promotores y colaboradores.

Las directivas hacen referencia a los integrantes de las CCEE como socios o miembros, según que la forma jurídica adoptada sea la de sociedad (socios) u otra. En todo caso, estos son los que ponen en común sus bienes, derechos o actividades para llevar a cabo los proyectos de la CE; quienes toman las decisiones y asumen principalmente las consecuencias de estas y quienes participan en las actividades que desarrolla la comunidad. Los socios o miembros son consumidores finales de energía (CER) o clientes finales (CCE), aunque también pueden participar en otras actividades que desarrolle la comunidad además del consumo, como la generación, almacenaje, distribución, suministro, compra o venta de la energía. Conviene recordar que las directivas que comentamos vienen a desarrollar la Comunicación (2016), y que uno de sus objetivos prioritarios era ofrecer un trato justo a los consumidores (apartado 4º), por lo que recomienda que se les permita *“producir su propia energía, almacenarla, compartirla, consumirla o venderla en el mercado, directamente o a través de cooperativas de energía”*.

Junto a los socios y miembros, la Directiva CER también hace referencia a otras personas que, sin participar necesariamente en las actividades de la comunidad, pueden colaborar en la puesta en marcha de la comunidad como promotores (art. 22.4 g), o cooperar en su financiación (considerando nº 71).

En el caso de la CER, los socios o miembros han de ser personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios (art. 2.16,b Directiva CER). Estos socios o miembros tendrán en su mayor parte la condición de consumidores finales, sean consumidores domésticos o empresas privadas. Como límite señala la directiva que la participación de las empresas privadas en la CE no puede constituir su principal actividad comercial o profesional (art. 22.1). La participación de las autoridades públicas puede ser muy diversa, desde promotoras de las CER, como hemos visto, a partícipes en la comunidad (art. 22.4 h); se sugiere también que la CE se presta a colaboraciones público-privada-ciudadanas, aunque se reconoce que es un modelo de gobernanza aún poco desarrollado en España<sup>47</sup>.

Los socios o miembros de las CCE son también clientes finales, esto es, compran la electricidad para su consumo propio (art. 16.3 e Directiva CCE). Estos pueden ser clientes domésticos (compra electricidad para su propio consumo) o clientes activos (consumen o almacenan electricidad generada en sus locales, o venden electricidad, entre otras actividades, siempre que éstas no constituyan su principal actividad comercial o profesional), como dice el art. 16.1 c (Directiva CCE). Sin embargo, más allá de que sean clientes finales, no condiciona quienes pueden ser socios o miembros de una CCE, por lo que además de personas físicas y autoridades locales, podrán serlo cualquier tipo de entidad jurídica y empresa, sea pequeña, mediana o grande.

## 8. Gobernanza (Control efectivo).

Las directivas condicionan quienes pueden tener el control efectivo de la comunidad. En el caso de la CER, estará efectivamente controlada por socios o miembros que estén situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de la comunidad y gestionados por esta (art. 2.16.a). Este requisito condiciona la ubicación de los proyectos, que deben estar próximos a los socios o miembros de la comunidad. Las CCE por su parte, estarán **efectivamente controladas** por socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas.

Cabe recordar en este punto, que este control no debe menoscabar la autonomía de las CER; y que las CEE, pese a que no se exige que sean autónomas, y pueden contar con socios o miembros que sean grandes empresas, éstas no pueden tener el control efectivo de la comunidad.

Se entiende por control efectivo la capacidad de un miembro de la comunidad energética de ejercer una influencia decisiva sobre sus decisiones. Se considerará,

---

47. Comunidades Energéticas. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (Ministerio de Transición Ecológica). <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>



entre otros casos, que una persona física o jurídica controla la comunidad energética cuando (Orden TED/1446/2021, art. 2.4):

- » “ Posea la mayoría de los derechos de voto;
- » “ Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría del personal de dirección o de gestión de la comunidad energética;
- » Ejercer una influencia dominante en la toma de decisiones de la comunidad energética o pueda disponer de la mayoría de los derechos de voto, a través de cualquier pacto o acuerdo celebrado con terceros;
- » “ Haya designado con sus votos a la mayoría del personal de dirección o de gestión de la comunidad energética.

**9. La finalidad primordial en ambas CCEE debe ser proporcionar beneficios medio ambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.**

Entre los posibles beneficios medioambientales se señalan entre otros: una disminución de la energía consumida en red; un aumento del uso de las energías renovables; la contribución a la descarbonización del planeta, o el acceso a recursos locales de energía sostenible y servicios de movilidad.

Entre los beneficios económicos, el ahorro para el consumidor final, oportunidades de inversión para los ciudadanos y negocios locales, o la posibilidad de generar ingresos que permanezcan en la comunidad local.

Y como beneficios sociales se citan, la creación de empleo local, la creación de tejido comunitario, cohesión social y la democratización del sistema energético.

La finalidad lucrativa entendida como generación de ganancias a partir de las inversiones, para su distribución entre los inversores, no es una finalidad principal, aunque tampoco está excluida, pero deberá estar subordinada a otros fines prioritarios como el ahorro para el consumidor final; la reinversión en energías renovables o la creación de empleo en el entorno local. No obstante, y dado que la financiación es uno de los principales retos que enfrentan las CCEE (particularmente, recaudar fondos de ciudadanos, pymes o autoridades locales; dificultad de acceso a la financiación de tercero y falta de confianza de los inversores)<sup>48</sup>, la Directiva CER ordena a los Estados miembros que proporcionen un marco facilitador que permita fomentar el desarrollo de CER garantizando entre otros, instrumentos disponibles de acceso a la financiación (art. 22.4.g)<sup>49</sup>.

Las cooperativas y asociaciones por su propia naturaleza priorizan los citados

---

48. Comunidades Energéticas. En el marco del Plan de Recuperación, op. cit.

49. En su considerando 26º la Directiva CER establece que debe permitirse a los Estados miembros adoptar medidas de apoyo financiero a las comunidades de energía renovables como que reciban ayudas directas si cumplen con los requisitos de las pequeñas instalaciones.

intereses sociales, económicos y medioambientales, sobre los financieros. Las cooperativas pueden incluso retribuir de forma limitada las aportaciones a capital de sus miembros, las asociaciones no pueden de ningún modo. En el caso de las sociedades de responsabilidad limitada, aunque el ánimo de lucro es un elemento característico de su propia naturaleza como sociedad, y sociedad mercantil en particular, puede incorporar estatutariamente otras finalidades compatibles con su responsabilidad social y medioambiental.

## 10. Actividades de las CCEE.

La Directiva CER (art. 22.2) ordena a los Estados miembros que garanticen que estas comunidades tengan derecho a:

- a. Producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compraventa;
- b. Compartir, en el seno de la comunidad, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de la CER;
- c. Acceder a todos los mercados de la energía, tanto directamente como mediante agregación de manera no discriminatoria.

La Directiva CCE por su parte, establece que esta comunidad participa en la generación, distribución, suministro (venta o reventa), consumo, agregación y almacenamiento de energía, incluida la procedente de fuentes renovables, y en la prestación de servicios de eficiencia energética o, servicios de recarga para vehículos eléctricos, u otros servicios energéticos a sus miembros o socios (art. 2.11 c). Además de las anteriores, estas comunidades también pueden compartir energía en su seno (art. 16.3.d) y entre sí (art. 16.1.d), y acceder a todos los mercados organizados, directamente o a través de la agregación de forma no discriminatoria (art. 16.3 a).

Como puede verse, las principales diferencias entre ambos tipos de comunidades son: por una parte, que la CER limita sus actividades a las energías renovables, mientras que la CCE puede desarrollar sus actividades en todo tipo de energías; y por otra, que las CCE pueden desarrollar más actividades, por ejemplo, pueden ser concesionarias del derecho a gestionar redes de distribución en su zona de operaciones (art. 16.4). No debe olvidarse que en derecho español sólo pueden desarrollar actividades de distribución de energía las cooperativas de consumidores y sociedades mercantiles.

Por último, y aunque no se diga expresamente, pero se deduce del conjunto del articulado de la Comunicación (2016) y de ambas directivas, todas estas actividades constituyen servicios que las comunidades ofrecen a sus socios o miembros, por lo que puede decirse que la actividad de las comunidades energéticas está orientada a prestar servicios a sus socios o miembros, al menos con carácter preferente.



Las cooperativas y sociedades mercantiles podrían desarrollar todas las actividades previstas para las CCEE, en el caso de las cooperativas es natural en ellas prestar estos servicios a sus miembros, en el caso de la sociedad de responsabilidad limitada, como dijimos no está obligada a prestar servicios a sus socios, salvo que así se haya determinado estatutariamente. Las asociaciones sí podrían prestar sus servicios a sus asociados, pero no podrían ser comercializadoras ni distribuidoras de la energía.

La participación de los socios en la actividad económica de la CE sobre todo como consumidores o usuarios de la energía, la adhesión abierta y voluntaria, la autonomía (o control efectivo por parte de personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales) y los fines mutualistas o de interés general que deben perseguir, nos hacen pensar en la cooperativa como forma jurídica que mejor se adapta a las características atribuidas a las comunidades.

## 9. Oportunidades y desafíos para las cooperativas

Las comunidades energéticas se presentan como una oportunidad para que los consumidores de energía unan sus fuerzas para garantizarse una energía limpia a un precio razonable, reducir su consumo energético y contribuir a la mejora de su entorno tanto social como medioambiental. En definitiva, los consumidores unidos en comunidades energéticas pueden, no sólo mejorar sus condiciones y las de su entorno, sino también, contribuir a la transición energética, y este es un objetivo de interés general que los gobiernos, al menos en la Unión Europea están promoviendo, para combatir el cambio climático.

De las distintas formas jurídicas que pueden adoptar las CCEE, como hemos visto, la cooperativa es la que mejor se adapta, por compartir fines y por gozar de mayor experiencia en la generación y distribución de energía a sus miembros consumidores, y en particular en la última década, energía renovable.

No sorprende que el legislador se haya inspirado en las cooperativas energéticas a la hora de diseñar las CCEE, adoptando sus fines, valores y principios, como hemos visto. La experiencia de Alemania es muy significativa, el país con mayor desarrollo de comunidades en Europa, la mayoría de las cuales son cooperativas ciudadanas de energía. Tampoco debería olvidarse la experiencia alemana que llevó a la decadencia de muchas comunidades energéticas hace unos años, cuando, por su vaga definición permitió que los grandes operadores del mercado constituyeran comunidades falsas donde la participación de los consumidores se limitaba a la de clientes pasivos, sometidos a los intereses de aquellos. Tal vez por ello, la regulación de las directivas pone el acento en asegurar que el control de las CCEE no esté en manos de empresas grandes, ni que se prioricen los beneficios financieros, y ordena a las empresas distribuidoras que faciliten a las comunidades energéticas la conexión a la red general y que puedan compartir en su interior y entre ellas, la energía que generan.

Si las comunidades energéticas responden a las características que establecen las directivas, lo más probable es que se constituyan como cooperativas. Por supuesto, todas las cooperativas energéticas, sean las antiguas cooperativas eléctricas de ámbito local, como las más recientes cooperativas de energías renovables, deben ser consideradas comunidades energéticas, como hemos visto en Alemania. Realmente, los dos modelos de cooperativas, presentes tanto en Alemania, como en España y seguramente, en el resto de países de la UE, se identifican fácilmente con la CER y la CCE, respectivamente.

Las oportunidades son muchas, el legislador europeo ha diseñado un vehículo para la transición energética que responde a los fines y principios de las cooperativas, y que además está siendo ampliamente financiado por las administraciones públicas a todos los niveles.

Por otra parte, los desafíos no son pocos, dificultades para conformar comunidades por exceso de individualismo o por desidia<sup>50</sup>, para aportar los pocos recursos que no son objeto de subvención, para hacer frente a las grandes comercializadoras que siguen dificultando la conexión a la red, y la prestación de otros servicios que tienen que facilitar a las comunidades. También es un reto diferenciar una auténtica comunidad energética basada en la participación voluntaria, abierta y autónoma, de otras pseudo comunidades, nacidas al amparo de las políticas de promoción, para aprovechar las ayudas, hacer negocios o ampliar la clientela<sup>51</sup>. A esto contribuye definiciones vagas y poco claras, como la confusión generada en España entre “comunidades energéticas” y “autoconsumo conjunto” también denominado “comunidad”, indebidamente, tanto en la publicidad de las grandes compañías energéticas, como hemos visto, como en las normas de ayudas públicas para la instalación de proyectos de generación de energía. El Real Decreto Ley 18/2022, de 18 de octubre, además, contempla la creación de una CER para el autoconsumo conjunto (art. 4.7)<sup>52</sup>.

50. El Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía del Ministerio de Transición Energética señala entre las barreras que frenan el desarrollo de las CCEE: la falta de interés por parte de la ciudadanía y la escasa motivación de los miembros de la comunidad.

51. Entre los reclamos que hacen las grandes distribuidoras de energía dirigidos a promover o gestionar comunidades energéticas podemos señalar a título de ejemplo los siguientes: “Descubre la Comunidad Solar Smart | Iberdrola”; “Iberdrola será facilitador tecnológico de las comunidades energéticas locales”; “Comunidades solares con Repsol Solmatch”; “Repsol democratiza el autoconsumo: lanza 30 comunidades energéticas” [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/04/16/companias/1618589479\\_701818.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/04/16/companias/1618589479_701818.html); <https://www.iberdrola.es/blog/autoconsumo/autoconsumo-colectivo-placas-solares-comunidad-de-vecinos>; [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/04/16/companias/1618589479\\_701818.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/04/16/companias/1618589479_701818.html) <https://www.repsol.com/es/sostenibilidad/economia-circular/nuestros-proyectos/solmatch/index.cshtml#:~:text=Comunidades%20solares%20con%20Repsol%20Solmatch&text=Se%20trata%20de%20un%20sistema,y%20disfrutar%20de%20energ%C3%ADa%20renovable>; <https://www.eleconomista.es/energia/noticias/10409467/03/20/Repsol-democratiza-el-autoconsumo-lanza-30-comunidades-energeticas.html>.

52 Recuérdese que autoconsumidor es el consumidor que produce por cuenta propia la energía que consume, lo haga individualmente o conjuntamente con otros autoconsumidores (sin constituir ninguna entidad jurídica); mientras que las CCEE son personas jurídicas propietarias de las instalaciones energéticas, y no se constituyen para autoconsumir, sino que, si producen energía, es para distribuirla a sus socios o miembros.



La coyuntura pone de manifiesto la importancia de entender la cooperativa y sus principios, tanto por parte de los promotores y asociados, como de los empleados y dirigentes de las administraciones públicas. No es equivalente una cooperativa a una asociación o a una sociedad mercantil, si el legislador no entiende la diferencia, es difícil que el objetivo de poner al consumidor en el centro del sistema energético y contribuir a una energía descentralizada y gestionada democráticamente, se consiga.

## 10. Conclusiones

La problemática que plantea el sector energético es global (escasez de fuentes de energía, carestía del precio de la energía, pobreza energética y contaminación del medio ambiente); y si bien hay notable consenso científico y político sobre la necesidad de reducir el consumo energético (eficiencia), y reemplazar lo antes posible las energías fósiles por las renovables (sostenibilidad); lo cierto es que este cambio de rumbo o transición puede frenar y reducir el crecimiento de las empresas y de la economía, y este es un precio que muchos gobiernos a nivel mundial no están dispuestos a asumir.

Es en este contexto en el que las autoridades de la UE apelan a los consumidores y ciudadanos para que contribuyan a la transición energética, reduciendo los consumos y generando la energía renovable que precisen consumir, sea como autoconsumidores, o asociándose en comunidades energéticas.

La Unión Europea define qué es una comunidad energética y señala las características que deben cumplir, pero no determina que forma jurídica deben tener, dejándolo a la decisión de cada Estado miembro.

Hemos analizado la cooperativa eléctrica y su evolución en España a lo largo de los años, desde las primeras experiencias a finales del siglo XIX, su primera regulación en 1931 como cooperativa de suministros especiales, y cómo vuelve a cobrar protagonismo cuando los ciudadanos se unen para adquirir y generar energías “renovables” en la década del 2010. Esta evolución no ha estado exenta de dificultades, la cooperativa ha tenido que pleitear para no ser excluida del mercado eléctrico, como comercializadora y distribuidora de energía, haciendo frente el gran oligopolio que domina el sector y a una administración pública, que permite que altos cargos políticos, antes o después, acaben formando parte de los consejos de administración de estas empresas<sup>53</sup>.

---

53. <https://www.publico.es/economia/puertas-giratorias-vinculos-elites-politicas-empresas-electricas-modelo-convivencia-eterna-sospecha.html>; <https://www.20minutos.es/noticia/4843063/0/las-electricas-la-puerta-giratoria-preferida-de-aznar-y-felipe-gonzalez-a-carmona-los-politicos-que-han-fichado-por-empresas-privadas/>; <https://elnuevolunes.es/portada/la-lista-de-expoliticos-con-nomina-electrica-no-tiene-fin/>; <https://www.elmundo.es/cronica/2014/02/23/530881d922601da2168b456c.html>; <https://www.elsaltodiario.com/multinacionales/puertas-giratorias-ministros-secretarios-estado-energia-enagas-red-electrica-iberdrola-endesa-abengoa-retiro-dorado-de-la-politica>.

Como punto final de esa evolución nos planteábamos qué papel puede jugar la cooperativa, y la cooperativa eléctrica en particular, ante las nuevas comunidades energéticas. Hemos comprobado como la cooperativa es un modelo elegible en los países de la UE para dar forma jurídica a la comunidad energética, en ocasiones como única opción y en la mayor parte de los casos, junto con las asociaciones e incluso con algunas formas de sociedad de capital.

También hemos analizado las características que deben cumplir las CCEE y nos hemos planteado su compatibilidad con las formas jurídicas recomendadas en España: asociación, cooperativa y sociedad de responsabilidad limitada. Del análisis se evidencia que sólo la cooperativa cumple con todas las características prescritas tanto para ser una CER como una CCE. La asociación podría dar forma en principios una CE, pero no está habilitada para ser comercializadora o distribuidora de energía, ni para retribuir las aportaciones de los asociados, por lo que podría ser una CER centrada principalmente en la generación de energía para consumo de sus asociados o para desarrollar otro tipo de actividades en beneficio de éstos o de la comunidad en la que se ubica. La sociedad de responsabilidad limitada, apenas cumple alguna de las características exigidas; no obstante, si adaptara sus estatutos para hacer posible la participación abierta y voluntaria de sus miembros, la autonomía o al menos, el control de la sociedad limitado a determinadas personas, la renuncia de sus socios a la distribución de los beneficios, a priorizar los intereses sociales y medioambientales, pues tal vez, podría inscribir dichos estatutos en el Registro Mercantil y demostrar así que es una CE.

La actual coyuntura ofrece muchas oportunidades para el desarrollo de las cooperativas energéticas existentes, y para la creación de otras nuevas, pero también tendrán que hacer frente a muchos desafíos porque las dificultades son muchas, y porque la competencia es potente y no va a facilitar el desarrollo del modelo, si le resta clientela o no puede controlarlo. Por ello es esencial que el consumidor tome conciencia y se empodere, y que la cooperativa se dé a conocer, y se favorezca su constitución y desarrollo, pero, asegurando su autenticidad, que sólo garantiza el respeto a los fines, valores y principios cooperativos.





# La identidad cooperativa y el derecho cooperativo - en vía a un derecho humano al desarrollo sostenible

• Hagen Henry

## I Introducción

El título del artículo capta la siguiente afirmación: Es derecho cooperativo organizativo<sup>1</sup> en su sentido sustancial toda regla jurídica en su sentido formal<sup>2</sup> y toda práctica jurídica inferidas de la identidad cooperativa de tal manera que la regla o la práctica obliga a las empresas cooperativas a contribuir al desarrollo sostenible.

Para muchos, esa doble determinación de las grandes líneas del derecho cooperativo, por la identidad cooperativa y por las exigencias del desarrollo sostenible (determinantes del derecho cooperativo), constituye una limitación ilegal o indebida de la autonomía y/o soberanía de aquellos que el derecho empodera a hacer el derecho (hacedores del derecho).

El objetivo del artículo es mostrar que no se trata de una limitación ilegal o indebida. En cuanto a la identidad cooperativa, los hacedores del derecho cooperativo se han comprometido en pleno ejercicio de su autonomía y/o soberanía a respetarla. En cuanto a las exigencias del desarrollo sostenible, se trata de un compromiso basado en el fundamento de todo normativo, sea ese de naturaleza social, ética, moral, religiosa, jurídica u otra.

Dicho de otra manera: Opino que mi afirmación relativa a la determinación de la sustancia del derecho cooperativo por la identidad cooperativa y las exigencias del desarrollo sostenible se justifica jurídicamente.

1. Grosso modo, se trata de aquellas reglas y prácticas que justifican la atribución de la personalidad jurídica a una entidad.

2. Es regla jurídica en el sentido formal toda regla establecida según el procedimiento prescrito por la constitución de un estado o la de una organización regional o internacional, sin considerar su contenido.



Obviamente, al honrar esos compromisos encontramos una serie de desafíos jurídicos.

Con eso se diseña la estructura del artículo. La siguiente Parte (II) trata de la relevancia jurídica de la identidad cooperativa y de las exigencias del desarrollo sostenible para el derecho cooperativo. La Parte III discute algunos desafíos con que nos confrontan esos determinantes del derecho cooperativo. La Conclusión (IV) resume la ponencia.

## **II La relevancia jurídica 3 de la identidad cooperativa y de las exigencias del desarrollo sostenible para el derecho cooperativo**

### **1. La relevancia jurídica de la identidad cooperativa para el derecho cooperativo**

Sin excluir otras nociones de identidad cooperativa entiendo por “la identidad cooperativa” la identidad de las cooperativas tal como la compone la Declaración sobre la identidad cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional en 1995 (Declaración de la ACI).<sup>4</sup> La Declaración de la ACI formula: “Los principios cooperativos [interdependientes, enumerados y explicados en la Declaración] son pautas mediante las cuales las cooperativas [definidas en la Declaración] ponen en práctica sus valores [enumerados en la Declaración junto a una serie de valores éticos de los socios].” La gran mayoría de las cooperativas en el mundo, y a través de ellas alrededor de 1.2 billones de socios,<sup>5</sup> se identifican con esa identidad cooperativa y, como lo veremos, su autoidentificación encuentra su vital reconocimiento heterónomo en el derecho público internacional. En la práctica y en la literatura se utiliza con frecuencia el término “principios cooperativos”<sup>6</sup> para significar o los principios cooperativos, o los valores y principios cooperativos o los tres componentes de la identidad cooperativa.

La relevancia jurídica del contenido de la Declaración de la ACI resulta de dos hechos: Primero, la naturaleza jurídica de la Declaración de la ACI y, segundo, el reconocimiento del contenido de la Declaración de la ACI por el derecho público internacional.

### La naturaleza jurídica de la Declaración de la ACI sobre la identidad cooperativa

---

3. No necesariamente “obligatoriedad jurídica”. Entiendo por “relevancia jurídica” una situación en donde los argumentos, a pesar de no ser suficientes para fundar una obligación jurídica, fundan una obligación in spe que exige justificar toda desviación de esa obligación in spe.

4. International Co-operative Review, Vol. 88, no. 4/1995, 85 f.; <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>

5. Cifra de la ACI. Véase a <https://www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures> (14.9.2022).

6. Como lo hace la ACI misma en su Reglamento, véase a <https://www.ica.coop/en/media/library/governance-materials/ica-bylaws> (14.9.2022).

No obstante otras calificaciones, la Declaración de la ACI es de naturaleza jurídica porque su texto integra el Reglamento de la ACI (Artículos 5-7).<sup>7</sup> La ACI es una asociación, persona jurídica, del derecho belga. Su Reglamento tiene obligatoriedad jurídica. En cuanto a los efectos jurídicos más allá de la ACI misma cabe distinguir tres situaciones. Primera, para los asociados de la ACI, constituidos en forma de cooperativa, el Reglamento establece la obligación de traducir los elementos de la identidad cooperativa en reglas de sus estatutos y en su práctica. Segunda situación, el Reglamento obliga a todos los asociados de la ACI a respetar la identidad cooperativa y a velar a lo que sus propias adherentes hagan lo mismo.<sup>8</sup> Tercera situación, la de los adherentes de los asociados de la ACI. No tengo respuesta a la cuestión si la Declaración tiene efectos jurídicos indirectos para ellos y cuales serían.

Las dos primeras situaciones tienen potencial para un conflicto entre el derecho asociativo belga y el derecho nacional bajo el cual los asociados de la ACI sean registrados. Si el derecho nacional respeta la identidad cooperativa, no habrá conflicto. En caso de no ser así, tenemos que distinguir entre los asociados (potenciales) de la ACI en forma jurídica de cooperativa y los asociados en otra forma jurídica. Tratamos aquí solo de la membresía en forma de cooperativa.

Si el legislador no quiere crear un doble sistema de cooperativas - cooperativas que respetan la identidad cooperativa y cooperativas que no la respetan - no hay otra opción que la de adecuar su derecho cooperativo con la identidad cooperativa. Eso por las siguientes dos razones: Primera, si el derecho nacional permite a las cooperativas adherir a la ACI, el derecho cooperativo debe conformar con la identidad cooperativa. Si no conforma con ella, viola el principio de la prohibición del venire contra factum proprium, porque permite la adhesión a la ACI, que implica el respecto de la identidad cooperativa por parte de las cooperativas asociadas de la ACI, mientras que prohíbe que los estatutos de esas cooperativas integran la identidad cooperativa. Segunda razón, si el derecho nacional no permite a las cooperativas adherir a la ACI, viola el vinculante derecho humano a la libre asociación.<sup>9</sup>

Debemos concluir que la Declaración de la ACI no crea solamente obligaciones jurídicas para los adherentes de la ACI, sino es también jurídicamente relevante para terceras personas, en nuestro caso para los legisladores. Eso demuestra la interrelación de los derechos nacionales, regionales e internacionales. Al reconocer la identidad cooperativa, el derecho público internacional refuerza ese argumento. Es eso que vamos a discutir a continuación.

---

7. <https://www.ica.coop/en/media/library/governance-materials/ica-bylaws> (14.9.2022).

8. Como obligación anexa a los deberes de los asociados de la ACI.

9. Véase Pacto sobre los derechos humanos civiles y políticos, Artículo 22.



## 1.2 El reconocimiento de la identidad cooperativa por el derecho público internacional<sup>10</sup>

La cuestión es si hay un texto o un acto que exija que la identidad cooperativa se traduzca en reglas y prácticas jurídicas y que califique de fuente del derecho público internacional. Sin ser exhaustivo el Apartado 1. del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia enumera tres fuentes principales del derecho público internacional.

*Según su letra a.* son fuente del derecho público internacional “las convenciones internacionales [...]”. Entre los principales textos que tratan de la identidad cooperativa<sup>11</sup> no hay ninguno que tenga por sí mismo la calidad de una convención (tratado). Pero, la doctrina equipara enunciaciones de organizaciones internacionales a convenciones, independientemente de sus varias denominaciones (recomendaciones, resoluciones, directrices, decisiones etc.), siempre cuando esas enunciaciones reúnan las siguientes condiciones: la constitución de la organización la empodera a hacer derecho; la enunciación forma parte del espectro de los instrumentos jurídicos de la organización; y la enunciación disfruta de un alto grado de legitimidad democrática.<sup>12</sup>

A la luz de esas condiciones, solo las Directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas (Directrices de las NU) en 2001 y la Recomendación [No, 193] sobre la Promoción de las Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo (R. 193 de la OIT) en 2002 pueden considerarse. Pero, solo la R. 193 de la OIT parece reunir las condiciones mencionadas. Además, la R. 193 de la OIT no hace solamente referencia a la Declaración de la ACI, como lo hacen las Directrices de las NU, sino incluye, aún con modificaciones,<sup>13</sup> los elementos de la identidad cooperativa

10. Para más detalle véase Henry, Hagen, International Cooperative Law. Utopia, Realistic Utopia or Reality?, in: Revista Cooperativismo e Economía Social, no. 42/2019-2020, 25-56.

11. que son

- la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional en 1995 (Declaración de la ACI)
- las Directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas en 2001 (UN doc. A/RES/54/123 and doc. A/RES/56/114 (A/56/73-E/2001/68; Res./56)
- la Recomendación No. 193 sobre la Promoción de las Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo en 2002 (R.193 de la OIT; The Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002. ILC 90-PR23-285-En-Doc, June 20, 2002); y el
- Informe bianual del Secretary-General of the United Nations on “Cooperatives in social development” en 2021 (A/76/209).

12. Véase Virally, Michel, La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, in : Annuaire français de droit international, Vol. II, 1956, 66 ss. (reproducido in : Le droit international en devenir, Paris : Presses Universitaires de France 1990, 169 ss..)

13. En cuanto a esas modificaciones véase Henry, Hagen, Reflexiones en torno al derecho cooperativo desde una perspectiva global - homenaje a Dante Cracogna, in: Congreso Continental de Derecho Cooperativo: San José de Costa Rica, 20 al 22 de noviembre de 2019 / compilado por Dante Cracogna. – 1ª ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Intercoop; San José de Costa Rica: Cooperativas de las Américas, 2020. Libro digital, EPUB Archivo Digital: online ISBN 978-987-1596-59-1, 109-123.

en su texto (Párrafos 2 y 3 y el Anexo). Su Párrafo 10. (1) exige que “[l]os Estados Miembros [de la OIT] deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos [...]”<sup>14</sup>

Antes de discutir si la R. 193 de la OIT reúne las mencionadas condiciones para ser calificada de fuente del derecho público internacional, cabe aclarar tres puntos: Primero, la postura del derecho nacional relativa al derecho público internacional<sup>15</sup> no determina la obligatoriedad jurídica de un texto o acto. El Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no condiciona las fuentes del derecho de esa manera; la doctrina tampoco lo hace. Si fuera así, la obligatoriedad jurídica del derecho público internacional dependería del comportamiento de un actor (el Estado) que el derecho público internacional es por regular. Segundo punto, la distinción que hace el Apartado 6 del Artículo 19 de la Constitución de la OIT entre convenciones y recomendaciones es un indicio para la calificación jurídica de esos instrumentos, pero no la determina. La diferencia entre las convenciones y las recomendaciones de la OIT no es que las segundas, por su denominación, no sean obligatorias. Según el Apartado 6 del Artículo 19 de la Constitución de la OIT la mera adopción de una recomendación de la OIT establece un número de obligaciones jurídicas para los Estados miembros. Tercer punto, la siguiente argumentación trata solamente de la R. 193 de la OIT y no de las recomendaciones de la OIT en general y se limita a su posible obligatoriedad en cuanto al derecho cooperativo a lo cual se refieren además del citado Párrafo 10. (1) varios Párrafos de la R. 193.<sup>16</sup> La argumentación no trata de las demás materias reguladas por la R. 193.

En cuanto a ese punto específico, la R. 193 reúne las condiciones antes mencionadas y que fundan su calidad de fuente del derecho público internacional: La Constitución de la OIT la empodera a hacer derecho; la R. 193 forma parte de los instrumentos jurídicos de la OIT; y la R. 193 disfruta de un alto grado de legitimidad democrática por las siguientes razones. Participaron casi todos los Estados Miembros de la OIT en el voto sobre la R. 193 y la adoptaron con solo tres abstenciones;<sup>17</sup> el tripartismo y la transnacionalidad de la OIT<sup>18</sup> constituyen un factor democrático único en el sistema de las organizaciones internacionales; al

14. De cierta manera el Párrafo 10. (1) repite lo que se dice ya en el Párrafo 6, pero el Párrafo 10. (1) se dedica exclusivamente al derecho cooperativo.

15. Simplificando por mucho, esas posturas pueden resumirse en dos, la una monista que no diferencia entre derecho nacional e derecho internacional en cuanto a la obligatoriedad, la otra dualista que considera que el derecho internacional integra el derecho (nacional) solo si se ha transformado por un acto del estado en derecho nacional.

16. Párrafos 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 y 18.

17. Véase <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-23vote.pdf>

18. Véase, respectivamente, los Artículos 3, 1. y 4, 1. de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.



integrar - aún con modificaciones - el contenido de la Declaración de la ACI en el texto de la R. 193 la Conferencia General de los representantes de los Miembros [asamblea general de la Organización internacional del trabajo) reconocía la autoidentificación de unos 700 millones de socios en cooperativas, hoy son casi 1.2 billones. La identidad cooperativa es el resultado temporal de un largo, único y continuo proceso de prácticas teorizadas y de teoría practicada; 19 y, finalmente, a través del Reglamento de la ACI esos 1.2 billones de socios en cooperativas se auto-vinculan a respetar la identidad cooperativa.

*La letra b. del Apartado 1. del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* reconoce como fuente del derecho público internacional la “costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.” Mientras que la existencia de una costumbre parece indicada, hay dudas en cuanto a su aceptación como derecho (“opinio iuris”). En lo del derecho cooperativo, la R. 193 de la OIT forma parte de un conjunto de textos y actos de similar contenido que amplifican recíprocamente la voluntad de sus autores de conformar el derecho cooperativo con la identidad cooperativa. A considerar también que la R. 193 no crea nuevos derechos u obligaciones, sino concretiza los Pactos sobre los derechos humanos en 1966, jurídicamente vinculantes desde 1976, el uno relativo a los derechos civiles y políticos, el otro relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, siempre más Estados (gobiernos, legisladores e instancias jurisdiccionales), organizaciones regionales u otros actores introducen “los principios cooperativos” en sus actos o se refieren a “principios cooperativos”. 20 Eso resulta en una gran variedad

---

19. En cuanto a la historia y la interpretación continua de la Declaración de la ACI, véase Cano Ortega, Cristina, Una perspectiva actual del sexto principio cooperativo: Cooperación entre cooperativas, in: CIRIEC-España. Revista Jurídica, 2015, Vol. 27, 285-331 (288 ss.); International Cooperative Alliance Blueprint for a cooperative decade 2011-2020: <http://ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Blueprint%20-%20Final%20-%20March%2013%20ES.pdf>; Alianza Cooperativa Internacional, Notas de orientación para los principios cooperativos: <http://ica.coop/sites/default/files/attachments/Guidance%20Notes%20ES.pdf>  
En 2018 la ACI estableció un Comité de la Identidad Cooperativa: el XXXIII Congreso de la ACI en 2021 en Seoul tenía como tema “Profundar nuestra identidad”. El número 141 de la Revista REVERSCO, una monografía, se dedica a la “Identidad cooperativa.” Véase también Henry, Hagen, El derecho cooperativo, ¿instrumento de puesta en valor de los elementos diferenciales de las empresas cooperativas?, in: Aguilar Rubio, Marina (dir.), Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y solidaria, Madrid et al.: Marcial Pons 2022, 49-60.

#### 20. Textos nacionales

- Por ejemplo la Constitución de Portugal y el Artículo 3 del Código Cooperativo portugués; el Artículo 1 de la Ley de cooperativas del País Vasco.
- Véase además los capítulos introductorios a los informes nacionales en: Dante Cracogna, Antonio Fici and Hagen Henry (eds.), International Handbook of Cooperative Law, Heidelberg et al.: Springer 2013; ILO, “General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization”, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Articles 19, 22, and 35 of the Constitution [of the ILO]). International Labour Conference, 99th Session, 2010 Geneva: International Labour Office, Report III (Part 1 B); ILO, The Story of the ILO’s Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No.193). A review of the process of making ILO Recommendation No. 193, its implementation and its impact, Geneva: ILO 2015:[http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/WCMS\\_371631/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/WCMS_371631/lang-en/index.htm); y los resultados de los ICA Legal Framework Analyses: [coops4dev website](https://www.coops4dev.org/)

#### Textos regionales

- Artículos 6 y 18, 11° del Acte uniforme relatif aux sociétés coopératives de Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) de 2010;
- Artículo 4 de la East African Community Cooperative Societies Bill de 2014 (todavía no en vigor);

de reconocimientos o casi-reconocimientos de la identidad cooperativa. 21 Esa variedad de las referencias a “los principios cooperativos” o a “principios cooperativos” y la falta de justificación de esas referencias ponen en duda la existencia de una costumbre que sea “aceptada como derecho.”

*Según la letra c. del Apartado 1. del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* pueden ser fuentes del derecho “los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.” La ya mencionada prohibición del venire contra factum proprium constituye un tal principio de derecho: el derecho no puede permitir a las cooperativas adherir a la ACI y al mismo tiempo no permitirles cumplir con sus obligaciones emanantes del Reglamento de la ACI.

Además, propongo considerar un argumento relativo a la relación entre el normativo jurídico y los hechos empíricos que es por regular. El argumento es el de la “normative Kraft des Faktischen”, de la fuerza normativa de los hechos. Se trata de un argumento controvertido. En general, no se acepta la idea de que los hechos empíricos hacen el normativo jurídico. Pero la autoidentificación y la autovinculación del gran número de socios de cooperativas con la identidad cooperativa son hechos que los hacedores del derecho cooperativo no pueden descartar, a menos de arriesgar la mala o la no implementación del derecho cooperativo.

Para resumir esa Parte, sea la fuerza persuasiva de los argumentos presentados la que sea, como mínimo, los hacedores del derecho cooperativo tienen la obligación de justificar su decisión si no quieren traducir la identidad cooperativa en reglas y prácticas jurídicas.

## **2. La relevancia jurídica de las exigencias del desarrollo sostenible para el derecho cooperativo**

Por “exigencias del desarrollo sostenible” entiendo que cada uno de nuestros actos tiene que tomar simultáneamente en cuenta los aspectos del desarrollo sostenible. Ya vivimos la era ecológica. Si no hay consenso sobre la manera de cómo hacerlo, sí, hay consenso sobre los aspectos más relevantes del desarrollo sostenible, su calidad de aspectos y no de elementos, y su globalidad. En general, se mencionan tres aspectos: la justicia social, la seguridad económica y la protección de la biosfera. Añadimos un cuarto aspecto, el de la estabilidad

- 
- Artículo 4 de la Ley marco para las cooperativas de América Latina de 2008 (en particular su Artículo 21). Esa “ley” marco no es una ley en el sentido constitucional, pero es de gran influencia.
  - Consideración 6 del Reglamento (CE) No 1435/2003 del Consejo del 22 de julio de 2003 relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE). Se refiere a las Directrices de las UN que, a su vez, se refieren a los principios cooperativos en su Párrafo 11.

21 Véase Henry, Reflexiones ..., op. cit..



política, <sup>22</sup> porque, y simplificamos, sin justicia social no hay estabilidad política; sin estabilidad política no hay seguridad económica; sin seguridad económica la gente no se interesa en el estado de la biosfera.

Cumplir con esas exigencias es una obligación jurídica. Su base es el derecho humano al desarrollo sostenible. <sup>23</sup> A continuación, voy a desarrollar argumentos que funden la existencia de ese derecho.

La cuestión es - como la era para la relevancia de la identidad cooperativa para el derecho cooperativo - ¿Hay textos, actos, prácticas relativos a un derecho humano al desarrollo sostenible que constituyan una fuente del derecho público internacional según el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia? De las fuentes del derecho público internacional discutidas antes, a saber, “las convenciones internacionales”, la “costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho” y “los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas” (letras a., b. y c. del Apartado 1. del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia) vamos a discutir solamente las dos últimas. La primera se excluye por no haber una convención o un instrumento equiparado sobre el asunto.

*La letra b. del Apartado 1. del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* reconoce como fuente del derecho público internacional la “costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.” Como costumbre de tomar en cuenta las exigencias del desarrollo sostenible puede considerarse la larga historia de la idea de desarrollo sostenible y de desarrollo, así como la gran cantidad de textos y actos (práctica) tratando de o refiriéndose al desarrollo sostenible y al desarrollo. <sup>24</sup> Pero no es seguro si se trata de una “práctica generalmente aceptada como derecho” (“opinio iuris”). Una de las razones más importantes porque le falta posiblemente a esa práctica la opinio iuris que podría fundar su calidad de fuente del derecho público internacional es que esa práctica tiene diferentes, aún relacionados, objetos, el del desarrollo sostenible y el del desarrollo. Si la práctica relativa al desarrollo sostenible parece acompañar la humanidad desde siempre, sea con

---

22. Para tres aspectos véase, por ejemplo, la Unión Europea: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communicatioenn-next-steps-sustainable-europe-20161122\\_e](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communicatioenn-next-steps-sustainable-europe-20161122_e). En ese sentido también Pufé, Iris, Nachhaltigkeit [Sostenibilidad], München: UKV Verlag 2012. Para cuatro aspectos véase, por ejemplo, UNESCO: [http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme\\_a/popups/mod04t01s03.html](http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_a/popups/mod04t01s03.html) -.

El término “ biosfera” se utliiza aqui para designar el ambiente o la natura. Otros lo utilizan para designar el conjunto de los cuatro asepectos del desarrollo sostenible. Véase, por ejemplo, Grinevald, Jacques, La Biosphère de l'Anthropocène. Climat et pétrole, la double menace. Repères transdisciplinaires (1824-2007), Genève : Georg 2007.

23. La idea de tratar de concebir un derecho humano al desarrollo sostenible la recibí de la lectura de un artículo por Bekhechi (véase Bekhechi, M. A., Quelques notes et réflexions sur le statut du droit international du développement durable, in: Mohammed-Jalal Essaid (sous la dir.), Variations sur le système international. Mélanges offerts en l'honneur du Professeur Mohamed Lamouri, Casablanca, Najah Al Jadida, 2010, 107-137).

24. Para el último véase Dann/Kadelbach/Kaltenborn (eds.), Entwicklung und Recht. Eine systematische Einführung [Desarrollo y derecho. Una introducción sistemática], Baden-Baden: Nomos 2014, 814 pp..

intensidad variable y con nociones cambiantes, la relativa al desarrollo aparece en y se focaliza durante la mayor parte del siglo 20 en los países supuestamente subdesarrollados y se concentra en el desarrollo económico de esos países que consistiría en copiar el desarrollo económico de los países supuestamente desarrollados.

Efectivamente, en su núcleo, la idea del desarrollo sostenible no es nada nuevo. Siempre ha sido presente y sigue siéndolo en culturas agrarias y rurales, y en la literatura. La idea acompaña durante milenios la, en mi opinión falsa, oposición por parte de los teóricos del pensamiento político entre libertad y justicia.<sup>25</sup> Aún limitándola a los aspectos económicos y de los recursos naturales, Georgius Agricola la debate en el siglo 16. Lo mismo hacen los fisiócratas (François Quesnay et al.) en el siglo 18. Carl von Carlowitz la estudia en Francia y la introduce en la economía forestal de los países de habla alemán en el siglo 18. Como ya lo mencioné, a partir del siglo 20 la idea se estrecha. El más emblemático ejemplo en nuestro contexto para demostrar ese cambio es el British Indian Pattern of Cooperation. Basado en una serie de normas jurídicas en 1904 y 1912 era para desarrollar India mediante cooperativas por la administración colonial. Otro ejemplo de la época, más general y explicando por mucho la práctica de la “cooperación al desarrollo” durante décadas, es el Artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Su texto es revelador. Basta con citar su primer Apartado. Estipula: “A las colonias y territorios que, a raíz de la reciente guerra [la Primera Guerra Mundial], han cesado de hallarse bajo la soberanía de los Estados que lo gobernaban anteriormente y que son habitados por pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno, deberá aplicarse el principio de que el bienestar y el desarrollo de esos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización, y deberán ser incorporadas en el presente pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión.”

Después de la Segunda Guerra Mundial y al acercarse el fin del colonialismo se adoptan una gran cantidad de resoluciones por las organizaciones internacionales y se multiplican los actos y prácticas por parte de otros sujetos del derecho relativos al desarrollo de los países supuestamente subdesarrollados. A mencionar sobre todo los relativos a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en los años 1970.<sup>26</sup> Con el debate sobre el NOEI resurge el sobre la relación entre la idea de libertad, defendida por los países supuestamente desarrollados, y la de justicia, defendida por los países supuestamente subdesarrollados. Esa oposición se resuelve por fin por la adopción de los dos Pactos sobre los derechos humanos mencionados, jurídicamente vinculantes desde 1976. No es casualidad que

25. Véase Hofmann, Hasso, Bilder des Friedens oder Die vergessene Gerechtigkeit. Drei anschauliche Kapitel der Staatsphilosophie [Imágenes de la paz o La Justicia olvidada. Tres capítulos ilustrativos de la filosofía del Estado], München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung 1997.

26. Véase Henry, Hagen, Du développement du droit au droit dans les processus du développement : l'effectivité du droit coopératif dans l'espace OHADA, in : L'effectivité du droit économique dans l'espace OHADA, sous la dir. de David Hiez et Séverine Menétrey. Paris : L'Harmattan 2016, 21-32.



esos dos Pactos se adoptan al fin de la época colonial durante la dicha primera Década de Desarrollo y que se adoptan al mismo tiempo. En 1966 se adopta también la R. 127 de la OIT, la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo) aplicable a los países supuestamente subdesarrollados. Los derechos humanos civiles y políticos adquieren su pleno valor jurídico solo cuando se posibilita su ejercicio por unas condiciones de vida decente, promovidas por derechos humanos económicos, sociales y culturales. No se trata, pues, de una prioridad de un Pacto sobre el otro. La complementariedad necesaria de esas dos categorías de derechos humanos, así como los objetivos detrás de la práctica relativa al desarrollo (sostenible) post Segunda Guerra Mundial constituyen la racionalidad del reconocimiento de un derecho humano al desarrollo por la adopción de una Declaración por parte las Naciones Unidas en 1986.<sup>27</sup> Su obligatoriedad jurídica queda por establecer, cierto.

Aunque los textos de los Pactos sobre los derechos humanos y de la Declaración sobre el derecho humano al desarrollo no limitan su aplicación a los países supuestamente subdesarrollados, se entienden así. Por eso necesitamos un derecho humano al desarrollo sostenible que no sea limitado a unas categorías de países y que tome en cuenta el global de nuestra vida que se superpone al internacional.

Desde el principio de los años 1970 la idea del desarrollo sostenible ya se había concretizado en paralelo a la discusión sobre “el” desarrollo. En 1971 Nicholas Georgescu-Roegen publica su famoso “The Entropy Law and the Economic Process”; en 1972 el Club de Roma publica su primer informe intitolado “The limits of Growth”; basandose en un estudio del think-tank suizo Prognos, la Comisión Brundtland elabora su informe “Our Common Future” en 1987. Ese informe se da por ser al origen de una apertura de la noción de desarrollo para comprender los tres o cuatro aspectos del desarrollo sostenible mencionados antes y para comprender el globo en su totalidad. Inaugura una toma de consciencia generalizada del vínculo inextricable entre el desarrollo de los países supuestamente desarrollados y el desarrollo de los países supuestamente subdesarrollados y de la dependencia de todos de la biosfera. Siguen, entre innumerables otras prácticas más, las conferencias de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1992 y en Río de Janeiro en 2012, ¡el mismo año celebrábamos el Año Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas! La Declaración de Río de Janeiro de 2012 “The Future We Want” hace referencia a la contribución de las cooperativas al desarrollo (sostenible).<sup>28</sup> En 1997 la Corte Internacional de Justicia reconoce el desarrollo sostenible como “concepto” del derecho público internacional.<sup>29</sup> Como tal, el desarrollo sostenible

---

27 Véase UN-Declaration on the Right to Development, UNGA Res.41/128 1986. Ya en los años 1980 académicos proponen concebir el desarrollo como la implementación efectiva de los Pactos sobre los derechos humanos. Por ejemplo Brun-Otto Bryde.

28 Véase The future we want, Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development Río de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012, Párrafos 70, 110 (cooperativas agrarias) y 154.

29. Voir Case Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment. I.C.J. Reports 1997, Paragraph 140.

aparece en un creciente número de instrumentos y actos del derecho internacional y de los derechos nacionales y regionales. Permea paulatinamente todas las áreas del derecho a todos los niveles.

Como ya lo mencioné, la variedad de las prácticas relativas al desarrollo sostenible pone en duda su aceptación como derecho. Obviamente, la permeación del derecho por el concepto de desarrollo sostenible tampoco es “prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”. A ver, pues, si hay “principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas” que funden un derecho humano al desarrollo sostenible. Es el tema del siguiente apartado.

*Según la letra c. del Apartado 1. del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* pueden ser fuentes del derecho “los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.” En mi conocimiento no hay un principio general de derecho que sostenga la existencia de un derecho humano al desarrollo sostenible. En la Introducción indiqué que la obligación de cumplir con las exigencias del desarrollo sostenible se basa en el fundamento de todo normativo, sea ese de naturaleza social, ética, moral, religiosa, jurídica u otra. Dependemos el uno del otro, independientemente del lugar en donde estamos, y dependemos existencialmente de la biosfera.<sup>30</sup> Reconocerlo de manera efectiva requiere promover los aspectos del desarrollo sostenible, incluso por el derecho. Exigir una justificación “puramente” jurídica de la obligación de cumplir con las exigencias del desarrollo sostenible equivaldría un círculo vicioso. Aunque no sea jurídico, el fundamento del derecho forma parte del derecho. Sé que contradigo los filósofos y los teóricos del derecho.

Para terminar esa Parte quisiera rechazar una crítica fundamental en contra del derecho humano al desarrollo que se utiliza también en contra de la idea de un derecho humano al desarrollo sostenible. La crítica consiste en decir que por su indefinición e imprecisión tales derechos no pueden implementarse, pues no existirían. Esa crítica no toma en cuenta que se reconocen otros derechos humanos jurídicamente vinculantes que carecen de precisión, tal como, por ejemplo, el derecho humano a la dignidad. Esa crítica confunde validez y ejecutabilidad y desconoce que hay reglas jurídicas en el derecho nacional, sobre todo en el derecho civil, que carecen de ejecutabilidad. Y, sobre todo, la crítica desconoce las propuestas relativas a la implementación, la puesta en práctica, del derecho humano al desarrollo por el derecho nacional o regional “duro”.

Obviamente, los derechos humanos no se ponen en práctica directamente.

---

En ce qui concerne l'histoire de ce concept, voir Bekhechi, op. cit.; Henry, Hagen, Sustainable Development and Cooperative Law: Corporate Social Responsibility or Cooperative Social Responsibility?, in: International and Comparative Corporate Law Journal Vol.10, Issue. 3 (2013), 58-75.

30. De manera fragmentaria ya desarrollé el tema de la doble dependencia en Henry, Hagen, Vom Entwicklungsrecht zum Menschenrecht auf Entwicklung - vielfältige Einheit anstelle von Einheitlichkeit [Desde el derecho de desarrollo al derecho humano al desarrollo – unidad en diversidad, en lugar de uniformidad], in: Zeitschrift für Rechtsvergleichung 1994, 3-29.



Necesitan relés. La cuestión era si en general el derecho puede promover el desarrollo y si lo puede, ¿qué tipo de derecho debe ser? Esas cuestiones provocaron un debate académico tan polifacético como desconocido por la práctica, entre otras razones porque “el desarrollo” se ha considerado durante mucho tiempo el dominio de los economistas, hasta reducir la relación entre esas disciplinas al análisis económico del derecho. ¡Es tiempo para completar ese análisis por un análisis jurídico del económico!

Vale recapitular ese debate para investigar si podría servir también a la puesta en práctica de un derecho humano al desarrollo sostenible. En cuanto a la relación entre el derecho y el desarrollo en general había diferentes corrientes de pensamiento. Se interesaban más en la idea de desarrollo o las siempre cambiantes nociones de la misma que en esa relación. Por eso, se pensaba en una primera fase suficiente desarrollar el derecho mismo. Después y antes de debatir un derecho (humano) al desarrollo se hablaba simplemente de derecho y desarrollo, para entonces reflexionar sobre la función del derecho y, consecuentemente, del rol de los juristas en el proceso de desarrollo.<sup>31</sup> El debate se extendió a la relación entre el derecho y la sociedad donde encontraba a los que niegan la necesidad de sociedad - como lo hizo Margaret Thatcher y como lo hacen otros. Si se niega la necesidad de sociedad, se niega la necesidad del derecho. Pero: no solo ubi societates ibi ius, sino también ubi ius, ibi societates. Por definición, en la era ecológica la sociedad debe pensarse como sociedad global. Pues, el derecho debe ser un derecho global también. Debe regular la ya mencionada doble dependencia, la dependencia recíproca de todos a nivel mundial y la dependencia existencial de todos del todo, de la biosfera. Ese todo no es negociable, pero sí, el derecho debe tomarlo en cuenta.

### **III Desafíos de la identidad cooperativa y de las exigencias del desarrollo sostenible para el derecho cooperativo**

Traducir la identidad cooperativa en reglas y prácticas jurídicas que cumplen con las exigencias del desarrollo sostenible nos confronta a múltiples desafíos. Se suman a ellos otros más cuando combinamos esos dos determinantes del derecho cooperativo y cuando entendemos la noción de derecho cooperativo en su sentido más amplio, es decir no solo la ley de cooperativas, sino toda regla o práctica jurídica, sea ella de origen estatal u otro, que influya la organización de las cooperativas.

Desafíos relativos a los determinantes del derecho cooperativo. Ejemplos:

- » Dado la divergencia entre el texto de la Declaración de la ACI y el texto de la R. 193 de la OIT relativa a la identidad cooperativa, ¿la cual de las identidades consideramos? ¿Cómo tratar por ejemplo de la jerarquía entre los valores

---

31. Véase Henry, Du développement ..., op. cit..

- cooperativos y los principios cooperativos establecida por la Declaración de la ACI, pero no por la R. 193 de la OIT?
- » ¿Cómo pasar de valores y principios cooperativos a reglas y prácticas jurídicas?
  - » ¿Cómo reflejar la interdependencia de los principios cooperativos?
  - » ¿Cómo evitar que la traducción de la identidad cooperativa en reglas y prácticas jurídicas no uniformice los derechos cooperativos?, <sup>32</sup> lo que el Párrafo 18. d) de la R. 193 de la OIT parece permitir, pero que sería en contra del desarrollo sostenible, cuya fuente es la diversidad biológica-cultural.
  - » ¿Cómo relacionar los elementos estructurales jurídicos de las empresas cooperativas con los aspectos del desarrollo sostenible? <sup>33</sup>

Desafíos relativos a la combinación de los dos determinantes del derecho cooperativo. En cuanto a la combinación de los dos determinantes del derecho cooperativo vamos a tratar de dos desafíos. Primero, ¿cómo inferir reglas y prácticas jurídicas del principio cooperativo de participación (Principios 2, 3, 4 y 5 de la Declaración de la ACI)? y, segundo, ¿qué noción de derecho conforma con los dos determinantes?

Participación. A pesar de las tendencias a homogeneizar las formas de y, consecuentemente, los objetivos por los cuales se diferencian los tipos de empresa, la participación democrática en su sentido más amplio <sup>34</sup> por parte de los socios y otros interesados sigue siendo la característica más distintiva de las empresas cooperativas. Mediante una participación democrática efectiva las empresas cooperativas evitan que se reduzcan los tres aspectos de su objetivo - según la definición de la Declaración de la ACI y de la R. 193 de la OIT los aspectos son económico, social y cultural – al aspecto económico y que el aspecto económico se transforme en un aspecto financiero-econométrico. Por la participación democrática efectiva se regenera justicia social. Así se transmite al nivel empresarial la regeneración del aspecto central de los cuatro aspectos del desarrollo sostenible que es la justicia social. Como ya lo mencionamos, la justicia social es el aspecto central del desarrollo sostenible porque – esquemáticamente – sin justicia social no hay estabilidad política; sin estabilidad política no hay seguridad económica; sin seguridad económica la gente no se interesa en el estado de la biosfera. La responsabilidad jurídica de las empresas en cuanto a la justicia social y societal, la RSSE (Responsabilidad Social y Societal de las Empresas), es

32 En cuanto a los diferentes tipos de aproximación de los derechos en teoría y en la práctica (armonización, unificación etc.) véase Henrý, Hagen, Armonizar los derechos cooperativos. ¡Realidad! ¿necesidad? ¡trampa!”, in: CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, nº 39, 2021, pp. 45-66.

33 Para unas primeras propuestas véase Henrý, Hagen, Orientaciones para la legislación cooperativa, 2ª edición Genève: OIT 2013, Encuadro 5; Idem, Quo Vadis Cooperative Law?, in: CCIJ Report No. 72/2014, 50-61 (en Japonés; original en Inglés).

34 No solo la regla “un socio, un voto” según el 2º Principio cooperativo, sino participación desde la determinación de los necesidades y aspiraciones comunes, via las transacciones, la participación financiera (beneficios y pérdidas) hasta las condiciones de un control efectivo por parte de los miembros, que son una información y educación adecuadas y una auditora específicamente cooperativa.



tanto más importante tanto menos el Estado y el mercado laboral son capaces a organizar la participación democrática regeneradora de justicia social.

La búsqueda de la justicia social interpela el derecho en dos sentidos. Primero, porque el propio de la función del derecho desde siempre y en todas partes del mundo ha sido y sigue siendo la regeneración de la justicia y, segundo, sin solidaridad, es decir sin obligaciones (jurídicas) in solidum no hay justicia social. La cuestión es ¿cómo regular la participación democrática efectiva, regeneradora de justicia social, en el mundo de las empresas de hoy? y ¿qué tipo de derecho sirve para apoyar esa búsqueda de la justicia social?

En cuanto a la regulación de la participación democrática efectiva en las empresas debemos tomar en cuenta su organización hoy en día. Observamos lo siguiente: la organización de las empresas cooperativas se complejiza, siempre más empresas cooperativas integran de manera siempre más intensiva su organización en cadenas de valor globales y los actores económicos, en vez de organizarse en colectivos, se conectan en redes.

La complejización de la organización de las empresas cooperativas resulta de la diversificación de la idea cooperativa. Efectivamente, el dinamismo de su evolución nos ha llevado desde cooperativas formadas en algunos sectores de la economía por personas de la misma clase social con intereses similares o idénticos hasta cooperativas formadas por personas de toda clase social y en todos los sectores de la economía y de la sociedad. Encontramos hoy en día cooperativas de salud y de educación, cooperativas de protección y administración de datos personales, cooperativas multisectoriales, cooperativas con un número de socios más allá de los dos millones, cooperativas cuya membresía es heterogénea en cuanto a sus intereses, sus necesidades, sus profesiones o en cuanto a su contribución a la cooperativa (socios trabajadores, trabajadores voluntarios, socios usuarios, socios inversores usuarios o no etc.). Hay cooperativas mediante las cuales los socios se sirven a sí mismos, a sí mismos y a terceras personas o solo a terceras personas, a su comunidad o al público en general. Hay cooperativas cuyos miembros pueden ser personas jurídicas del derecho público, municipalidades en los sectores de salud, educación o de servicios públicos, por ejemplo. Hay cooperativas cuyos socios son al mismo tiempo productores y consumidores, para la producción y distribución de energía, por ejemplo.

Es obvio que la organización de la participación democrática efectiva en tales estructuras complejas requiere talento práctico y su regulación requiere un conocimiento jurídico de lo cual todavía no disponemos.

Se complejiza esa complejidad cuando las cooperativas se integran organizativamente en cadenas de valor (globales). Los eslabones de esas cadenas no son todos cooperativas. Algunos son estructurados de manera jerárquica, otros de manera heterárquica. Los regulan diferentes derechos nacionales o regionales,

pero ningún derecho regula la cadena en su totalidad.

Además, aprovechando de los factores de la globalización, cadenas de valor y las empresas individuales, tienden a disolverse en redes de actores globales, no-organizadas/amorfas, efémeras.

Noción de derecho. Considerando la complejidad de la organización de las cooperativas, antes esbozada, el derecho cooperativo tiene que regular las siguientes cuatro situaciones existentes en paralelo: primera, cooperativas en sus complejidades; segunda, cooperativas integrándose organizativamente en cadenas de valor globales; tercera, empresas, inclusive empresas cooperativas, desorganizándose y conectándose sin límites en el espacio según los principios cooperativos; y, cuarta, cooperativas bajo la condición del global. Esas situaciones impactan la noción del derecho. La única certidumbre es la siguiente: Si entre otros aspectos las empresas cooperativas persiguen el de justicia social y que la justicia social no se alcanza sin obligaciones (jurídicas) in solidum, pues la noción del derecho subyacente el derecho cooperativo no puede ser la misma como la del derecho mercantil.

A continuación, voy a indicar - con mucha incertidumbre - para cada una de esas situaciones los desafíos que me parecen los más grandes, así como posibles maneras para superarlos.

Cooperativas complejas y derecho cooperativo. Por supuesto, la heterogeneidad en cuanto a la membresía, a los sectores, a la confusión de las figuras de productor y de consumidor etc. requiere innovaciones jurídicas. Pero, el desafío más grande me parece ser la imperfecta puesta en práctica del derecho cooperativo en muchas circunstancias. Entre las innombrables razones por las cuales el derecho cooperativo no se aplica o no se aplica correctamente en muchas circunstancias, destaca la de la disfuncionalidad del derecho estatal en el sentido que ese se aplica solamente por una parte del Estado. Muchos estados, si no todos, son estados multiculturales. Dondequiera se encuentren diferentes culturas hay intercultural con internormatividades diferentes, generando diferentes nociones de derecho. Si, como lo dijimos antes, el propio de todo derecho es regenerar justicia, los diferentes derechos se diferencian entre otro por su propia manera de hacerlo.

Cooperativas, parte de cadenas de valor, y derecho cooperativo. La situación en las cadenas de valor globales es intercultural; en ellas diferentes derechos nacionales, estatales y otros se encuentran. La regulación de la cadena en su totalidad requiere una determinación de la noción de derecho aplicable que debe ser la resultante de un proceso de comparación de los diferentes derechos que se encuentran en las cadenas según los métodos del derecho comparado.

Cooperativas desorganizándose y conectándose con otros actores en redes y derecho cooperativo. Los actores conectados en redes no forman organizaciones;



tampoco regulan su relación mediante contratos. La base de su colaboración parece más a una continua negociación. Prima vista, sin organización les falta a tales redes el *solidum*, el objeto de obligaciones en *solidum*, necesarias para la regeneración de solidaridad, pues de justicia social. Por eso, las cuestiones son: ¿Es posible institucionalizar la solidaridad sin constituirnos en colectivos organizados y sin perder las funciones de la atribución de la personalidad jurídica? ¿Hay más allá del derecho asociativo o del derecho de sociedades, mediante el cual se regulan las colectividades o más allá de contratos, mediante los cuales no se regulan las conectividades de manera efectiva, una tercera figura mediante la cual se podría institucionalizar la solidaridad?

Las cooperativas en lo global del desarrollo sostenible y el derecho cooperativo. Cual que sea el fundamento de la solidaridad, ella nace de la toma de conciencia de la doble dependencia ya mencionada, dependencia del uno del otro, independientemente del lugar en donde estamos, y dependencia de la biosfera.<sup>35</sup>

La noción del derecho en el global del desarrollo sostenible debe reflejar esa doble dependencia. En cuanto a la primera, el conocimiento -mediante los métodos del derecho comparado- de todos los derechos involucrados es indispensable, no solamente el de algunos derechos considerados “importantes”. En cuanto a la segunda dependencia, no tenemos ninguna respuesta a las múltiples cuestiones que plantea. Por ejemplo, la de ¿cómo incluir el no negociable, la biosfera, en el derecho?

#### IV A modo de conclusión

A modo de concluir resumimos: Sin anunciarlo al principio, hemos tratado de tratar de la paz. Sin justicia social no hay justicia. La justicia regenera paz, es el camino hacia la paz.<sup>36</sup> En las palabras del Párrafo II del Anexo a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia): “[...] la paz permanente solo puede basarse en la justicia social [...]”

Hay una sola paz, pero caminos hacia ella hay tantos como hay justicias. Justicias hay tantas como hay culturas. Las justicias se cristalizan en los diferentes derechos mediante los cuales se persiguen. Es indispensable considerarlas y articularlas todas. La diversidad cultural es tan vital como la diversidad biológica. La diversidad biológica-cultural es el principio detrás del desarrollo sostenible. Sin su respeto no habrá desarrollo sostenible. La juridificación del desarrollo sostenible mediante un derecho humano al desarrollo sostenible debería ser la contribución de los juristas a esa gran obra que es la paz.

---

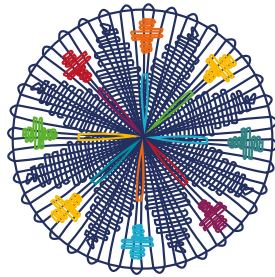
<sup>35</sup> Los objetos de esas dependencias son sometidos a diferentes condiciones y obedecen a lógicas diferentes. Mientras que la biosfera, el biológico, queda sometido a las condiciones del tiempo y del espacio, las relaciones culturales no lo son. Esa diferencia, si no contradicción, se muestra con especial claridad en las cooperativas por que en ellas el humano pesa tanto como el cultural.

<sup>36</sup> Véase Kaufmann, Arthur, *Gerechtigkeit - der vergessene Weg zum Frieden* [Justicia, el camino olvidado hacia la paz], München: Piper 1986.



# PONENCIAS





Congreso de Derecho  
Cooperativo

# TEMA I

## ACTO COOPERATIVO E IDENTIDAD COOPERATIVA



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





# “EL ACTO COOPERATIVO Y LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA HORA ACTUAL”

• *Dante Cracogna*

## RESUMEN

La presente ponencia consiste en una reflexión acerca del acto cooperativo contrastándolo con las preocupaciones existentes acerca de la identidad cooperativa en el momento presente, surgidas especialmente con motivo del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) realizado en Seúl a fines de 2021 cuyo lema fue, precisamente, profundizar la identidad cooperativa. Los resultados del mencionado Congreso continúan siendo materia de análisis y sus consecuencias seguramente se proyectarán en años por venir. De allí la importancia de someter a la noción del acto cooperativo a un análisis que permita evaluar su vigencia y, en cuanto sea posible, determinar su resistencia al test de permanencia al calor de las circunstancias actuales, tanto desde el punto de vista teórico como de su aplicación práctica. Con vistas a lograr el propósito de la ponencia, su desarrollo parte de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada por la ACI en el Congreso de 1995 y su incorporación en documentos de las Naciones Unidas y de la OIT, como así también su recepción en el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina y en las legislaciones de los países de la región. Como consecuencia de todo ello se procura discernir si la Declaración continúa siendo válida como núcleo de la identidad cooperativa -y, consiguientemente, del acto cooperativo- o si resulta necesario avanzar en ajustes que la pongan a tono con los requerimientos de la hora actual para asegurar la diferenciación entre las cooperativas, por un lado, y las sociedades de capital y las demás empresas de la economía social por otro.

## I. LA DECLARACIÓN SOBRE LA IDENTIDAD COOPERATIVA

Es sabido que originalmente los principios cooperativos no estuvieron definidos como un catálogo específico, sino que se hallaban contenidos en los estatutos de la célebre Cooperativa de Rochdale. A partir de allí fueron extraídos y deducidos como las reglas que orientaban la práctica cooperativa para el logro



de sus ideales.<sup>1</sup> Prontamente las cooperativas de distintas actividades, no sólo las de consumo, adoptaron esas prácticas que resultaban identificatorias de su singular naturaleza.

Sin embargo, pasados algunos años, habiéndose constituido una organización que nucleaba a las cooperativas con pretensiones de universalidad, se apreció como conveniente y necesario establecer en forma precisa tales principios a fin de delimitar con rigor cuáles eran las entidades que merecían la denominación de cooperativas y, consiguiente, podían formar parte de la Alianza Cooperativa Internacional.

Surgió así la declaración de los principios cooperativos inicialmente adoptada por la ACI en su Congreso de París de 1937 y posteriormente reformulada en el Congreso de Viena de 1966. Se contaba a partir de entonces con un claro repertorio que establecía qué prácticas debían observar las cooperativas para merecer el nombre de tales, de manera que existía un cartabón para identificarlas y diferenciarlas de otras organizaciones.

Por fin, en 1995 el Congreso del Centenario de la ACI celebrado en Manchester aprobó la Declaración sobre la Identidad Cooperativa que se compone de tres partes: en primer lugar, una definición de cooperativa, a continuación, la enunciación de los valores cooperativos y, finalmente, los siete principios cooperativos. De tal suerte, existe hora un plexo que brinda una noción cabal de la cooperativa y no solamente los principios que deben guiar su acción.

## **II. RECONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS EN DOCUMENTOS INTERNACIONALES Y EN LAS LEGISLACIONES DE LA MATERIA**

La Declaración de la ACI obtuvo importantes reconocimientos de organismos internacionales que convirtieron a las cooperativas en las únicas organizaciones que gozan de una identificación común a escala global, haciendo que su significado sea el mismo en cualquier país y actividad.

Así, la Resolución 64/114 de la ONU expresamente recomienda a los gobiernos nacionales legislar en materia de cooperativas siguiendo el contenido de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. Por su parte, la Recomendación 193 de la OIT no solamente se refiere a ella, sino que incorpora su texto como Anexo.

A su vez, el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina elaborado en 2008 por la ACI Américas (actualmente Cooperativas de las

---

<sup>1</sup> Durante mucho tiempo se consideraba que los principios eran el camino a transitar para asegurar que se perseguía el logro de los ideales cooperativos. Ahora se considera que constituyen el medio para realizar los valores cooperativos. La Declaración sobre la Identidad Cooperativa dice: “Los principios cooperativos son pautas de orientación mediante las que las cooperativas ponen en práctica los principios.”.

Américas) y posteriormente adoptado por el Parlamento Latinoamericano, incorpora la definición y los principios de la Declaración.

Las posteriores legislaciones de numerosos países de todo el mundo, y especialmente las de América Latina<sup>2</sup>, fueron incorporando el contenido de la Declaración, sea en forma textual o bien a propósito de los diferentes institutos propios del régimen de las cooperativas. De tal suerte, puede afirmarse que, en la actualidad, en términos generales, la legislación cooperativa se aproxima notablemente a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa.<sup>3</sup> Este rasgo caracteriza a las cooperativas como organizaciones de una naturaleza singular con proyección universal.

### III. EL CONGRESO DE SEÚL Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LA IDENTIDAD COOPERATIVA

Según es conocido, el XXXIII Congreso de la ACI reunido en Seúl a fines de 2021 fue convocado bajo el lema “Profundicemos nuestra identidad cooperativa” y congregó nutrida participación física y a distancia, habiendo sido precedido de sendos encuentros del Comité de Investigadores y del Comité de Derecho Cooperativo de la ACI que también se ocuparon del tema.

Los resultados del Congreso fueron posteriormente publicados por la ACI<sup>4</sup> y recogen las siguientes inquietudes principales: cambio climático, sustentabilidad, inclusión, nuevas tecnologías, acceso a capital, cadenas de valor ético, condiciones de trabajo, colaboración multilateral, educación e investigación y desarrollo sostenible, varias de las cuales se sugiere que podrían merecer su incorporación a los principios cooperativos.

Un análisis detenido de las mencionadas inquietudes -todas ellas legítimamente sustentadas en las actuales circunstancias del mundo y del movimiento cooperativo- permite advertir que se trata de problemas y aspiraciones reconducibles a los valores y principios contenidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. La amplitud de los principios de libre ingreso y de gobierno democrático permiten acoger sin dificultad las inquietudes expresadas en materia de inclusión; los principios de educación y de preocupación por la

2 Cfr. Cracogna, Dante - Fici, Antonio - Henry, Hagen, *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Berlin, 2013, en el que se trata acerca de la legislación de numerosos países de todo el mundo. Asimismo, pueden consultarse los estudios sobre la legislación cooperativa en las diferentes regiones de la Alianza Cooperativa Internacional realizados en el marco del convenio ACI-UE y publicados en *#coops4dev*.

3 Las distintas formas que puede asumir la recepción de los principios cooperativos en la legislación están prolijamente ilustradas en Henry, Hagen, “Reflexiones en torno al Derecho Cooperativo desde una perspectiva global”, en Cooperativas de las Américas, *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica, 20-22 de noviembre de 2019*, p. 116-117.

4 Hoyt, Ann, *Informe sobre los resultados del 33° Congreso Cooperativo Mundial de la Alianza Cooperativa Internacional*. La Prof. Hoyt fue la relatora general del Congreso y el documento se halla publicado en la página web de la ACI.



comunidad pueden contener sin ningún inconveniente los temas vinculados al cambio climático, el desarrollo sostenible y la capacitación e investigación. El acceso al capital tiene cabida en los principios de participación económica de los asociados y de autonomía e independencia. Por su parte, los temas de las cadenas de valor ético, nuevas tecnologías, condiciones de trabajo y colaboración multilateral encuentran apropiada recepción en el repertorio de los valores cooperativos.

En suma, profundizar la identidad cooperativa no implica necesariamente modificar los principios existentes ni agregar un catálogo de buenas intenciones; se trata, en todo caso, de exprimir cabalmente el sentido de los principios a fin de lograr su máxima expresión en la práctica cooperativa dentro de las circunstancias del mundo actual. Parecería no haber duda en punto a que las inquietudes manifestadas en Seúl encuentran adecuada recepción mediante una apropiada interpretación de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa, toda vez que “profundizar” significa ahondar, penetrar profundamente en algo.<sup>5</sup>

#### **IV. TRADUCCIÓN EN LA ACTIVIDAD COOPERATIVA. EL ACTO COOPERATIVO. LA ACTIVIDAD COOPERATIVIZADA**

Las cooperativas nacen por voluntad de un grupo de personas que aspiran a satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales mediante una empresa de propiedad común democráticamente administrada. Quienes se incorporan a ella posteriormente lo hacen con la misma finalidad.

De manera que se establece entre la cooperativa y sus asociados un vínculo asociativo que da lugar a una actividad encaminada a cumplir uno o más objetivos determinados (abastecimiento de artículos de consumo, comercialización de productos, provisión de vivienda, suministro de crédito, etc.) con un propósito de servicio, es decir sin el ánimo lucrativo corriente en las sociedades. Esa es la actividad cooperativizada, la que se realiza a través de actos cooperativos en los que -como en todo acto jurídico- intervienen determinados sujetos que en este caso son la cooperativa y sus asociados, para realizar un objeto -el servicio específico que constituye el objeto de la cooperativa- con ánimo de servicio, diferente de otros posibles (lucro o beneficencia). Esta relación compleja, en la que se funden la relación asociativa y las operaciones concretas, constituye el acto cooperativo cuyas apuntadas singularidades lo diferencian de otros actos jurídicos.<sup>6</sup>

---

5 Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, primera y segunda acepciones.

6 Sobre el acto cooperativo y la actividad cooperativizada, formula interesantes consideraciones Fici, Antonio, “An Introduction to Cooperative Law”, en Cracogna, Dante - Fici, Antonio - Henrý, Hagen, *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Berlin, 2013, p. 28-30. Ver también el interesante estudio Vargas Vasserot, Carlos, “La teoría del acto cooperativo en el derecho español”, en Cooperativas de las Américas, *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica 20-22 de noviembre de 2019*, p. 35 y ss.

Ahora bien, como se dijo, uno de los sujetos necesarios del aludido acto es precisamente la cooperativa. Ello impone tener claramente identificada esta figura para lo cual es imprescindible que su tipificación legal esté acorde con su naturaleza propia, es decir con los principios cooperativos. Si los principios cooperativos se hallan sujetos a variaciones producidas como consecuencia de las inquietudes manifestadas en el Congreso de Seúl y sus derivaciones, entonces la figura cooperativa consolidada en los documentos internacionales y en las legislaciones nacionales, devendría diferente. Como consecuencia, uno de los sujetos necesarios para la realización del acto cooperativo dejaría de ser el que las legislaciones reconocen y el acto cooperativo entraría en crisis por haberse desdibujado la figura cooperativa.

## **V. DIFERENCIA CON LAS SOCIEDADES DE CAPITAL Y LAS DEMÁS EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

Para poder afirmar la existencia del acto cooperativo como manifestación jurídica específica de la actividad cooperativa es necesario poder diferenciar claramente a la cooperativa con respecto a otras entidades jurídicas, principalmente las sociedades comerciales -lucrativas por naturaleza- y las organizaciones filantrópicas o asistenciales. Las cooperativas son claramente diferentes de unas y otras, aun cuando puedan tener algunos rasgos comunes con ambas puesto que son, al mismo tiempo, asociaciones y empresas.

La identidad cooperativa exige que las cooperativas se distingan como personas jurídicas de una naturaleza diferente, lo cual tiene importantes consecuencias en diversos aspectos de su regulación y de las consecuencias jurídicas de su actividad, entre las cuales merecen destacarse los aspectos vinculados con el régimen de la competencia y el tratamiento impositivo.

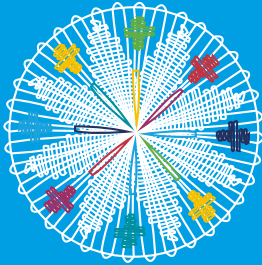
Si bien parecería evidente la diferencia con las sociedades de capital, con las que a menudo se las confunde, también debe quedar en claro que no se equiparan con las asociaciones benéficas y, en general, con las empresas de la economía social. Aunque es cierto que comparten con éstas determinados rasgos, no hay duda de que las cooperativas tienen características peculiares -los principios cooperativos- que les confieren una identidad propia que viene reconocida desde Rochdale y ratificada por los documentos internacionales y las legislaciones nacionales.<sup>7</sup> De allí que, sin perjuicio de integrar el campo genérico de la economía social, deban ser prolijamente diferenciadas de otras organizaciones que exhiben una naturaleza diferente.

## **VI. CONCLUSIÓN**

<sup>7</sup> Cfr. Hlez, David, "Are Cooperatives a Part of the Social and Solidarity Economy?", in Tadjudje, Willy - Douvitsa, Ifigeneia (Eds.), *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honor of Professor Hagen Henrj*, Singapore, 2022, 103 et. ss.



La noción de acto cooperativo enfrenta diferentes problemas, a saber: si es un acto complejo o singular; si se extiende a los servicios prestados a no asociados o se limita exclusivamente a los prestados a los asociados; si las operaciones realizadas con terceros, necesarias para prestar el servicio, son actos cooperativos unilaterales; si los actos de constitución y funcionamiento institucional son también actos cooperativos; etc. Sin embargo, todos estos aspectos se hallan referidos a los alcances de la noción; no cuestionan la calidad propia de la cooperativa, que permanece como protagonista indiscutido. Empero, si se pretende cuestionar la naturaleza misma de la cooperativa por vía de la modificación o reforma de sus principios -como parecería desprenderse de algunas conclusiones del Congreso de Seúl- vendría a ponerse en tela de juicio la naturaleza del sujeto principal del acto cooperativo, la cual se halla plasmada en las legislaciones que acogen -expresa o implícitamente- los contenidos de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. De esa manera quedaría en entredicho la noción misma de acto cooperativo y no solamente sus alcances.



# “Relación Inescindible con la Identidad Cooperativa”

• *Jorge Armando Vallati*

## RESUMEN

Entre los caracteres que configuran la naturaleza jurídica de las cooperativas se pretende abordar la duración ilimitada, indefinida o indeterminada de dichas entidades.

La ponencia tiene como objetivo profundizar este aspecto que contribuye a perfilar la identidad cooperativa como entidad del sector de la economía social no lucrativa que difiere sustancialmente de las sociedades o empresas que integran el ámbito o campo de la actividad comercial que sí persiguen fines de lucro.

La diferencia notoria entre las cooperativas y las sociedades o empresas comerciales es que, en cuanto al plazo de duración de su vida institucional, las primeras consideran que por ser ejemplo en el modo de satisfacción de las necesidades de los asociados consumidores y usuarios de bienes y servicios su proyección es ilimitada, indefinida o indeterminada y transmisible a las futuras generaciones. Respecto a las segundas, desde la tipología más simple hasta la más compleja en la gama societaria, sus estatutos fijan plazo de vigencia determinado que revelan el propósito de satisfacer el interés económico personal, familiar o grupal en tiempos acotados.

## I. INTRODUCCION

El propósito para abordar el tema, deviene del convencimiento de profundizar la identidad cooperativa y esta intencionalidad requiere de un enfoque que reivindique alguno de sus caracteres diferenciadores de las Cooperativas con relación a las Sociedades Comerciales y superar la dicotomía entre el “ego” con el “alter ego” o sea el interés individual con respecto al interés común, priorizando el esfuerzo propio y la ayuda mutua para prestar servicios no lucrativos, distintos de la operatoria comercial, cuya finalidad es el lucro. En definitiva, que la economía esté al servicio de la persona humana y no ésta a merced de la economía.



La constitución de las cooperativas con una proyección de duración ilimitada que se contraponga al plazo determinado de las sociedades comerciales demuestra una de las razones existenciales de su conformación.

En prieta síntesis, la realización del “acto cooperativo”, respecto al “acto de comercio” es que conduzca en forma interactuada a una elevación constante de la condición humana e identifique a las Cooperativas como ejemplo de organización económico-social.

## **A) ASPECTOS LEGALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA**

Conforme lo establece la actual Ley de Cooperativas N° 20.337/1973, en su vertebral artículo 2º), las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, que reúnen determinados caracteres.

Específicamente en el inciso 1º, dispone que dichas entidades tienen capital variable y duración ilimitada.

¿Cabe preguntar porque razón las cooperativas para conformar la caracterización de su naturaleza y esencia tienen duración ilimitada?

La Exposición de Motivos de la Ley no se explaya sobre ese carácter por lo que habrá que bucear en los antecedentes legales y doctrinarios, para concluir en la necesidad de su incorporación distintiva.

El Código de Comercio de 1.889 en tres incipientes artículos del 392 al 394 introdujo en la legislación el tratamiento de las sociedades cooperativas con muy escasa caracterización y considerándolas como parte de la regulación comercial sobre sociedades.

La Ley N° 11.388 del año 1.926, primera en sancionarse en la República Argentina en materia de Cooperativas y que rigió durante casi 50 años, es reconocida como de básica afiliación por la Ley 20.337 vigente y a su vez ha sido instrumento idóneo para posibilitar el múltiple desarrollo de estas entidades, el cual puede ser exhibido como modelo tanto en Latinoamérica como en el mundo entero. (Exposición de Motivos - Consideraciones Generales. Fuentes).

Y precisamente la ley 11.388, en su art. 2º, prescribía que las sociedades cooperativas debían reunir diversos caracteres y así el inciso 2º, específicamente establecía: No poner límite estatutario al número de socios, ni al de las acciones, ni al capital social, ni a la duración de la sociedad.

Este enfoque justifica efectuar un examen de las sociedades comerciales en general y de las cooperativas en particular, para arribar a la diferenciación

causal y finalística de los instrumentos jurídicos-legales y también respecto a la distinta naturaleza de ambos regímenes, en especial a su duración sea de plazo determinado, definido o limitado o de plazo indeterminado, indefinido o ilimitado.

Análisis comparativo:

**1). Sociedades Comerciales:** Efectuando un análisis comparativo con las normas del Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994 y su modificatoria la Ley 27.077 que dispuso la entrada en vigencia del nuevo cuerpo legal el 01/08/2015) es dable observar que el Código regló en su Anexo II modificaciones a la Ley 19.550, hoy denominada "Ley General de Sociedades N° 19.550, T.O. 1.984".

No obstante ello, respecto del contrato constitutivo de las sociedades, mantiene el art. 11 en su redacción anterior y en tal sentido prevé: El Instrumento de constitución debe contener sin perjuicio de lo establecido para ciertos tipos de sociedad, lo que requiere en su inciso 5º: El plazo de duración, que debe ser determinado.

La exigencia del plazo determinado es completamente diferente en la temporalidad de la existencia de las sociedades comerciales, con relación a la caracterización de la indeterminación del plazo o con más precisión, la duración ilimitada o indefinida que impera en las Cooperativas.

Dicho encuadramiento en cuanto a proyecto de emprendimiento societario difiere con el enfoque cooperativo y más que cuantitativo en el tiempo, es cualitativo por naturaleza y finalidad.

Las sociedades comerciales se constituyen sea en forma unipersonal o colegiada a través de los distintos tipos que contempla la Ley General de Sociedades N° 19.550, con una finalidad lucrativa que puede superar a una generación o más de sus integrantes, pero siempre con la determinación de un plazo constitutivo que en el supuesto más optimista se amplía o prorroga, no obstante que la realidad demuestra que esta circunstancia es la excepción.

Por ejemplo, en el caso de las sociedades anónimas es dable consuetudinariamente que en su contrato social se establezca como plazo de duración el de 99 años.

Esto sin descartar los casos de Disolución y posterior Liquidación o procesos de Transformación o Integración sea por Absorción o Fusión de Sociedades tan frecuentes en la actualidad por la marcada concentración socio-empresaria.

La Inspección General de Justicia de la República Argentina con Jurisdicción sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la Resolución General 1/2022 publicada en el Boletín Oficial el 01/02/2022, admitiendo la confusión e incertidumbre que genera la expresión "plazo determinado" del art. 11 inciso



5º de la Ley General de Sociedades N° 19.550, y sobre la base de extensos y fundados considerandos en pro de la precisión normativa y de la realidad existencial, dispuso que todo instrumento constitutivo, contrato social o estatuto de sociedad comercial que deba ser inscripto en el Registro Público, organismo del cual depende, debe incluir el plazo de duración de la sociedad, que no podrá exceder al de Treinta (30) años, a contar desde su inscripción en el referido registro.

Esto viene a demostrar que la razón de ser de las sociedades comerciales es el lucro, la ganancia, utilidad, rentabilidad, dividendos, a satisfacer en lo posible, en períodos expresamente determinados, con cierta duración, compatibles con los de la vida de las personas humanas que constituyeron la sociedad y no transmisibles a futuras generaciones de herederos que bien pueden estar en desacuerdo con asumir la carga de continuar la actividad societaria.

**2). Cooperativas:** Las cooperativas desde su creación como modelo o instrumento de transformación económico social en Rochdale 1844, Manchester, Inglaterra, fueron concebidas y así se desarrollaron como empresas de autogestión para satisfacer mediante la prestación de múltiples servicios, las necesidades de sus asociados que se organizan en forma democrática, ejemplificado en una persona=un voto, cualquiera sea la tenencia de cuotas sociales, respetando el principio de puertas abiertas, o sea libre ingreso y egreso, ajustado a la Ley y el Estatuto, distribuyendo los excedentes repartibles de cada ejercicio económico en forma proporcional a las operaciones sociales lo que consagra el principio de justicia económica distributiva, la responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas, la irrepartibilidad de las reservas sociales en caso de liquidación y el destino desinteresado del sobrante patrimonial, con remisión al Fisco para fomento del cooperativismo como en la República Argentina, Ley 20.337 ( artículos 2, inciso 12; 95 y 101 último párrafo) promoviendo además la educación e integración cooperativa, la preocupación por la comunidad y el desarrollo sostenible.

Estos principales caracteres tienen como destinatario a la persona humana que es el eje sobre el cual gira el accionar cooperativo, independientemente de la especulación de resultado ya que las cooperativas no tienen finalidad de lucro institucional, sino el propósito de servicio a sus asociados.

Las Cooperativas se basan en Valores y Principios universalmente aceptados, siendo los primeros de carácter permanente como la autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, además de los tradicionales de los fundadores, como los valores éticos de honestidad, apertura, responsabilidad social y preocupación por los demás; y los segundos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional ( A.C.I.) máximo organismo que nuclea a las cooperativas del mundo por primera vez en París 1.937, reformulados en Viena 1966, y la última reformulación la consagrada en 1.995,

precisamente en Manchester a 100 años de su constitución, con los siete principios enunciados, a saber:- 1º) Asociación Voluntaria y Abierta; 2º) Control Democrático por los Socios; 3º) Participación Económica de los Socios; 4º) Autonomía e Independencia; 5º) Educación, Capacitación e Información; 6º) Cooperación entre Cooperativas; 7º) Preocupación por la Comunidad.

Este bagaje de valores y principios convierten a las Cooperativas en Empresas absolutamente diferentes de las sociedades comerciales que con el desenvolvimiento prolífico en sus múltiples variantes de objeto social han posibilitado un desarrollo a nivel mundial con un crecimiento constante siendo imposible a esta altura del Siglo XXI, rumbo al bicentenario de la existencia de las cooperativas, desconocer su esencia solidaria y su destino superador de la convivencia humana, en el campo de la Economía Social.

A mayor abundamiento, este conjunto de valores y principios no tendrían sentido doctrinario, legal, estatutario, reglamentario y pragmático sino tuvieran como sustrato y norte a la vez, un alongamiento ilimitado o indefinido para las actuales y futuras generaciones de asociados.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) ha dictado numerosas resoluciones con expresa reivindicación de las Cooperativas, a saber: 47/90; 64/136; 65/184 y 66/123.

En la Resolución 64/136 Aprobada por la Asamblea General del 11 de febrero de 2010, entre otros aspectos se expresa:-“Reconociendo que las cooperativas en sus distintas formas, promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas indígenas, son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza”.

Y a su vez la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), integrante de las Naciones Unidas, ha dictado dos Recomendaciones referidas a las Cooperativas la N° 127 y la N° 193, y esta con un profuso análisis del desenvolvimiento cooperativo estableciendo entre otros pronunciamientos que: “Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, reconociendo la importancia de las cooperativas para el logro de los objetivos de un desarrollo durable, deberían proponerse, junto con las organizaciones cooperativas, vías y medios de promoción de las cooperativas”(El subrayado me pertenece).

El Código Civil y Comercial de la Nación, unificado (Ley 26.994 con vigencia a partir del 01/08/2015, según Ley 27.077) continúa en el sendero del reconocimiento del Sector de la Economía Social integrado por Personas Jurídicas Privadas tal como lo establece el art. 148, al incorporar a las Mutuales y Cooperativas, con sus Leyes especiales (Leyes 20.321 y 20.337 respectivamente) y a las Fundaciones



y Consorcios de Propiedad Horizontal reguladas dentro del cuerpo codificador (arts. 193 a 224 y 2037 a 2072, respectivamente) como entidades prestadoras de servicios sin fines de lucro.

La inclusión de las cooperativas en una sistematización de la relevancia del Código Civil y Comercial es “in totum” o sea, no solamente referido a la Ley Especial 20.337 que las rige, sino que implica un reconocimiento de su naturaleza y los caracteres identificatorios que contempla el aludido artículo 2º y entre ellos la duración ilimitada de tales entes (inciso 1º).

Este singular avance autonómico y de un sector diferenciado del comercial especulativo, allana la razón de ser de ese tipo de organizaciones empresariales con espíritu de servicio desinteresado para cumplir el rol solidario de asistir a sus asociados para lo cual se constituyen y se mantienen en el tiempo.

**2.1.) La Duración Ilimitada de las Cooperativas:** Según la Real Academia Española la expresión duración significa: acción y efecto de durar y la palabra ilimitada proviene del latín “illimitatus”, o sea, que no tiene límites y ese es el carácter del art. 2 inciso 1º, de la Ley 20.337.

“La legislación vigente continúa, en este aspecto la línea doctrinal del instrumento legal derogado (Ley 11.388) al no fijar límite en el tiempo para la vida de estas entidades. La disposición resulta indispensable y compatible con los caracteres esenciales de la variabilidad del capital y libre acceso. Se puede decir, por consiguiente, que las cooperativas tienen responsabilidad limitada, y asociación, capital y duración ilimitada”. (Farres Cavagnaro - Menéndez - Cooperativas. Ley 20.337- Editorial Depalma, p.74).

Es así que en el art. 2 incisos 1º y 2º de la Ley 20.337 se recoge el principio de “puertas abiertas” señero de las cooperativas, al expresar textualmente:

1º).- Tienen capital variable y duración ilimitada y 2º) no ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital.

La duración ilimitada significa que no sólo varían sus asociados en sentido horizontal por crecimiento numérico, sino que también varían en sentido vertical a lo largo del tiempo porque las cooperativas permanecen indefinidamente, mientras que por lo común otras sociedades se constituyen por tiempo limitado.

La mencionada duración ilimitada como integrante de la caracterología de las cooperativas es de significativo aporte para el desafío planteado por la Alianza Cooperativa Internacional basado en la necesidad de profundizar la identidad cooperativa, ya que la prolongación “sin límites” del desenvolvimiento de las empresas cooperativas ensanchan y afianzan su participación en el Sector de la Economía Social y cimentan un futuro más justo y solidario.

Representa tal finalidad, un auténtico giro “copernicano” que contrapone a las sociedades comerciales, de duración limitada y especulación rentística con las cooperativas de alongamiento ilimitado o indefinido y servicio a-lucrativo.

En definitiva, el carácter de duración ilimitada es distintivo, por el ideal y la plena convicción de constituir una organización empresarial autogestionaria destinada a mejorar en forma continua, con esfuerzo propio y ayuda mutua, el progreso de la humanidad, a través de sus asociados.

**2.2.)- Legislación Continental:** En la mayoría de las Leyes sobre Cooperativas del Continente y en especial las de habla hispana se consagra expresamente la duración ilimitada o indefinida de las Cooperativas como uno de los caracteres distintivos, a saber: Ley 438/94 de Cooperativas de Paraguay (29-09-1994) en su art. 5º inciso b); Ley 18.407 de Cooperativas de Uruguay (24-10-2008) en su art. 8 inciso 2); Ley 19.832 General de Cooperativas de Chile, Decreto-Ley 5 (25-09-2003) en su art. 6º,a) En el evento de no señalar duración se entenderá que es indefinida; Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas, Decreto Supremo 074-90-TR de Perú (14-12-1990) en su art. 5º.2. 2.4; Ley 356 de Bolivia,(11-04-2013) en su art. 27; Ley 79/1988 de Colombia,(23-12-1988 ) en su art. 5º, inciso 9; Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica 4179 ( 22-08-1968), en su art. 3º inciso h); Ley General de Sociedades Cooperativas de Méjico,(03-08-1994) en su art. 11-IV; Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico 239,(01-09-2004) en su art. 3.2.a) ; Ley General de Cooperativas de Nicaragua 499 (29-09-2004 ) en su art. 11 b) ; Ley 17 Régimen Especial de Cooperativas de Panamá (01-05-1997) en su art. 8.2; Decreto 339, Ley General de Asociaciones Cooperativas de El Salvador, (06-05-1986) en su art. 1º.; Ley de Cooperativas de Honduras, Decreto 174/2013 en su art. 7, ch).

## **B).- INESCINDIBILIDAD DE LA DURACION ILIMITADA CON LA IDENTIDAD COOPERATIVA**

La duración ilimitada de las cooperativas se corresponde con la Declaración de la Identidad Cooperativa formulada por la A.C.I. en el año 1995.

Las cooperativas como modelo ideal de organización económico-social procuran la satisfacción de necesidades de las personas humanas sin distinción de nacionalidad, género, etnia, religión, región, pertenencia política, sobre la base del respeto irrestricto al principio de igualdad entre los humanos y de equidad en su proyecto de vida, fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, pilares de la solidaridad existencial.

En tal sentido es "contra natura" sostener que las Cooperativas deban tener un plazo de duración limitada pues la “visión” del emprendimiento y la “misión” a desarrollar, se consideran lineamientos aptos para mejorar la calidad de vida de sus asociados, y por lo tanto son instrumentos que se proyectan y valoran como



perdurables en el tiempo.

La finitud de las sociedades comerciales se contraponen con la infinitud de las cooperativas ya que estas se diseñan, constituyen y despliegan su actividad con el propósito de servir cada vez más y con excelencia a la persona humana acorde a las exigencias del avance de la civilización “sine die”.

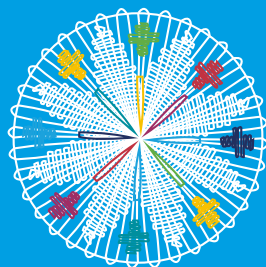
Las cooperativas nacen "para siempre", son ejemplo de una coexistencia pacífica de la evolución de la humanidad y al ser empresas económico-sociales se califican como organizaciones superadoras del "ánimo de lucro", sustituyéndolo por el desenvolvimiento eficaz y eficiente del servicio a sus asociados,"sin fines de lucro".

## II.- CONCLUSIÓN

Los valores y principios cooperativos son el espíritu y el cuerpo de las cooperativas y desde la creación de este tipo de entidades de la Economía Social puestas al servicio del género humano revelan una fortaleza identitaria por su proyección atemporal y perfilan su notable diferenciación sea en la causa originaria como en el objeto-fin de su constitución, con relación a las sociedades y empresas comerciales que privilegian el lucro en el período de su duración determinada. Este arquetipo de solidaridad empresarial de las cooperativas explica su razón de ser y de permanecer.

La conexión entre el carácter de duración ilimitada y la identidad cooperativa revelan una simbiosis dinámica y a su vez profundizadora del perfil de este tipo de entidades y constituyen un modelo a seguir en procura de satisfacer cada vez más y mejor, las necesidades humanas de los asociados.

Ese es el ejemplo diferenciador transmisible a las actuales y futuras generaciones en un "corsi e ricorsi" como sostenía el Filósofo italiano Benedetto Croce, o sea una espiral de la vida, siempre ascendente, que en el campo de las cooperativas con su duración ilimitada conforman un emprendimiento económico-social noble y a perpetuidad, de allí, su marcada identidad.



# “La causa en el acto cooperativo”

• *Pablo N. Pattuglio*

## RESUMEN

En el presente trabajo, se toma como punto de partida el análisis de los elementos del acto jurídico: sujeto, objeto y causa. En ese marco, se intentará verificar si concurren estos elementos en el acto cooperativo, poniendo especial atención al elemento causa, para indagar si el mismo resulta determinante a los fines de calificar el acto cooperativo y su ámbito de aplicación.

## I.- INTRODUCCIÓN

A lo largo de esta ponencia se analizará el acto cooperativo a través de los caracteres que son comunes a todos los actos jurídicos, y que a los fines de esta exposición se limitara a los elementos Objeto, Sujeto y Causa. Lo que se quiere lograr a través del estudio de estos elementos, es poder determinar si estos permiten reconocer ante qué tipo de acto nos encontramos y cuál es la extensión de su ámbito de aplicación.

## II.- CONCEPTO DE ACTO JURÍDICO

La relevancia de la doctrina general del acto jurídico radica en la amplitud de su ámbito de aplicación, que va desde una infinidad de negocios jurídicos y en definitiva comprende cualquier acto voluntario lícito que tenga un fin jurídico inmediato.

El nuevo Código Civil y Comercial Argentino, con vigencia a partir del 1/08/2015 (Ley 27.077), introdujo interesantes modificaciones y en su Artículo 259 que define al acto jurídico como el acto voluntario lícito cuya característica principal es la deliberada voluntad de producir efectos jurídicos. De hecho, el fin inmediato de producir este tipo de efectos es lo que diferencia el acto jurídico de otros hechos voluntarios y aún del simple acto lícito.



Es el acto jurídico la base de la autonomía privada, cuyo fundamento es la libertad consagrada en el principio de reserva consagrado en el Art. 19 de la Constitución Nacional Argentina <sup>1</sup>. No obstante, el ordenamiento jurídico establece ciertas limitaciones, ya que no siempre las condiciones o cláusulas quedan libradas a la voluntad de las personas, sino que algunas pautas están fijadas por la ley. Esto es así cuando el orden público se ve comprometido, cuando se puede inferir que las partes no han negociado en condición de igualdad.

En estos casos la voluntad de los sujetos intervinientes es válida, siempre y cuando cumpla con la estructura del negocio jurídico, conforme está previsto en el ordenamiento.

Entonces los caracteres del Acto jurídico son los siguientes:

- a. **Acto:** a los fines de distinguirlos del hecho jurídico humano. (Arts. 257 y 259 Código Civil y Comercial Argentino)
- b. **Voluntario:** para conformarse debe ser realizado por el sujeto con discernimiento, intención y libertad (Art. 260 Código Civil y Comercial Argentino.).
- c. **Lícito:** significa que el ordenamiento jurídico no ampara negocios que son contrarios u opuestos a sus propios preceptos.
- d. **Finalidad inmediata de producir efectos jurídicos secundado por el ordenamiento legal:** es el fin específico, y lo diferencia de todos los otros actos que, pese a ser voluntarios, no tienen el propósito de crear relaciones jurídicas.

### III.- ELEMENTOS DEL ACTO JURÍDICO

Los elementos esenciales del Acto Jurídico son aquellos cuya concurrencia resulta la existencia misma del acto. A los fines del presente trabajo, serán considerados los requisitos esenciales de los elementos del acto jurídico: Sujeto, Objeto y Causa.

1. **El sujeto o partes:** son las personas humanas o jurídicas, autores de acto, que ejercen sus facultades jurídicas y en definitiva a quienes alcanzan a las relaciones jurídicas que determinado acto busca establecer. Los sujetos autorregulan su área jurídica o crean pautas de actuación con otras partes, en función de las reglas que el ordenamiento prescribe.

---

1. Artículo 19 Constitucional Nacional Argentina. Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

2. **El Objeto:** es la materia sobre la cual recae el acto y hacia donde se disecciona la voluntad del sujeto<sup>2</sup> El objeto queda bajo el ámbito de la autonomía de la voluntad, postulado que guarda coherencia con el régimen general de los actos jurídicos.

El Código Civil y Comercial Argentino, regula los requisitos del objeto tomando como eje el principio de libertad que asiste a las partes para elegir el objeto material o inmaterial sobre el que ha de recaer el fin inmediato perseguido al tiempo de celebrar el negocio.

El objeto de los actos jurídicos comprende tanto las cosas materiales como de las inmateriales, debe ser idóneo y esta característica exige que sea posible, lícito y determinado. En pos de esa finalidad, el ordenamiento jurídico establece cuáles son esos requisitos, pero los enuncia en forma negativa.

3. **Causa:** El Código Civil y Comercial de la Nación, aborda el tratamiento de la causa del acto jurídico en la Sección Segunda del Capítulo 5 del Título IV del Libro Primero —en la Parte General—. Así el art. 281 la define como "el fin inmediato autorizado por el ordenamiento jurídico que ha sido determinante de la voluntad. También integran la causa los motivos exteriorizados cuando sean lícitos y hayan sido incorporados al acto en forma expresa o tácitamente si son esenciales para ambas partes". Se trata de una definición clara, que permite diferenciarla de los demás elementos del acto jurídico, adicionalmente brinda precisión acerca de cuál es la motivación jurídicamente relevante del acto jurídico.

A continuación, el art. 282, incorpora el principio de presunción de causa fin, según el cual el acto es válido, aunque la causa —final— no esté expresada o si la expresada es falsa si se funda en otra verdadera.

Finalmente, en el art. 283, se refiere a la cuestión del denominado acto abstracto, estableciendo que "la inexistencia, falsedad o ilicitud de la causa no son discutibles" en dichos actos mientras no se hayan cumplido, salvo que la ley lo autorice.

En conclusión, cabe afirmar que la causa fin o finalidad debe emplazarse en su carácter de elemento de los actos o negocios jurídicos, ya que se encuentra enlazado con la intención con la que los sujetos concurren a la celebración de un negocio jurídico.<sup>3</sup>

2. Artículo 279. Código Civil y Comercial Argentino: El objeto del acto jurídico no debe ser un hecho imposible o prohibido por la ley, contrario a la moral, a las buenas costumbres, al orden público o lesivo de los derechos ajenos o de la dignidad humana. Tampoco puede ser un bien que por un motivo especial se haya prohibido que lo sea.

3. MARINO, Abel E. "La causa de los actos jurídicos." EnSup. Esp. Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Contratos 2015 (febrero), 25/02/2015, 115; Cita Online: AR/DOC/410/2015.



La definición de causa se divide, en un aspecto externo, traducido en la voluntad del sujeto que se disecciona al propósito determinado en la norma y por el aspecto interno son las razones particulares del sujeto, lícitas, exteriorizadas o no, que resultan esenciales para la configuración del acto.

El aspecto externo, es el común para una misma clase de actos, mientras que el aspecto interno comprende motivos psicológicos conducentes y adecuados jurídicamente, para la realización del acto jurídico en forma específica.

#### **IV.- ACTO COOPERATIVO SUS ELEMENTOS EN LA LEY DE COOPERATIVAS ARGENTINA**

El acto cooperativo tiene su origen en el derecho argentino con la ley 20.337, que en su Art 4 prescribe: “Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas”.

Esta norma tiene como fuente el art 79 de la ley 5764 de la República Federativa de Brasil, del año 1971, que define al acto cooperativo, como el practicado entre las cooperativas y sus asociados, entre éstos y aquéllas, y por las cooperativas entre sí cuando estén asociadas, para la consecución del objeto social, aclarando que no implica operación de mercado, ni contrato de compraventa de productos o mercaderías (art. 79).

A través de los actos cooperativos se tiende a satisfacer las necesidades individuales comunes de los asociados por medio de la organización empresarial de servicios por ellos creada, para operar, en forma conjunta con espíritu solidario y sin ánimo de lucro.

El acto cooperativo, es en su género un acto jurídico<sup>4</sup>. Su especificidad viene dada por la particularidad del sujeto, objeto y la causa que lo conforman.

**Sujetos del acto cooperativo:** son las cooperativas, los asociados. Los terceros que interactúen con las cooperativas, en la operatoria jurídica, con el fin de cumplir el objeto social de estas.

**Objeto.** Es la realización de las actividades prescriptas en el objeto social, es decir los actos o categorías de actos para cuya realización la sociedad se constituye.

---

4. El Código Civil de Vélez, definía el acto jurídico en su art 944: “Son actos jurídicos los actos voluntarios lícitos, que tengan por fin inmediato, establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos.”. El Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en su art. 259, sin diferir sustancialmente de su anterior, prescribe: “El acto jurídico es el acto voluntario lícito que tiene por fin inmediato la adquisición, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas.”

Tiene como requisito, además de los prescriptos por el Código Civil y Comercial Argentino, los establecidos por la Ley de Cooperativas Argentina, Art 8 inc. 2 que exige la designación precisa del mismo.

El objeto se traduce en el uso del servicio cooperativo.

## V.- ¿LA CAUSA ES EL ELEMENTO DETERMINANTE?

Cabría entonces analizar el elemento causa a la luz del concepto de acto jurídico y ámbito de aplicación.

La norma civil se refiere a la causa fin como aquella que ha sido determinante de la voluntad, sin la cual el acto no se hubiera realizado. También asigna jerarquía de causa a los motivos —móviles subjetivos— en tanto sean lícitos y hubieran sido incorporados en forma expresa al acto. También pueden serlo en forma tácita, pero en este caso se convertirán en causa si hubieran sido esenciales para la celebración del negocio.

Pareciera entonces que la causa fin del acto cooperativo, se identifica con la realización del objeto social. No obstante, dicha conclusión también podría ser válida para quien sostiene una relación jurídica con una sociedad comercial.

La importancia de la causa en las cooperativas se relaciona con las razones que el asociado desarrolla en su fuero interno y resultan necesarias para la conclusión del acto cooperativo.

En el ámbito interno del sujeto, la causa comprende las motivaciones personales que el singular “Vínculo Cooperativo”, que se explica en la expresión jurídica de la solidaridad, del esfuerzo propio y de la ayuda mutua, diferenciándose del negocio jurídico ordinario en el que prima la controversia entre las partes, y donde el legislador intenta equilibrar las asimetrías que existen entre las partes, mediante la regulación tuitiva del sujeto más débil.

En este orden de ideas, donde la carga axiológica es superadora, el acto cooperativo se nutre de los principios cooperativos universalmente aceptados, como han sido proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional.

Por otro lado, el aspecto externo de la causa del acto cooperativo se materializa en los distintos momentos de la “vida cooperativa”. Ya que el asociado se vincula con su cooperativa teniendo en un sinnúmero de relaciones jurídicas, que exceden la bilateralidad de goce de un servicio o adquisición de una mercadería.

- » **Fundación de la Cooperativa:** Desde la fundación de la entidad, el asociado tiene en miras, una motivación especial, caracterizada por el “esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios” conforme lo



prescribe el Art 2 de la Ley de cooperativas. Motivación que no existe, en otras personas jurídicas

» **Gestión Democrática:** A lo largo de la gestión democrática de la entidad el asociado se vincula con la particular relación jurídica que esta imprime a través de sus Órganos Sociales que son los siguientes:

- a. **La Asamblea:** Es el órgano de gobierno en el que reside la soberanía del asociado sujeta a la Ley de Cooperativas número 20.337 y al Estatuto y Reglamentos si los hubiere. El art. 61 de la Ley 20.337 establece la obligatoriedad de las decisiones al disponer: *“Las decisiones de la asamblea conformes con la Ley, el Estatuto y el Reglamento, son obligatorias para todos los asociados, salvo lo dispuesto en el artículo anterior”*. Por su lado el Art. 51 prescribe el principio de democracia participativa, a través de las Asambleas de Distrito cuando el número de asociados pase de cinco mil. La asamblea en estos casos será constituida por delegados elegidos en asambleas electorales de distrito en las condiciones que determinen el estatuto y el reglamento. Se admite la división de los distritos en secciones a fin de facilitar el ejercicio de los derechos electorales a los asociados.
- b. **El Consejo de Administración:** Órgano de Administración: Sus funciones y atribuciones están previstas en el Art. 68 de la Ley de Cooperativas estando a su cargo la dirección de las operaciones sociales. El Art. 71 de la Ley de Cooperativas autoriza se instituya una Mesa Directiva para asegurar la continuidad y ejecutividad de la gestión ordinaria del Consejo de Administración.
- c. **La Sindicatura o Comisión Fiscalizadora:** El Art. 79 inc. 10) de la Ley de Cooperativas establece entre las atribuciones del Síndico y sin perjuicio de las que conforme a sus funciones le confieren la ley y el estatuto: *“fiscalizar la administración, a cuyo efecto examinará los libros y documentos siempre que lo juzgue conveniente; convocar, previo requerimiento al consejo de administración, a asamblea extraordinaria cuando lo juzgue necesario; y a asamblea ordinaria cuando omitiera hacerlo dicho órgano una vez vencido el plazo de ley; verificar periódicamente el estado de caja y la existencia de títulos y valores de todo especie; asistir con voz a las reuniones del consejo de administración; verificar y facilitar el ejercicio de los derechos de los asociados; informar por escrito sobre todos los documentos presentados por el consejo de administración a la asamblea ordinaria; hacer incluir en el orden del día de la asamblea los puntos que considere procedentes; designar consejeros en los casos previstos en el último párrafo del artículo 65; vigilar las operaciones de liquidación; y en general, velar porque el Consejo de Administración cumpla con la Ley, el Estatuto, el Reglamento y las Resoluciones Asamblearias”*.

El síndico debe ejercer sus funciones de modo que no entorpezca la regularidad de la administración social. La función de fiscalización se limita al derecho de observación cuando las decisiones significaran, según su concepto, infracción de la ley el estatuto o el reglamento.

- » **Retorno.** Finalmente, el asociado percibe su correspondiente retorno, ya legal y estatutariamente está previsto como deben ser repartidos los excedentes y las reservas legales que deben realizar las cooperativas. Art 42 Ley de Cooperativas. Se trata de una contraprestación que surge de su vínculo cooperativo.

El retorno, como un derecho inherente a los asociados, es el remanente de los excedentes repartibles originados entre el precio y el costo del servicio, una vez destinados los porcentajes previstos en la ley a los fondos por ella establecidos, a quienes hayan operado con su cooperativa.

Su proporción se caracteriza en función del tipo de cooperativa, en las de consumo de bienes o servicios, es en proporción al consumo hecho por cada asociado. En las cooperativas de producción o trabajo, en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno.

Las cooperativas o secciones de adquisición de elementos de trabajo, de transformación y de comercialización de productos en estado natural o elaborado, en proporción al monto de las operaciones realizadas por cada asociado.

Finalmente, en las cooperativas o secciones de crédito, en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto.

En el resto de las cooperativas o secciones, el retorno se realiza en proporción a las operaciones realizadas o a los servicios utilizados por cada asociado. El destino de excedentes generados por prestación de servicios a no Asociados se destina a una cuenta especial de reserva.

La matriz dogmática y su solidificación en la norma vigente es la causa del acto cooperativo y la diferenciación de otros actos, y la razón por la que este particular acto, en la medida que se verifiquen las pautas legales en las relaciones jurídicas en que los sujetos intervienen definen el ámbito de aplicación.

A mayor abundamiento tanto el Vínculo Asociativo como la Naturaleza Jurídica de las Cooperativas han sido reconocidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo de fecha 24/11/2.009, L. 15.XLII caratulado: "RECURSO DE HECHO: LAGO CASTRO, Andrés Manuel c/ Cooperativa Nueva Salvia Limitada y otros".

El Máximo Tribunal de la Nación, sostuvo al respecto en el Considerando 3ro., que: "...En efecto, ninguna consideración han merecido los caracteres y



*concepto de estas entidades, “fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios” (ley cit., art. 2°); sus particulares formas de constitución; las condiciones de ingreso y los derechos de los “asociados, así como las modalidades de retiro y sobre todo, de exclusión de éstos (ídem, arts. 23 y 62); la formación de capital; las cuotas sociales; los caracteres de los bienes aportables, el régimen de gobierno, de administración y de representación del ente, y la fiscalización pública a la que éste se encuentra sometido. Otro tanto cabe decir acerca de lo atinente a los “actos cooperativos” (ídem art. 4°), a los principios democráticos y de igualdad entre los asociados (p. Ej.-, ídem, art. 2.3) y, muy especialmente, a que el grueso de los llamados “excedentes repartibles”, en una cooperativa de trabajo, está destinado a ser distribuido en “concepto de retorno” entre los asociados en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno de estos (ídem, art. 42.5.b).*

## VI.- CONCLUSIÓN

Todos los elementos esenciales del acto jurídico se encuentran tipificados en la definición del acto cooperativo del Art 4 de la Ley de Cooperativa.

Los especiales aspectos internos y externos de la causa del acto cooperativo nutren el vínculo cooperativo que existe entre los asociados y su cooperativa.

Es por este motivo que el acto cooperativo es el realizado por: 1) los sujetos – cooperativa y asociados- 2) con el objeto, que es el tipificado en su estatuto, y 3) bajo la causa que persigue como principio general el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y específicamente en los principios que lo caracterizan por su propia naturaleza, independientemente de las definiciones legales que se pudieran formular al respecto, que son: necesidades individuales comunes; propósito de obrar conjuntamente; solidaridad; servicio sin finalidad de lucro y bienestar general.

Este singular “vida cooperativa”, que comprende la fundación, gestión económica y gestión democrática, que la practica exterioriza la causa del acto cooperativo.

El doble carácter del elemento causa, aporta la característica diferenciadora del Acto cooperativo, que trasciende el tipo legal y resulta común a cualquier ordenamiento jurídico. Esto es así porque sus cimientos de la causa del acto cooperativo son los principios que fundan el “vínculo cooperativo” llevados a la practica en la “vida cooperativa”. Esta singularidad se refleja en el ámbito propio de aplicación del Acto cooperativo. Por lo tanto, esta autonomía determina que se encuentre fuera del ámbito laboral o consumir o cualquier otra legislación que tutele a la parte más débil, ya que, reunidos los elementos del acto cooperativo y verificada su existencia, no existe asimetría alguna en los sujetos intervinientes, y ende no está afectado el orden público.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.- PLOTINSKY Daniel, Introducción a la historia del cooperativismo argentino. Primera parte: Idealista y realizadores, Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito, 2012, [http://www.archicoop.org.ar/documentos/Introduccion\\_a\\_la\\_historia\\_del\\_cooperativismo\\_argentino-primer\\_a\\_parte.pdf](http://www.archicoop.org.ar/documentos/Introduccion_a_la_historia_del_cooperativismo_argentino-primer_a_parte.pdf)
- 2.- LORENZETTI, Ricardo Luis, Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Tomo II, Arts. 257 a 554, Editorial Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires. 2015.
- 3.- CUESTA Elsa, Derecho Cooperativo, Tomo 1 y 2, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires. 1987.
- 4.- BREBBIA, Roberto H. La causa como elemento del negocio jurídico en el derecho argentino y comparado (Tercera parte). LA LEY 1992-C, 1060 - Derecho Comercial Doctrinas Esenciales Tomo II, 01/01/2009, 297.AR/DOC/10809/2001.
- 5.- CRACOGNA Dante, Problemas Actuales del Derecho Cooperativo, Revista de Derecho Privado y Comunitario 2001-3 Cooperativas, Ed. Rubinzal - Culzoni Editores, Bs As, 2012.





# “La comprensión y traducción de la identidad cooperativa en la jurisprudencia laboral”

- Graciela Fernández Quintas<sup>1</sup>
- José Pablo García<sup>2</sup>

*“La descripción de los valores cooperativos y éticos de la Declaración de Identidad cooperativa de la ACI es lo que atrae el corazón, la conciencia y la lealtad de los cooperativistas actuales y del futuro”*

## RESUMEN

El aporte que se realiza a través del presente trabajo es abordar el análisis de la situación de la jurisprudencia nacional, en cuanto al tratamiento del concepto de la Identidad Cooperativa. Se analiza la evolución de los conceptos a través de las sentencias dictadas por las sedes judiciales en materia laboral ante reclamos relacionados al Sistema Cooperativo. Se destaca en primer orden la posición previa de los Tribunales con anterioridad a la publicación de la Ley 18.407 (28.10.2008 Ley General de Cooperativas) y las posturas asumidas en forma posterior a su vigencia. Recalcando y subrayando el aporte de la Declaración de Identidad Cooperativa de la ACI de 1995. Buscando generar un aporte doctrinario para que el derecho cooperativo se establezca como regla o práctica jurídica que traduzca los principios y valores cooperativos para que puedan aportar al desarrollo sostenible.

**Palabras clave:**  
cooperativismo, cooperativa, identidad cooperativa, jurisprudencia.

<sup>1</sup> Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Presidenta de Cooperativas de las Américas, Ex Presidenta de CUDECOOP y Centro Cooperativista Uruguayo.

<sup>2</sup> Doctor en Abogacía, Coordinador de Asociación Uruguaya de Laboralistas, Profesor Aspirante de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Universidad de La República, Miembro del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.



## INTRODUCCIÓN

Uruguay aprobó por parte del parlamento nacional hace 14 años la llamada Ley General Cooperativa. La ley, tuvo en sus orígenes fuerte influencia de la **“Ley Marco para las Cooperativas en América”<sup>3</sup>** según el Poder Ejecutivo «tiene por finalidad regular la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo». Tal como señala Althaus (2010) *«los países latinoamericanos tuvieron histórica predilección por el dictado de leyes generales en materia cooperativa. Uruguay hizo excepción a dicha regla por largo tiempo y solo bastante avanzada la pasada centuria se dictaron regulaciones separadas de determinadas clases de cooperativas, no concretando hasta 2008 la sanción de un régimen común»*.

A casi 15 años de este hito legislativo, en el cooperativismo nacional, nos preguntamos que efecto ha tenido en la jurisprudencia uruguaya respecto a la recepción del “concepto identidad cooperativa”. Para esto nos centramos en las sentencias del ámbito del derecho laboral, que en Uruguay cuenta con justicia especializada.

Las sentencias dictadas por los órganos especializados son producto de la tensión entre lo colectivo y lo individual. En el estudio de un largo período (2009-2022) nos permiten develar cuál es la percepción de los actores judiciales del fenómeno cooperativo asociado al trabajo. En especial, la comprensión del Poder Judicial de la identidad cooperativa, revelando su especial característica de «instrumento de transformación social al servicio de los sectores económicamente más necesitados y el rol que en general desempeña hoy de herramienta policlasista» (Althaus, 2010).

Para dicho objetivo se consultó la Base de Jurisprudencia Nacional del Poder Judicial de Uruguay<sup>4</sup> y se estudiaron las sentencias más recientes que resultan ser leading case en la materia.

- **¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE IDENTIDAD COOPERATIVA?**

La Alianza Cooperativa Internacional realizó tres declaraciones formales sobre la Identidad Cooperativa (en 1937 en París, 1966 en Viena, en 1995 en Manchester, Reino Unido) y actualmente la ACI dentro del Grupo Asesor del Board Mundial sobre Identidad Cooperativa elabora un análisis de la Identidad Cooperativa y su relevancia en la época actual, con el fin de fortalecerla, adaptarla

---

3. <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyMarcoAL.pdf>

4. Algunas aclaraciones respecto a la Base consultada: en la misma están cargadas las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia a y las de Tribunales de Apelaciones. En el caso de las sentencias de los Tribunales de Apelaciones no están cargadas en su totalidad, sino aquellas catalogadas con prioridad media y alta.

a la realidad del Mundo y que continúe siendo de referencia. La Declaración se basa en un conjunto de valores cooperativos y éticos claramente identificados según la tradición de los fundadores del Movimiento Cooperativo. A pesar de los 27 años de la Declaración, se hace cada vez más necesario promover y profundizar su comprensión en los ámbitos jurisdiccionales y doctrinarios en el ambiente del Derecho Cooperativo.

Tres aspectos básicos nos aporta la Declaración de Identidad Cooperativa: la definición de Cooperativa acordada por primera vez a nivel Mundial, los diez valores generales y los siete principios. Todo ello ha definido este tipo social desde el siglo XIX.

La Declaración constituye un conjunto de normas internacionales para las cooperativas. Siete años después sus componentes se incluyeron plenamente en la Recomendación No.193 de la OIT, sobre la promoción de las cooperativas.

Asociar explícitamente los valores cooperativos con la definición de Cooperativa y los principios cooperativos es una contribución clave de la Declaración de Identidad Cooperativa.

Es por ello, que es una obligación de la doctrina del Derecho Cooperativo, crear un clima favorable al desarrollo científico del mismo, para contribuir a garantizar que las cooperativas reciban un trato justo y equitativo como otras formas de empresas en la legislación y las Políticas Nacionales, al tiempo que se le reconozcan sus características distintivas.

Tal como sucedió en 1995, para interpretar los desafíos a futuro que enfrentan nuestras comunidades y nuestro planeta sería beneficioso una actualización. Las formas de relacionarnos cómo individuos, en relación al trabajo, a nuestro lugar de estudio, la familia y las comunicaciones está cambiando. El cooperativismo no puede ser ajeno a estos cambios y lo resuelve mediante procesos democráticos. Entendemos que ahí radica la identidad cooperativa en el siglo XXI. El cooperativismo es sinónimo de democracia y compromiso con la comunidad. Una actualización de la Declaración responde a las exigencias de la coyuntura histórica, generando una conversación global sobre la Identidad Cooperativa en un Mundo Post-Pandemia caracterizado por el agravamiento de los desafíos estructurales que atacan nuestras comunidades.

La identidad cooperativa debe servir de respuesta para superar los desafíos que presenta el cambio climático, la pobreza, el analfabetismo digital, la desindustrialización, la discriminación, la violencia y la concentración de la riqueza en nuestras comunidades. Pero también debe permitir que se valore correctamente la prueba en un proceso judicial y de esta manera se respete la especial identidad que tiene el cooperativismo, dónde el ánimo de lucro no es el fin de la sociedad.



## • ¿CUÁL ES LA CONCEPCIÓN DE IDENTIDAD COOPERATIVA PREVIA A LA LEY 18.407 (LEY GENERAL COOPERATIVA)?

Respecto a la solución de casos, hasta el año 2009 se observan sentencias similares: la número 334/2009 del Tribunal del Trabajo de 3o. Turno es un ejemplo de ello.

Al definir la “identidad cooperativa” en el aspecto laboral, refiere a que se trata de una relación dual: «en el caso se está frente a una cooperativa de producción, siendo la actora simultáneamente socia y asalariada de la misma. *“El artículo 1º de la Ley Nro. 17794 define como objeto de las cooperativas de producción el de proporcionar a sus asociados, puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo destinados a producir bienes o servicios para terceros. [...] Por cierto que al socio trabajador le son aplicables las normas de protección laboral; pero también es cierto que en su vinculación (como socio) integra el órgano supremo de la cooperativa, participando en la toma de decisiones que eventualmente tengan incidencia en las relaciones laborales desarrolladas en su interior.”* Luego cita la sentencia Nro. 53/1998 de la Suprema Corte de Justicia: *‘...es exacto que el artículo 4º de la Ley Nro. 13481, determina que, al actor, en cuanto trabajador, le son aplicables las normas de protección laboral, pero ello es sin desmedro de su calidad de socio en virtud de la cual integra el órgano máximo de la cooperativa: la Asamblea’ (Ley Nro. 10761)».*

En materia de derecho cooperativo, previo a la Ley 18407, ya existía jurisprudencia dominante (Sentencia 53/1998 S.C.J.) que entendía la existencia de pisos o normas de orden público laboral que no podían ser modificadas in pejus, pero al mismo tiempo le reconoce competencia al órgano soberano, Asambleas en el ámbito cooperativo, para todo lo que no afecte los pisos mínimos del orden público laboral. Se observa criterio asentado en la jurisprudencia que es el respeto al principio de control democrático<sup>5</sup>.

Aunque la sentencia no lo expresa con dichas palabras, propias de la autonomía del derecho cooperativo que aparece definido con posterioridad a la ley 18407, surge del fallo que el tipo asociativo donde se encontraba la trabajadora es controlado por sus miembros, y que la reclamante es uno de ellos, pudiendo esta impugnar el acto cooperativo ante la asamblea.

El principio democrático, tiene un punto de contacto con teorías más conocidas para los magistrados laborales y civiles tales como la teoría del acto propio. Es por esto, que la constante valoración de las sedes sobre la existencia de la decisión de asamblea, la posibilidad de recurrir los actos de la misma y la participación

---

5. Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, quiénes participan activamente en la definición de políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los miembros.

del actor en dichos momentos, sellan la suerte de los reclamantes. Afirmamos entonces que el principio de control democrático es el más aplicado y aceptado por la jurisprudencia nacional a la hora de valorar los actos de las cooperativas.

Coincidente con lo señalado son las apreciaciones vertidas en la sentencia 231/2009 del Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 1er Turno.- «La presencia del actor en la Asamblea donde se realizó la moción de su expulsión y la ausencia de recurrencia posterior. "...” *Todo lo señalado determina que no haya existido irregularidad en la decisión*».

En definitiva, posterior a la publicación de la ley, pero previa a su plena efectividad los tribunales nacionales ya entendían las particularidades del tipo asociativo cooperativa, tal vez, faltando la correcta denominación de los principios (como reglas jurídicas) pero sí aplicando sus criterios al caso concreto. Las cooperativas como tipo asociativo eran valoradas en el marco del derecho del trabajo como relaciones duales.

- **¿CÓMO FUE EVOLUCIONANDO EL CONCEPTO DE IDENTIDAD COOPERATIVA PARA LA JUDICATURA LUEGO DE LA LEY GENERAL COOPERATIVA?**

Avanzada la segunda década del Siglo XXI, La Suprema Corte de Justicia, en sentencia definitiva 730/2012, profundizó el aspecto sobre la identidad cooperativa: *«corresponde atender a la especial naturaleza que surge de la vinculación existente entre socios de una cooperativa en supuestos en que a su vez desempeñan funciones como trabajadores de la misma». La Corporación tiene como posición mayoritaria que: «se ha sostenido que reviste, simultáneamente, la condición de empleador y empleado.»*

Existe un avance respecto de la aplicación previa, reconociendo *“la especial naturaleza del vínculo”*, pero aún falta la aplicación de los principios y valores del cooperativismo, los cuales son parte integrante de este *“especial vínculo”* que conforman parte del concepto básico de la Identidad Cooperativa y que se exterioriza como *“Acto Cooperativo”*.

Así mismo le reconoce la sentencia *«el derecho del socio a la tutela global de la legislación del trabajo y, especialmente, la obligación de hacerles efectivos los salarios mínimos y condiciones de trabajo fijadas por Decretos y Laudos»*. Pero no hace referencia a la norma, donde se expresa por parte del legislador esta realidad. Los mínimos de protección para el trabajador socio provienen del Derecho Cooperativo y no del Derecho Laboral, es la aplicación del art. 102 de la Ley general Cooperativa y en definitiva los principios que provienen desde Owen.

Al respecto, en la Primera Internacional socialista ha sido de notorio conocimiento las discusiones mantenidas por Owen, donde fue calificado de Utópico, por



bregar como una de las soluciones a la cuestión social de la clase trabajadora, la creación de pisos mínimos de protección e igualar la legislación laboral entre Inglaterra y Francia. Siempre fue una preocupación del movimiento cooperativista la protección y las condiciones de trabajo de sus socios obreros, y fue la aspiración traducida en el concepto de “trabajo decente” en la normativa internacional. Por tanto, el derecho cooperativo, desde su génesis tiene una respuesta a la cuestión de los pisos mínimos, traducida en forma efectiva en las disposiciones legales vigentes del Derecho Cooperativo. Sus principios, entre ellos el de participación económica de sus asociados y el de compromiso con la comunidad, obligan a las cooperativas a respetar los pisos mínimos de protección y ser constantemente herramientas eficaces para mejorar las condiciones económicas, laborales y sociales de sus asociados.

Sin perjuicio de lo mencionado ut-supra, el principio más aplicado por parte de la jurisprudencia, en esta etapa, continúa siendo el principio de control democrático. Así entiende la Suprema Corte de Justicia, en la sentencia mencionada que: *“partiendo del análisis de la situación especial en que la accionada era una empresa cooperativa de producción y los actores socios de la misma al tiempo que prestaban servicios como asalariados de ella, si bien es cierto que la Ley determina que en cuanto trabajadores, les son aplicables las normas de protección laboral, no es menos cierto que, como socios, integran el órgano máximo de la cooperativa y concurren a la toma de decisiones que, por su contenido, inciden en la relación laboral de la que son parte.[...] Tales conceptos conduciría a entender que si por decisión válida de la Asamblea [...] y que es Ley para los socios como son los promotores- se aceptó ateniendo a la situación deficitaria que observaba la cooperativa que integraban no pagar –o diferir el cobro de determinados rubros salariales, ello resultó una decisión hábil otorgada por el órgano competente para ello...»* (Sentencia Definitiva SCJ 730/2012).

De la sentencia surge que la comprensión de la especial identidad cooperativa, no se fundamentó en las disposiciones legales de la Ley General Cooperativa, a pesar de que ya se encontraba vigente.

En Uruguay así mismo, observamos una diferenciación que no proviene de la ley, otorgando distintas consecuencias al cese de un socio cooperativo de una Cooperativa de Ahorro y Crédito que de una Cooperativa de Trabajo. El Tribunal de Apelaciones del Trabajo 3° *“La demandada xx es una cooperativa de ahorro y crédito, de esta forma no le es aplicable el artículo 4° de la Ley 18407 ya que no se trata de una cooperativa de producción y su objeto no encuadra en la definición legal transcrita. Por otra parte, el artículo 102 de la ley n° 18.407 está incluido en el capítulo II ‘Cooperativas de Trabajo’ del título II de la ley Cooperativas en Particular, en tal sentido podría entenderse que no es de aplicación a las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, al momento de reglamentar tales cooperativas, la ley no regula específicamente el punto en cuanto al régimen*

*de sus trabajadores porque no está previsto que ocupen las calidades de socio y trabajador, conjuntamente. la disposición posterior en el tiempo, en el caso la ley n° 18.407, texto normativo cuya interpretación se adecua a la aplicación del principio protector que rige el derecho del trabajo en su carácter de regla que se deriva del art. 53 de la Constitución. En este razonamiento, el trabajador socio de la cooperativa que resulta excluido no tiene derecho a indemnización por despido (Sentencia 549/2012)».*

Se observa un doble apartamiento de las disposiciones legales vigentes del Derecho cooperativo y de la correcta traducción de las normas básicas, comunes, consagradas en la Declaración de Identidad Cooperativa, para contribuir a garantizar que las cooperativas reciban un trato justo y equitativo como otras formas de empresas en la legislación, al tiempo que recibir el reconocimiento de sus características distintivas. Debió la Sede, aplicar por tanto el artículo 102 de la ley 18.407, porque el mismo es de aplicación a todo socio trabajador. En lugar de ello aplicó el principio protector, propio del derecho del trabajo.

Esta posición desconoce la autonomía del derecho cooperativo la cual es consagrada por Ley y además lo dispuesto en el artículo 3o. de la ley 18407 «Las cooperativas se regirán por las disposiciones de la presente ley y, en general, por el derecho cooperativo». La ley define al derecho cooperativo como: «el conjunto de normas especiales, jurisprudencia, doctrina y prácticas basadas en los principios que determinan y regulan la actuación de las organizaciones cooperativas y los sujetos que en ellas participan».

- **ASPECTOS EN EL RELACIONAMIENTO ENTRE DERECHO COOPERATIVO Y DERECHO LABORAL QUE GENERAN MAYOR CONTROVERSA**

Se puede destacar en la interpretación de la jurisprudencia nacional la que refiere a la calificación del vínculo entre socio trabajador y cooperativa. Por ejemplo, podemos destacar la cita realizada por TAT 1° la cual expresa: «En el caso de la relación entre la cooperativa de trabajo y su asociado no hay una relación laboral, sino un acto cooperativo que nace de un característico vínculo asociativo. Y en el marco del derecho laboral común, tanto la indemnización por despido como la indemnización por maternidad tienen como fundamento o causa la ruptura de la relación laboral por responsabilidad del empleador» (sef. 232/2013).

La sede reconoce al acto cooperativo<sup>6</sup>, figura doctrinal específica del Derecho Cooperativo Latinoamericano, cuya definición es recogida por la ley 18407 en su artículo 9o. Más allá de que el instituto es una creación doctrinal de larga data, su

6. Ha sido conceptualizado en general como la actividad voluntaria, lícita y solidaria, sin ánimo de lucro, realizada entre personas y/o instituciones para la construcción de uno o varios objetivos comunes para la satisfacción de necesidades comunes. Ver «El acto cooperativo» Augusto R. Ruíz Díaz Rolón, Congreso continental de Derecho Cooperativo, Costa Rica, noviembre 2019.



inclusión en la ley es fundamental para su aplicación por parte de los tribunales, observándose un claro acierto por parte del legislador.

El punto se vuelve aún más controvertido cuando quien reclama es una socia trabajadora embarazada, la que tiene la especial protección de la ley en Uruguay. La citada sentencia razona: *«sibien la norma excluye a los cooperativistas del derecho al cobro de indemnización por despido, por otro lado, establece que tienen derecho a todas las normas de protección de la legislación laboral. Y sin dudas el art. 17 de la ley 11.577 establece una protección especial para la trabajadora embarazada, prevé una indemnización determinada, es decir, si bien la trabajadora socia no tiene derecho a la indemnización por despido especial ya que la propia norma del art. 102 de la ley 18.047 la excluye, es claro, a juicio del Tribunal, que la norma no excluye expresamente la aplicación de la protección especial que prevé el art. 17 de la ley 11.577»*<sup>7</sup>

Es relevante señalar, la aplicación de la doble característica que tiene el vínculo que une al socio trabajador con su cooperativa. Observamos que la socia que es excluida debe soportar un daño por el abuso de derecho que ejerce la cooperativa que desea excluirla en estado de gravidez, cuando la ley mandata que debiera tener las especiales protecciones contra todo tipo de acto que atente contra su derecho a trabajar y su estabilidad laboral relativa.

La confusión se plantea entre la aplicación del artículo 102, que exonera del pago del despido a la socia cooperativista y la indemnización especial del 17 de la ley 11.577, el cual forma parte del piso mínimo de protección laboral indisponible. El art. 102 a texto expreso reza: *«Serán aplicables a todos los trabajadores, tengan o no la calidad de socios, las normas de protección de la legislación laboral y la previsión social, excepto la indemnización por despido a los socios excluidos»*. Por tanto, existe normativa en las disposiciones del derecho cooperativo a lo cual debió remitirse para arribar a una exacta conclusión. En definitiva, entendemos que la socia cooperativista embarazada que es excluida tiene derecho a la indemnización especial por maternidad, pero no a la acumulación con la indemnización común por despido.

Por su parte la Dra. Rossina Rossi Albert la cual estando de acuerdo en abonar el rubro de indemnización especial por gravidez arriba a dicho fallo mediante diferente fundamento. La Juez ubica el objeto de la litis en si existe o no una relación laboral cooperativa o si en realidad lo que procede es que se encuentra encubriendo otro tipo de relación. Fundó su fallo en que la cooperativa social realizaba un descuento del 1% de los haberes salariales a todos sus socios, lo que fue suscripto por la actora. *No logra encontrar fundamentos legales para*

<sup>7</sup> Obsérvese que el art. 17 de la ley Nº 11.577 de 14/X/1950 establece que son cosas diferentes la indemnización legal por despido de la indemnización protectora de la maternidad equivalente a seis meses de sueldo. En el caso previsto en el artículo anterior, la obrera no podrá ser despedida. Si lo fuere, el patrón deberá satisfacer un importe equivalente a seis meses de sueldo más la indemnización legal que corresponda».

*explicar por qué ese actuar no es el de una cooperativa, pero afirmó: [...] La actora dijo que no se consideraba socia cooperativista, [...] que le hacían un descuento indebido como cuota de cooperativista. [...] Esta maniobra me parece gravísima, no solo porque se manipula ilícitamente la naturaleza del vínculo sirviéndose de que se trata de un contrato de adhesión, sino porque se le descuentan haberes salariales»<sup>8</sup>.*

Luego de este razonamiento, la sede llega a la siguiente conclusión que es de aplicación general: «...me enfrento a una colisión de principios, por un lado el de protección del trabajo humano garantizado a través de la irrenunciabilidad de los beneficios reglamentados por normas de orden público (art. 53) y por otro el de libertad en su versión de la autonomía de la voluntad contractual (art. 10), entonces para resolver la colisión entre principios tengo que encontrar una causa razonable, una explicación lógica de que a la trabajadora le resultara más conveniente ser trabajadora y cooperativista, que solo trabajadora. Y la explicación no surge de autos.»

La Ministra debió evaluar si la cooperativa aplicaba los principios y valores cooperativos, de forma de interpretar si el vínculo entre la actora y la sociedad demandada era acto cooperativo o fraude a la ley. Discriminar a una trabajadora por su condición de grávida u obligar al ingreso a la cooperativa como forma de acceder al empleo son sendas violaciones a los principios y valores de la Declaración de Identidad Cooperativa.

- **¿QUÉ ASPECTOS EN EL ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA REVELAN MAYOR INCOMPRESIÓN RESPECTO A LA IDENTIDAD DEL SECTOR COOPERATIVO?**

De las sentencias estudiadas observamos la falta de referencia a los principios y valores cooperativos, varios de los fallos adoptados los cuales son fundamentados en teorías del derecho laboral o societario, pueden ser resueltos mediante la aplicación de estas reglas de derecho.

Para determinar la laboralidad o no de un socio cooperativo, su derecho a percibir cierto beneficio, situaciones de acoso laboral o sindical, el pago de la indemnización por despido, el pago de indemnización por despido de socia grávida o incluso la existencia de una cooperativa o que en su defecto esté encubriendo otro tipo de organización empresarial, es posible resolverlo mediante el derecho cooperativo.

Las soluciones lógicas en virtud del derecho cooperativo, por ser un derecho social y fundarse en principios pro homine son de especial protección, y por tanto protegen tanto a quién trabaja en una cooperativa, como a quienes reciben sus beneficios y a sus socios. Al respecto existen documentos internacionales tales

<sup>8</sup> Sentencia definitiva del Tribunal de Apelaciones del Trabajo de Primer Turno N°232 de fecha 18 de junio 2013.



como la Declaración de Identidad Cooperativa Internacional que proporciona una definición de principios y valores de las cooperativas, sin perjuicio de que esta declaración no es fuente de derecho, ya que ACI es una asociación privada, la adopción por parte de la OIT en la Recomendación Número 193 «les infunde un cierto valor legal en el derecho cooperativo internacional público» (Tatjudje, Duvitsa, 2021)<sup>9</sup>.

## • LA JURISPRUDENCIA POST PANDEMIA.

Del relevo de sentencias 2021-2022 surge que el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 3o. Turno<sup>10</sup> continúa con la posición de la relación dual: *“es de recibo el agravio deducido por la Intendencia de Montevideo respecto de la condena por concepto de indemnización por despido, asistiéndole razón en cuanto a que siendo que la actora revestía la doble calidad de trabajadora y socia, por imperio de lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 18.407 no generó derecho al cobrar indemnización por despido”*<sup>11</sup> Aplicando de manera correcta la Ley cooperativa pero sin entrar en precisiones.

Por su parte el Tribunal de 2o. Turno sigue sorprendiendo por su inaplicación de la legislación actual, prefiriendo normativa y doctrina de los años 90. A modo ilustrativo citamos *“Los socios pueden tener la calidad de socios y empleados, debiéndose analizar cada caso en base a la prueba rendida en obrados y en función de la normativa aplicable. En este sentido la Ley No. 13.481 dispone en su artículo 4 que: “se reputarán aplicables a todos los trabajadores que presten servicios en las cooperativas, cualquiera su calidad, las normas de protección de la legislación laboral y de previsión social, con excepción -respecto de los socios- de las normas sobre indemnización por despido”, es de compartir con PLA RODRIGUEZ que “no les atribuye directamente la calidad de trabajadores pero, con sentido práctico se les declara aplicables las mismas disposiciones que protegen a aquéllos, con la única excepción de la indemnización por despido porque en lo referente a la terminación de la relación reaparece el carácter social del vínculo que supone la libertad de cada parte de extinguir cuando lo crea conveniente. No habría entonces despido sino disolución del contrato de sociedad”*. La teoría del Dr. Prof. Plá Rodríguez, de disolución de contrato de sociedad se encuentra totalmente perimida, al socio lo une a la cooperativa una sucesión de actos cooperativos, incluso su expulsión, es un acto cooperativo emanado de la asamblea, que, en virtud del principio democrático, la ley le atribuye la consecuencia de exonerar al pago de la indemnización por despido. Esto porque las leyes del despido fueron creadas especialmente para proteger al trabajador de una terminación abrupta de la relación laboral por parte del

9. Tatjudje, W., Duvitsa, I. (2022). Perspectives on Cooperative Law. Bélgica: Springer.

10. Idem 11

11. Tribunal de Apelaciones del Tercer turno sentencia 196/2022

empleador. Encuentran su fundamento en la asimetría entre capital y trabajo. Esta situación no existe en el derecho cooperativo. Algunos intentan traducir la identidad cooperativa, afirmando (como la SCJ) que es una relación dual o que el socio es a la misma vez trabajador y empresario. Pero eso es un error. El socio es cooperativista, y como tal, en aplicación de los principios y valores a los que voluntariamente adhiere y profesa, al momento de ser excluido de una cooperativa de trabajo, no le corresponde indemnización por despido, porque quién en definitiva finaliza el vínculo es un órgano colectivo donde el mismo socio tiene participación e injerencia.

- **UN “LEADING CASE” ESPERANZADOR. LA RECEPCIÓN DE LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA JURISPRUDENCIA.**

El 28 de julio de 2022, el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de Primer Turno, dicta la sentencia número 108/2022. El objeto del proceso es dirimir si el Capataz General de una Cooperativa de Vivienda de Ayuda Mutua, contratado para obra determinada, debe ser resarcido por concepto de daños y perjuicios por ruptura anticipada de contrato actualización, intereses y multa desde la presente hasta la fecha de su efectivo pago. El Juzgado del Trabajo de la Capital de 1er Turno, acogió la demanda planteada por el capataz condenando a la Cooperativa de Vivienda. El debate central de autos era si se configuró la justa causa de rescisión dispuesta por el empleador en el contrato de trabajo.

Sorprendentemente este caso -que normalmente la jurisprudencia lo hubiera resuelto aplicando las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales que se encuentran en el marco de las contrataciones atípicas del derecho del trabajo- fue resuelto en lo medular por la aplicación del derecho cooperativo y fundando el mismo en la identidad del demandado, una cooperativa de viviendas.

La Ministra redactora, Dra. Rosina Rossi y el Ministro Dr. Posadas entienden que antes de ingresar al análisis de los hechos es necesario explicar que la valoración de la prueba y la adecuación de los hechos a la justa causa presentan la particularidad de que una de las partes es una Cooperativa. Se trata de una Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua que como tal no responde al modelo capitalista de empresa sino a uno de economía solidaria. *“En la empresa capitalista el binomio capital-trabajo está pensado para dar cuenta de las empresas que justamente se organizan en torno al capital, en tanto el trabajo estaría aportado por el conjunto de asalariados que éste emplea para obtener un lucro. Pero en la economía solidaria, uno de cuyos modelos es la cooperativa, se minimiza la organización empresarial que no están fundadas en el capital, sino en el trabajo y en el aporte colectivo lo medular de una empresa solidaria no es que no pretenda perseguir utilidades o beneficios, sino que éstos en caso de darse no retribuirán al capital. (Estudio de las particularidades de los procesos de negociación colectiva en entidades de la economía social en el contexto actual Pablo Guerra (editor). Sergio Reyes. Gerardo Montes. Lucía Maschi. José*



*Pablo García. El caso de las cooperativas. <http://www.cudecoop.coop/cudecoop/estudio-de-las-particularidades-de-los-procesos-de-negociacion-colectiva-en-entidades-de-la-economia-social-en-el-contexto-actual/>) Esto significa que la gobernanza de todo el propósito cooperativo está en manos de los socios cooperativistas que además son trabajadores”.*

La magistrada y el magistrado interviniente también observan que: “los poderes del sujeto empleador no se comportan de la misma manera que en el caso del modelo capitalista. Ni respecto de los socios trabajadores, ni respecto de los trabajadores no socios. Ello por cuanto se provoca una suerte de desdibujamiento de las fronteras de los roles de los sujetos trabajador y empleador.” Esto porque: “la especialidad del rol de empleador, no se trata de una típica empresa de modelo capitalista que quien organiza el capital y trabajo asume los riesgos y se vale de trabajadores que trabajan a cambio de una remuneración manteniéndose ajenos tanto a la gobernanza como a los riesgos.

*En lugar de ello se trata de una entidad sin fines de lucro cuya única obra constructiva a desarrollar son las casas de sus socios”.*

Correctamente la sentencia traduce la identidad cooperativa destacando que en el caso no existe ajenidad en los riesgos, rasgo típico del trabajo asalariado (objeto de estudio del derecho del trabajo) y por tanto no deben aplicarse los principios del derecho del trabajo y en su lugar deben aplicarse los del Derecho Cooperativo.

Al momento de la valoración de la prueba testimonial, los sentenciantes resaltaron que ante otro tipo de empleador la prueba testimonial podría haber aparecido como insuficiente. Empero, atendiendo a las especiales características de la cooperativa empleadora, los testimonios permiten llegar a un grado de aproximación de los hechos razonable y suficiente.

La utilización de la identidad cooperativa, de sus especiales características a la hora de valorar la prueba, y de subsumir los hechos al derecho es novedosa en la jurisprudencia nacional. El cambio en la doctrina ha sido posibilitado por la política pública de investigación en derecho cooperativo, apoyado fuertemente por la gremial Cudecoop, articulando con la Universidad.

## • CONCLUSIONES

A lo largo de los años se ha ido desarrollando un derecho cooperativo internacional público con el objetivo de sentar las bases de un derecho cooperativo autónomo, este derecho cooperativo ha sido la base de la normativa cooperativa uruguaya. Pero del largo período estudiado desde la promulgación de la Ley 18407 no se ha podido vencer la hibridez con otras ramas del derecho. Solamente la ley no puede romper ese lazo, sino que es necesario trabajo

doctrinario que fundamente nuevas sentencias. Para que existan sentencias que reconozcan las especiales características de nuestras cooperativas como *“una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta y de control democrático”* es necesario que exista un derecho cooperativo autónomo. Su estudio, su investigación e inserción en la currícula de las Universidades para la capacitación y formación de las futuras generaciones.

Pasaron 14 años de la promulgación del art. 3 de la Ley 18407<sup>12</sup>. La efectividad de una ley no es sinónimo de vigencia. Para que exista un derecho cooperativo autónomo y que sea fuente de inspiración para sentencias es necesario una doctrina cooperativa activa. Esto se logra mediante políticas públicas que incentiven proyectos de investigación en la materia.

Escribiendo sobre similar contenido en *Paraguay afirma Vallati*<sup>13</sup> *«en el ámbito legal jurisprudencial se ha abierto un espacio de reconocimiento al Acto Cooperativo y por consiguiente a las cooperativas»*. En Uruguay, aparece en dicho ámbito la aceptación al concepto de acto cooperativo e incluso su utilización para resolver cuestiones laborales en el ámbito judicial. En Costa Rica<sup>14</sup> *“la posición jurisprudencial ha sido uniforme en cuanto a declarar la existencia de un vínculo asociativo entre el asociado y la cooperativa autogestionaria, en consecuencias sus efectos deben regularse por el instituto del acto cooperativo, al rechazar la aplicación del derecho laboral” en tal sentido la Corte Suprema de Justicia de San José*<sup>15</sup> *“...el vínculo entre el socio trabajador y las cooperativas de autogestión es asociativa...”*

Su tímida aplicación puede deberse a que es un derecho emergente. Aunque no quedan dudas luego del leading case estudiado que para la aplicación jurisprudencial en los tribunales laborales es necesario continuar con el trabajo doctrinario y poner al alcance de los magistrados doctrina que recoja los principios y otorgue soluciones a los casos particulares desde la perspectiva del derecho cooperativo. Ya que como se infiere del presente trabajo, nuestra posición es que la autonomía del derecho cooperativo es el único respaldo a la identidad cooperativa y por tanto debe invertirse tiempo, recursos y dirigirse políticas públicas en torno a su desarrollo.

---

12 Artículo 3: Derecho cooperativo es el conjunto de normas especiales, jurisprudencia, doctrina y prácticas basadas en los principios que determinan y regulan la actuación de las organizaciones cooperativas y los sujetos que en ellas participan.

13 Vallati, J. “Recepción legislativa y jurisprudencial. Efectos en la cooperativa de consumo”. Congreso Continental de Derecho Cooperativo ACI AMÉRICA, Costa Rica.

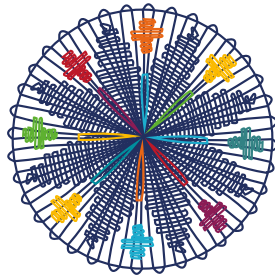
14 Fonseca Vargas, R. “Evolución del acto cooperativo en la normativa y la jurisprudencia costarricense”. Congreso Continental de Derecho Cooperativo ACI AMÉRICA, Costa Rica.

15 Sala segunda de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica, resolución 849-2016.



## • REFERENCIAS

- Abal, A. (enero-junio 2016). «Clasificación de las resoluciones judiciales. Revista de la Facultad de Derecho (40).
- ALTHAUS, citado por Amorín, M., Algorta, P. (2021). «Sociedades cooperativas sistema y derecho cooperativo». La Ley, 2da Edición.
- Fonseca Vargas, R. (2019). «Evolución del acto cooperativo en la normativa y la jurisprudencia costarricense». Congreso Continental de Derecho Cooperativo ACI AMÉRICA, Costa Rica.
- MTSS, INACOOP. (2020). «Aproximación a la generación de empleo en el cooperativismo uruguayo».
- Ruiz Díaz Rolán, A. (2019). «El acto cooperativo.» Congreso Continental de Derecho Cooperativo ACI AMÉRICA, Costa Rica.
- Tadjudje, W., Douvitsa, I. (2022).« Perspectives on Cooperative Law.»Bélgica: Springer.
- Tomaselo, M. 2010. «¿Por qué cooperamos?» Madrid: Katz.
- Pablo Guera (Editor) Sergio Reyes, Gerardo Montes, Lucía Maschi y José Pablo García: «Estudio De Las Particularidades De Los Procesos De Negociación Colectiva En Entidades De La Economía Social En El Contexto Actual»(2022) CUDECOOP, URUGUAY.
- Haddad, Fernando “Sindicalismo, cooperativismo y socialismo” Clacso 2003



Congreso de Derecho  
Cooperativo

# TEMA II

## TECNOLOGÍA, DEMOCRACIA Y GOBIERNO COOPERATIVO



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





# “El problema de la cooperación digital y el papel de las cooperativas en la integración solidaria del ciberespacio”

- *Leonardo Rafael de Souza*<sup>1</sup>
- *Marina Schmidlin Sponholz*<sup>2</sup>
- *Cinthia Obladen de Almendra Freitas*<sup>3</sup>

## RESUMEN

Los cambios socioeconómicos impuestos por los nuevos paradigmas de la sociedad red se consolidaron con la Pandemia del Covid-19, entre ellos la difusión de la esencialidad y las amenazas en el ciberespacio. El proceso de aislamiento social en todo el mundo ha acentuado el problema de la cooperación en el entorno digital, especialmente cuando las tecnologías de la información y la comunicación utilizadas para conectar a las personas en sus casas no han sido capaces de comprender la complejidad de las interacciones sociales hasta ahora marcadas por la presencia. El artículo tiene como objetivo analizar estas transformaciones postpandemia y reflexionar sobre cómo las cooperativas pueden proponer una nueva forma de integración solidaria en el ciberespacio capaz de fomentar la cooperación en línea. El estudio utiliza el método inductivo para comprender el proceso social de la cooperación y su transformación por lo digital, reflexionando sobre el papel de las cooperativas en la construcción de la solidaridad en el ciberespacio. El artículo es resultado de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico - CNPq del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, a través del Programa de Maestría y Doctorado Académico para la Innovación (MAI-DAI).

1. Candidato a Doctor en el Programa de Posgrado en Derecho (PPGD) de la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR), con pasantía de doctorado en el Laboratorio UbiNET "Seguridad Informática y Cibercrimen", del Instituto Politécnico de Beja (IPBeja), Portugal. Beca CNPq/MAI-DAI. Correo electrónico: [leonardo.rafael@pucpr.edu.br](mailto:leonardo.rafael@pucpr.edu.br)

2. Profesor adjunto en el Instituto Politécnico de Beja (IPBeja), en Portugal, donde también es delegado de Protección de Datos e Investigador Senior en el Laboratorio UbiNET "Seguridad Informática y Cibercrimen. Correo electrónico: [masseno@ipbeja.pt](mailto:masseno@ipbeja.pt)

3. Doctor en Informática Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR). Profesor de la Facultad de Derecho de la PUCPR. Profesor Titular y Coordinador del Programa de Posgrado en Derecho (PPGD) de la PUCPR. Director Académico del Instituto Nacional de Protección de Datos (INPD). Correo electrónico: [cinthia.freitas@pucpr.br](mailto:cinthia.freitas@pucpr.br)

**Palabras clave: Nuevas tecnologías. Cooperación. Cooperativas. Ciberespacio. Gestión Democrática.**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Pandemia del Covid-19 consolidó los cambios sociales de la sociedad red y la comprensión de la esencialidad y las amenazas en el ciberespacio. Con el aislamiento social, las bases del proceso social de cooperación se erosionaron con la intensidad del repliegue de las personas en casa, aunque conectadas. Una consecuencia de esto fue la generalización de la interacción social limitada, controlada y reducida a tecnologías digitales que no entienden la complejidad de las interacciones sociales, de la cooperación.

A partir de esta realidad, el estudio analiza la corrosión del proceso social de cooperación en el entorno digital (Cavedon, Ferreira & Freitas, 2015) postpandemia, reflexionando al final sobre cómo las cooperativas, estructuras jurídico-sociales que se basan en la cooperación, puede proponer una nueva forma de integración solidaria en el ciberespacio. Desde el método inductivo a través de un levantamiento bibliográfico que busca comprender el proceso social de la cooperación y su transformación por lo digital, el trabajo reflexiona sobre cómo las cooperativas pueden actuar en la promoción de la solidaridad en el ciberespacio.

Se entendió que, a pesar del necesario rescate de la cooperación como proceso social, las cooperativas son capaces de promover acciones solidarias en el ciberespacio, especialmente a través de la integración colectiva de sus miembros a partir de una Internet que valora la libertad y la igualdad, atacada por los controles de las tecnologías actuales.

## 2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA INTERNET Y LA ELEVACIÓN DEL INDIVIDUALISMO EN LA PANDEMIA

La presencia de la Internet en la vida de las personas ya no es nueva y se percibe una incorporación social acelerada a las tecnologías digitales. Sin embargo, con la pandemia de Covid-19, lo que parecía ser una perspectiva de futuro se ha convertido en una realidad necesaria para mitigar los desafíos del distanciamiento social. La conexión a través de la red mundial se identificó rápidamente, entonces, como la forma más inmediata de superar la presencia histórica experimentada en las interacciones sociales, quizás creyendo en lo que Silveira (2004, p. 48) llamó un sentido de proximidad basado en el potencial y la interactividad e inmediatez de la Internet.

Es decir, reconociendo la transformación económica y social provocada por lo digital a partir de la difusión de la Internet en la década de 1990 "llamada por Klaus Schwab (2016, p. 15-16) como la Cuarta Revolución Industrial", lo que la

postpandemia parece haber consolidado fue un completo cambio de perspectiva de las relaciones sociales, ahora vividas bajo la lógica de las redes en la sociedad red. En esta sociedad conectada, entre otros cambios, los sistemas de poder y sus instituciones, entonces pensados con el apoyo de una realidad analógica, comenzaron a ser cuestionados por la expansión de la participación de los individuos en la red (Castells, 2020, p. 88).

Con la Pandemia, como predijo Pierre Lèvy (1996, p. 20), la Internet reforzó su papel en la producción y difusión de información en un nuevo entorno social y político impactado por la interconexión y la interactividad. En este entorno cada vez más presente, el ciberespacio, las diferentes relaciones comenzaron a entenderse y vivirse cada vez más en un espacio inmaterial, sin limitaciones geográficas.

A través de redes informáticas, telecomunicaciones, programas, interfaces y bases de datos, las experiencias se desmaterializaron y comenzaron a materializarse en bits, es decir, el mundo real comenzó a proyectarse en una realidad de interacciones virtuales al mismo tiempo que lo virtual pasaba a guiar a lo real la vida misma. En común en esta transformación, ponderan Maiasy Bravo (2010, p. 14), existe una clara noción de no espacialidad que permite nuevas interacciones humanas, sociales y económicas más allá de los territorios físicos, incluyendo los Estados tal como se imaginaron inicialmente.

Essa é mesma compreensão de Lèvy (1999, p. 16), o qual pensara o ciberespaço não apenas como um ambiente de infraestruturas físicas de rede interconectadas em todo o mundo, mas também caracterizado pelo surgimento e o desenvolvimento de novas formas de interação humana estruturadas na Internet. Sem fronteiras físicas os saberes, os conhecimentos, o engajamento, a participação e o direito circulariam de forma interativa e em tempo real, num novo espaço público capaz de desenvolver o indivíduo em grupo.

Para Souza, Freitas y Barbosa (2021, p. 53-55), sin embargo, la idea de una transformación positiva capaz de potenciar la acción colectiva a través de un amplio proceso participativo y deliberativo en los medios digitales estaba, en la práctica, perdiendo terreno frente a la polarización y fragmentación del ciberespacio, provocada, añaden los autores desde las reflexiones de Eli Pariser (2012), por el filtrado y personalización de la información por parte de las Big Techs.

Por mecanismos de control de la información cada vez más modernos, los individuos comenzaron a utilizar la Internet dentro de burbujas invisibles que adoctrinan solo de acuerdo con lo familiar, dificultando su integración de forma libre y equilibrada (Pariser, 2012). Además, la convivencia social posible en el ciberespacio pasó a considerar la armonización de las acciones de cada individuo en la Internet, es decir, a través de su total exposición.



A través de la transparencia, reflexiona Byung-Chul Han (2015, p. 40), la vida social conectada le quitaba a los individuos la capacidad de ejercer su unicidad en nombre de la homogeneización, de lo idéntico, pero más fluido, rápido. Esto se debe a que la imaginación de los programadores es insuficiente para la complejidad de las interacciones humanas. En consecuencia, la tecnología tiende mucho más a condicionar la voluntad humana que a doblegarse a ella, haciéndolo a través de la comunicación reducida “en correos y mensajes electrónicos, por ejemplo” al mínimo esencial, condición que merma la capacidad de entendimiento entre personas (Sennett, 2015, p. 43).

Quizás por eso la armonización pasó a disciplinar conductas mediante la construcción de hábitos de manera sutil, a distancia, creando en los individuos inmersos en este nuevo entorno digital una memoria mental que individualiza el pensamiento a partir de quien controla la información (Lazzarato, 2006, p. 73). Y fue en ese contexto que la Pandemia del Covid-19 nos empujó hacia la interacción social a distancia, por las plataformas virtuales que desconocíamos.

Así, lo que provocó la Pandemia fue una fragmentación total de la sociedad en varios individuos aislados que, aunque siempre conectados, viven sus realidades paralelas, alejados de las interacciones sociales, abstraídos de las preocupaciones colectivas y preocupados por velar por su propio bienestar. En este entorno, ya ha reflexionado Capella (1998, p. 35-39), las personas tienden a pensar de forma más egoísta, insensible e independiente de los juicios morales, fenómeno que el autor denomina desencanto ético. En otras palabras, el aislamiento social fortaleció el individualismo no solo en su aspecto físico, sino con consecuencias sociales potenciadas por lo digital.

Lo que se vio, entonces, fue la concreción de los peligros sociales de la globalización reflejados por Karl Polanyi (2000) y Fritjof Capra (2006): la idea de una sociedad interconectada por valores humanos y colectivos dio paso al apoyo económico centrado en una racionalidad individualista que deshumanizaba la vida social. Con la hiperconectividad provocada por la Pandemia, lo que más se desarrolló fueron las iniciativas económicas dirigidas al consumo individual y focalizado, en detrimento de pocas iniciativas colectivas. En este contexto, la cooperación como base de la integración social, tal como se concibe en la realidad cooperativa posterior a Rochdale, requiere una nueva reflexión, especialmente dada la fuerte afirmación de Sennett (2015, p. 204) de que “el aislamiento es el enemigo obvio de la cooperación”.

Y como justificación, lo que ya se percibe es que las cooperativas no podrán integrarse plenamente en la realidad digital y el ciberespacio hasta que no tengan una comprensión previa de cómo la cooperación, un proceso social fáctico y complejo, está siendo transformado por una sociedad cada vez más conectada, pero individualista.

### 3. LOS FUNDAMENTOS DE LA COOPERACIÓN COMO PROCESO SOCIAL EN LA REALIDAD COOPERATIVA Y LA PROBLEMÁTICA DE LA COOPERACIÓN ONLINE

Si bien la cooperación es parte de la naturaleza humana, ejercida desde los primeros meses de vida, en una sociedad red cada vez más competitiva e individualista, su procesamiento enfrenta desafíos aún mayores. Esto se debe a que la restricción de la convivencia por la armonización de los individuos y la intolerancia frente a la divergencia ha llevado a los individuos a reducir su capacidad de interactuar y, en consecuencia, de cooperar, lo que se agrava en lo digital (Sennett, 2015, p. 43).

Antes de abordar este fenómeno, sin embargo, el presente estudio requiere considerar que el análisis de la cooperación como acción social pasa por el reconocimiento de la pluralidad conceptual del término, que casi siempre se vincula y moldea a un contexto. Partiendo de la etimología de la expresión cooperación en sí misma como un acto de cooperar<sup>4</sup>, es decir, de trabajar juntos para alcanzar un objetivo común, su interpretación como proceso social considera una perspectiva sociológica, en la que estos objetivos comunes a alcanzar están organizados por las más diversas formas de organización social, como las cooperativas (Namorado, 2013, p. 13).

Esta percepción, de hecho, fue compartida por Camargo (1960, p. 23), quien definió la cooperación bajo la lógica de construir ambientes sociales que estructuran y organizan la unión de intereses individuales comunes, generalmente encaminados al desarrollo de diferentes actividades. incluidos los económicos: cooperar “sugiere la noción de asistencia mutua, unión de esfuerzos, que es un principio de vida en sociedad.”

Por eso la cooperación se manifiesta de las más diversas formas como estructura social, desde procesos informales vinculados al ejercicio de la religión hasta la integración internacional de las Naciones en torno a organismos supranacionales, pasando por la organización del proceso de cooperación de determinadas actividades socioeconómicas, basándose en el surgimiento del cooperativismo como movimiento social. Por esta razón, la cooperación como proceso social se revela como un instrumento de cambio siempre presente, ya sea en la vida en sociedad o incluso en el mundo animal (Nisbet, 1972, p. 385).

Acercando estos estudios sobre la cooperación a la realidad de las cooperativas, Rui Namorado (2013, p. 17) analizó la expresión “cooperación cooperativa”, acuñada por el académico peruano Carlos Torres y Torres Lara para describir la cooperación como un elemento central de la acción cooperativa. En la

4. En el diccionario de la lengua española publicado por la Real Academia Española, cooperar significa “Obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común.”



“cooperación cooperativa”, la cooperación se entiende como una ciencia destinada a observar el fenómeno cooperativo desde las perspectivas sociológica y jurídica, en la que las estructuras jurídicas “ organizadas en torno a la comprensión del acto cooperativo – buscan “orientar la conducta humana hacia un fin que busca justicia social”.

Como puede verse, por tanto, una de las formas de comprensión científica de la cooperación como proceso social pasa por el análisis de su manifestación en determinadas estructuras sociales y jurídicas, como las cooperativas y su movimiento cooperativo integrado. Este, por cierto, fue uno de los grandes ejercicios académicos de uno de los adoctrinadores seminales del cooperativismo, el francés Charles Gide. En sus obras, pensadas en el contexto histórico de finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, la estructuración del pensamiento sobre la cooperación, aunque analizada esencialmente en el contexto de las cooperativas de consumo, se produce en el plano jurídico y socioeconómico de análisis de la solidaridad, o sea, a partir de la noción de ayuda mutua de los hombres donde la cooperación era el resultado de la unión formal de individuos libres y fuertes en la construcción de objetivos comunes más justos (Gide, 1931, p. 340).

Esta visión fue compartida por José Odelso Schneider (2019, p. 80), quien entendía la cooperación como un proceso social asociativo, por lo tanto, de relaciones positivas, donde de forma deliberada y controlada “ incluso desde una perspectiva legal y contractual “ dos o más individuos organizan fuerzas integradoras a través de afinidades mentales y afectivas, estructurando la noción de asistencia mutua.

Para Gide, esta estructuración desde la perspectiva de la solidaridad tenía como premisa la existencia de igualdad entre todos los socios, lo que en la realidad de las cooperativas se traduciría en igualdad de condiciones en los procesos de deliberación y votación, siempre a partir de la personalidad de sus socios, y nunca en capital (Gide, 1931, p. 469). Schneider (2019, p. 96) también consideró que la igualdad en la construcción de una unidad de intereses es la estructura capaz de permitir un diagnóstico grupal de la realidad, y su consecuente capacidad de organización y cooperación.

En todas estas reflexiones, sin embargo, la premisa de la cooperación siempre había sido la socialización de los individuos para el desarrollo de normas, valores y actitudes grupales, fundamentales para el desarrollo del sentido de solidaridad, “un sentimiento de nosotros entre compañeros y de crecimiento en la capacidad y voluntad de actuar juntos” (Schneider, 2019, p. 84-85). Por eso, el aislamiento es una seria oposición a la interacción de los individuos, capaz no solo de comprometer la organización, sino incluso de deteriorar mental, física y culturalmente al grupo, degenerando la propia naturaleza humana de los procesos sociales (Schneider, 2019, p. 84).

Esta idea es cercana a la percepción de Sennett (2015, p. 18-19), quien entiende que por ser la cooperación una habilidad expresada en la capacidad de comprender y ser receptivos para actuar juntos, su desarrollo depende de instrumentos materiales, institucionales y culturales capaces de promover esta interacción social. Sin embargo, en una sociedad red donde la homogeneización de las personas es el objetivo, el aislamiento por la tecnología comienza a inhabilitar a las personas de la práctica de la cooperación; la transformación del trabajo y la superficialidad de las relaciones en el ciberespacio comienzan a generar ansiedad y desconfianza, corroyendo la capacidad de cooperar.

Este es el problema central de la cooperación online. Con la transformación de la comunicación a través de Internet, la forma de difundir información en la red ha traído reflexiones sobre los efectos de esta herramienta en la organización social, cada vez más subyugada por las fuerzas productivas que utilizan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para llevar a los individuos a una experimentación forzada para en detrimento de nuevos procesos de cooperación (Sennett, 2015, p. 43).

Esta fue la realidad vivida por las cooperativas de todo el mundo en el contexto de la Pandemia, especialmente en el entorno siempre diseñado para el ejercicio de la cooperación entre socios dentro de las estructuras cooperativas: las asambleas generales. Con la distancia social obligatoria, a las cooperativas se les impuso un proceso abrupto de ruptura en su socialización, condición que llevó a las cooperativas a buscar soluciones inmediatas de reuniones y asambleas generales virtuales capaces de hacer cumplir las obligaciones legales de rendir y aprobar sus cuentas por parte de los cooperativistas.

Si bien varios ordenamientos jurídicos del mundo han autorizado la realización de asambleas generales virtuales, su difusión no representó un proceso de socialización digital, al contrario. Para Souza y Freitas (2022, p. 152), lo que demostró la observación no participante de asambleas generales virtuales en cooperativas brasileñas fue una simple adhesión de estas estructuras a las tecnologías de información y comunicación existentes, “poniendo a los asociados en una condición de absolutapasividad, que entorpecía la participación y el debate”. Es decir, lo que se vio fue la creación de reglas de interacción en el ciberespacio de la asamblea que, en la práctica, priorizaban los procesos de votación en detrimento del debate, de la “participación activa de los socios en las decisiones y políticas de su cooperativa” (Souza & Freitas, 2022, p. 153).

En esa condición, el uso de las nuevas tecnologías para las asambleas generales virtuales de las cooperativas “reveladas como una importante transformación digital” tradujo lo que Sennett (2015, p. 43) clasificó como cooperación en términos dialécticos, es decir, la construcción tecnológica de un proceso de interacción encaminada únicamente con el objetivo de construir consensos



a través de simples intercambios, sin entender las interacciones sociales, extraídas del debate, de la interacción. En estas condiciones, la cooperación debilita la complejidad de su proceso social, lo que no logran los programadores del ciberespacio.

#### **4. CONCLUSIÓN: LAS COOPERATIVAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ONLINE**

Antes de imaginar la transformación de la cooperación en el ciberespacio, lo que se ha percibido hasta ahora es que el supuesto proceso social de cooperación online, llevado a cabo en las cooperativas especialmente durante la Pandemia, no ha presentado más que la simple virtualización de la realidad analógico existente.

En esa condición, Schneider (2019, p. 250-252) destacó que el debilitamiento de la cooperación en las cooperativas se basó en la disminución de la participación de los cooperativistas, consecuencia de 03 (tres) factores, a saber: (i) la distancia entre el cooperado y su cooperativa en proporción a la complejidad de sus actividades y la profesionalización de la gestión; (ii) el ambiente no participativo de las asambleas, como consecuencia del exceso de formalidad, tecnicismo y solemnidad, y; (iii) la estratificación de las estructuras de poder en función del entorno social donde se ubican las cooperativas.

Simplemente replicando en digital la organización analógica existente, con sus vicios, las tecnologías utilizadas en ningún momento transformaron esta realidad, por el contrario, sólo y únicamente replicaron la preocupación de Pedro Demo (2002, p. 52) de que las tecnologías de la información “son más fácilmente instrumentos no de aclaración, sino de poder.” En esta condición, señala Sennett (2015, p. 283), la formalidad que regula la participación desalienta los intercambios informales al tiempo que inhibe la cooperación basada en el interés de quienes gobiernan la reunión.

Por tanto, el papel fundamental de las cooperativas en el rescate solidario de la cooperación como proceso social es proponer una verdadera transformación digital de sus estructuras de decisión y poder desde su gestión democrática, a partir de una nueva forma de interacción social en el ciberespacio. Y para eso, es fundamental considerar, especialmente desde la experiencia de las redes sociales, que en el ciberespacio las transacciones sociales son menos exigentes y más superficiales (Sennett, 2015, p. 176-177), y esta cooperación online debe, por tanto, combatir la pasividad de la mera presencia de una masa de cooperantes, espectadores pasivos, limitados a asistir en los procesos de toma de decisiones.

Y como punto de partida, el camino propuesto por Schneider (2019, p. 251),

más el potencial de la conectividad, parece ideal: la integración de los miembros “en pequeños grupos, donde la pre-asamblea o mini-asamblea permite una efectivo y informal proceso de participación de los asociados, en el cual existe una mayor homogeneidad cultural, lingüística y socioeconómica entre los asociados presentes, además del carácter informal y vecinal de las interacciones”.

En otras palabras, el papel de las cooperativas será integrar el proceso de cooperación a través de la inclusión digital de sus socios, el desarrollo de herramientas tecnológicas que favorezcan la cooperación a través de códigos abiertos, con transparencia en el funcionamiento de sus algoritmos, enfocados a la ciberseguridad y defensa de una Internet verdaderamente inclusiva. Y en este aspecto, concluye Sennett (2015, p. 177), el desafío de la cooperación no está en las máquinas físicas, sino en su programación y uso, con una mentalidad distinta.

Y como un importante impulsor de este propósito, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) podrá guiar este proceso a través de la integración de cooperativas de todo el mundo al Programa de Cooperación Digital Global de las Naciones Unidas (2020, p. 21). En él, las cooperativas podrán fortalecer los esfuerzos de las Naciones en la búsqueda de una gobernanza distribuida de Internet, en particular en pequeñas arquitecturas comunes que, también organizadas en cooperativas, podrán desarrollar un ciberespacio verdaderamente inclusivo, asegurando así el proceso de cooperación también en el entorno digital.

## 5. REFERENCIAS

- Camargo, L. C. (1960) *Cooperação e cooperativismo*. São Paulo: Editora USP.
- Capra, F. (2006) *As conexões ocultas*. São Paulo: Cultrix.
- Castells, M. (2020) *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.
- Cavedon, R. ; Ferreira, H. S. ; [Freitas, C. O. A.](#) O Meio Ambiente Digital sob a Ótica da Teoria da Sociedade de Risco: Os avanços da informática em debate. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, p. 194-223, 2015.
- De Souza, L. R.; Freitas, C. O. A.; &Barbosa, C. M. Ciberdemocracia no Enxame Virtual: A governança policêntrica como alternativa ao exercício da democracia na internet. In: Carvalho, M. M.; Moreira, S. (Ed.). (2021) *E.Tec Yearbook – Governance & Technology. JusGov – Research Centre for Justice and Governance: School of Law – University of Minho*.
- De Souza, L. R.; &Freitas, C. O. A. Entre a transparência e o controle nas assembleias gerais virtuais em cooperativas. In: Veiga, F. S.; Amorim, J. C.; Azevedo, P. (Ed.). (2022) *Ética Jurídica na Era Digital*. Porto: IberoJur.
- Demo, P. (2002) *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez.
- Gide, C. (1931) *Principes d'économie politique*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, Recuperado [http://classiques.uqac.ca/classiques/gide\\_charles/principes\\_economie\\_pol/principes\\_eco\\_pol.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/gide_charles/principes_economie_pol/principes_eco_pol.html) Acceso 02 jun. 2022.
- Han, B. C. (2015) *Sociedade do cansaço*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Lazzarato, M. (2006) *As revoluções do capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lévy, P. (1996) *O que é virtual?* São Paulo: Ed. 34.



- Maias, A., & Bravo, R. (2010) Geopolítica, geoestratégia e ciberespaço. Academia: Lisboa.
- Namorado, R. (2002) O Mistério do Cooperativismo: da cooperação ao movimento cooperativo. Coimbra: Almedina.
- Nisbet, R. A. (1972). Cooperation. International Encyclopedia of the Social Sciences.
- Pariser, E. (2012) O filtro invisível: o que a Internet está escondendo de você. Rio de Janeiro, Zahar.
- Polanyi, K. (2000). A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Schneider, J. O. (2019) Identidade Cooperativa: sua história e doutrina. Porto Alegre: Sescop/RS.
- Schwab, K. (2016) A quarta revolução industrial. São Paulo: Edipro.
- Sennett, R. (2015) Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação. Rio de Janeiro: Record.
- Silveira, M. D. P. (2004) Efeitos da Globalização e da Sociedade em Rede Via Internet na Formação de Identidades Contemporâneas. Psicologia: ciência e profissão, v. 24, n. 4. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/pcp/a/TwtP4fS3hfWVmx9HptM7pLn/?format=pdf&lang=pt>. Em 27 mayo 2022.
- United Nations (Ed.) (2020). Report of the Secretary-General: Roadmap for Digital Cooperation. New York: UN Department of Global Communications.



# “Identificación de asociados en asambleas generales virtuales en cooperativas: garantías legales en Portugal”

- *Leonardo Rafael de Souza*<sup>1</sup>
- *Manuel David Masseno*<sup>2</sup>
- *Cinthia de Obladen de Almendra Freitas*<sup>3</sup>

## RESUMEN

Con la Pandemia de Covid-19 y las medidas de distanciamiento social, las cooperativas portuguesas (re)descubrieron la posibilidad de realizar asambleas generales virtuales, a través de la telemática, práctica autorizada pelo Código de Sociedades Comerciales de Portugal, aplicada de manera subsidiaria al Código Cooperativo Portugués. Sin embargo, en el contexto europeo y portugués, la celebración de asambleas generales virtuales requiere la previa y necesaria autenticación de los socios en el ciberespacio, en cumplimiento del Reglamento 910/2014 del Consejo de la Unión Europea, con reciente regulación en el ordenamiento jurídico portugués por el Decreto-Ley 12/2021. Por eso, el presente estudio tiene el objetivo general de reflexionar, en la realidad portuguesa, sobre las garantías jurídicas de identificación de los asociados en las asambleas generales virtuales, base de la seguridad jurídica de los cónclaves. En conclusión, que sucedió fue que las firmas y autenticaciones electrónicas son indispensables para que los actos jurídicos realizados en las asambleas generales, pero ahora con la posibilidad de contratar proveedores de servicios de confianza que garantizan soporte para la validación de las asambleas generales virtuales. El artículo es resultado de un proyecto de investigación financiado por

1. Candidato a Doctor en el Programa de Posgrado en Derecho (PPGD) de la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR), con pasantía de doctorado en el Laboratorio UbiNET " Seguridad Informática y Cibercrimen ", del Instituto Politécnico de Beja (IPBeja), Portugal. Beca CNPq/MAI-DAI. Correo electrónico: [leonardo.rafael@pucpr.edu.br](mailto:leonardo.rafael@pucpr.edu.br)

2. Profesor adjunto en el Instituto Politécnico de Beja (IPBeja), en Portugal, donde también es delegado de Protección de Datos e Investigador Senior en el Laboratorio UbiNET " Seguridad Informática y Cibercrimen. Correo electrónico: [masseno@ipbeja.pt](mailto:masseno@ipbeja.pt)

3. Doctor en Informática Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR). Profesor de la Facultad de Derecho de la PUCPR. Profesor Titular y Coordinador del Programa de Posgrado en Derecho (PPGD) de la PUCPR. Director Académico del Instituto Nacional de Protección de Datos (INPD). Correo electrónico: [cinthia.freitas@pucpr.br](mailto:cinthia.freitas@pucpr.br)



el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico - CNPq del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, a través del Programa de Maestría y Doctorado Académico para la Innovación (MAI-DAI).

Palabras clave: Identificación electrónica. Cooperativas. Ciberespacio. Asambleas Generales. Gestión Democrática.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con la Pandemia de Covid-19 y las medidas de distanciamiento social determinadas a partir del Decreto-Ley 10-A/2020, de 13 de marzo, las cooperativas portuguesas (re)descubrieron la posibilidad de realizar asambleas generales virtuales, a través de la telemática, práctica que, a pesar de ser autorizada por la aplicación del Código de Sociedades Comerciales (CSC, artículo 377, 6, b) de manera subsidiaria al Código Cooperativo Portugués (CCP, artículo 9), no formaba parte de la cultura de las asambleas cooperativas portuguesas.

No obstante, al exigir que estas asambleas generales se celebren por medios telemáticos con el fin de garantizar la autenticidad de las declaraciones y la seguridad de las comunicaciones, el CSC pone de manifiesto la importancia de que también las cooperativas demuestren que los asociados presentes en estas asambleas generales virtuales disponen de medios de identificación electrónica. Esta obligación no solo estructura el Principio Cooperativo de Gestión Democrática expresado en el artículo 3 del CCP, sino que también cumple con el Reglamento 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, con reciente regulación en el ordenamiento jurídico portugués por el Decreto-Ley 12/2021, a partir del 9 de febrero.

Por estas razones, el presente estudio tiene el objetivo general de reflexionar, en la realidad portuguesa, sobre las garantías jurídicas de identificación de los asociados en las asambleas generales virtuales, base de la seguridad jurídica de los cónclaves. La presente investigación se llevó a cabo en Portugal, consecuencia del convenio de investigación existente entre la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR) y el Instituto Politécnico de Beja (IPBeja), como parte de las actividades de investigación financiadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico - CNPq del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, a través del Programa de Maestría y Doctorado Académico para la Innovación (MAI- DAI).

Su realización se basa en la necesaria comprensión de las alternativas legales que ya existen en el consolidado entorno regulatorio europeo y portugués, para evaluar su posible aplicabilidad en la estructuración de formas de identificación de asociados en asambleas generales virtuales en América Latina, con especial énfasis en Brasil y su eventual expansión al Mercosur. Por lo tanto, la similitud cultural, del idioma y la cultura jurídica común justifican la elección del entorno normativo portugués para el análisis.

## 2. LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y EL (RE)DESCUBRIMIENTO DE LAS ASAMBLEAS GENERALES VIRTUALES

En Portugal, las cooperativas están reguladas por la Ley 119/2015, de 31 de agosto, denominada Código Cooperativo Portugués (CCP), que presenta a las cooperativas (artículo 2) como personas jurídicas autónomas que “mediante la cooperación y asistencia mutua de sus socios, en obediencia a los principios cooperativos, tienen por objeto, sin ánimo de lucro, satisfacer las necesidades y aspiraciones económicas, sociales o culturales de aquéllos”, añadiendo al artículo 3 la obligación de éstos de obedecer los “principios cooperativos que integran la declaración sobre la identidad cooperativa adoptada por la Alianza Cooperativa Internacional”.<sup>4</sup>

Entre los principios descritos en el artículo 3 se encuentra el principio de gestión democrática por los miembros, que, entre otras disposiciones, establece que las cooperativas son organizaciones esencialmente democráticas porque son dirigidas por sus asociados, “quienes participan activamente en la formulación de sus políticas y en la toma de decisiones.” Esta participación (activa) en la práctica tiene lugar en la asamblea general, reconocida como órgano supremo de la cooperativa (artículo 33), incluyendo las facultades exclusivas establecidas en el artículo 38 del CPC. Además, el artículo 21 del Código garantiza a todos y cada uno de los asociados los derechos de “tomar parte en la asamblea general, presentar propuestas, discutir y votar los puntos del orden del día” (1, b), además de poder elegir y ser elegidos para los órganos de su respectiva cooperativa.<sup>5</sup>

También por su perspectiva histórica, las asambleas generales de las cooperativas siempre se han realizado de manera presencial, privilegiando así aspectos importantes para el ejercicio de la cooperación como la personalidad y la consecuente integración de los cooperativistas. En estas reuniones, cuando no se conocía a los asociados, se consideraban válidos para su identificación en estos ambientes de asamblea medios simples de verificación de documentos y firma de listas de asistencia. Quizás por eso, incluso en 2015, el CCP no se pronunció sobre la posibilidad de reunirse con los socios por medios telemáticos.

Sin embargo, fue con la Pandemia del Covid-19 que esta realidad se vio obligada a cambiar. Al considerar, el 11 de marzo de 2020, que la infección por coronavirus era global, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) advirtió a los países establecer mecanismos de respuesta de emergencia a través de acciones preventivas para la propagación del virus además de esfuerzos para ampliar el diagnóstico de nuevos casos. La respuesta de Portugal llegó el 13

4. PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 119, de 31 de agosto de 2015. Aprova o Código Cooperativo e revoga a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro. Disponible em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/c/view?cid=107981176>>

5. Ibidem.



de marzo de 2020, por el Decreto-Ley 10-A<sup>6</sup>, donde se establecieron “medidas excepcionales y temporales relacionadas con la situación epidemiológica del nuevo Coronavirus “ COVID 19”, incluyendo acciones “que aumentan las posibilidades de distanciamiento social y aislamiento profiláctico.”<sup>7</sup>

En estas condiciones, las asambleas generales ordinarias de cooperativas, que en Portugal deben celebrarse dos veces al año, la primera de las cuales es hasta el 31 de marzo (CCP, artículo 34), de repente no pueden celebrarse a través de las tradicionales reuniones presenciales, analógicas. Para evitar que las cooperativas incumplan con este ordenamiento jurídico, se presentaron dos alternativas mediante el Decreto-Ley No. 10-A/2020: permitir la celebración de la asamblea ordinaria hasta el 30 de junio de 2020 (artículo 18)<sup>8</sup> o celebrar reuniones colegiadas, tales como asambleas generales, que garanticen la participación “por medios telemáticos, a saber, video o teleconferencia de miembros de órganos colegiados de entidades públicas o privadas en las respectivas reuniones”, siempre que la forma de participación esté “registrada en la respectiva acta.”

Por lo tanto, fue con las restricciones de la Pandemia que las cooperativas comenzaron a considerar la realización de asambleas generales virtuales, lo que para Deolinda Meira (2021) representó un camino alternativo a la imposibilidad de reuniones presenciales, aunque esta posibilidad no representó una novedad. Eso porque, a pesar de que la CCP guarda silencio sobre la posibilidad expresa de celebrar asambleas generales virtuales, como se ha visto, su artículo 9 reconoce la aplicación subsidiaria de la CSC a las cooperativas siempre que no sea contraria a los principios cooperativos.

Y al respecto, el artículo 377, 6 b), del CSC dice que las asambleas podrán celebrarse, “a través de medios telemáticos, debiendo la sociedad garantizar la autenticidad de las declaraciones y la seguridad de las comunicaciones, procediendo al registro de su contenido y los respectivos interesados”.

Así, lo que permitió la Pandemia del Covid-19 y las respuestas legales del Gobierno y la Asamblea de la República fue el redescubrimiento del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) para sus logros, como ya lo prevé la CSC. Y el uso del término redescubrimiento fue justificado por Paulo de Tarso Domingues (2020) cuando afirmó que “a pesar de estar establecido

---

6. Es importante señalar que esta medida del Gobierno portugués fue ratificada por la Asamblea de la República a través de la Ley nº 1-A/2020, de 19 de marzo, que incluso convirtió en parte integrante el texto del Decreto-Ley nº 10-A/2020. parte de la ley (artículo 2).

7. PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei nº 10-A, de 13 de março de 2020. Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19. Disponible en <<https://dre.pt/home/-/dre/130243053/details/maximized>>.

8. Este plazo fue ampliado en leyes y decretos posteriores, como el Decreto-Ley 24-A/2020, de 29 de mayo.

y vigente desde 2006, ha permanecido, en nuestra práctica empresarial, casi completamente en la sombra”.

La pregunta que surgió, sin embargo, fue cómo utilizar repentinamente estas TIC para garantizar la identificación segura de los asociados y permitir también su libre expresión. Y en este sentido, la Cooperativa António Sérgio para la Economía Social (CASES), el órgano de representación de las cooperativas en Portugal, advirtió al inicio de la Pandemia que la celebración de asambleas generales virtuales estaba condicionada a la capacidad de las cooperativas para garantizar “la autenticidad de las declaraciones y la seguridad de las comunicaciones” y también a “registrar su contenido y los respectivos actores”, aspectos fundamentales para la aplicación subsidiaria de la CSC para asegurar el ejercicio del principio cooperativo de gestión democrática, tal como lo condiciona el artículo 9 de la CCP.<sup>9</sup>

### 3. NORMAS LEGALES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ASOCIADOS

Para la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2016) la interacción entre los asociados en sus cooperativas crea un ambiente de confianza mutua que no solo es la base de la cooperación humana, sino que estructura un proceso solidario y personal que diferencia a los emprendimientos cooperativos de las sociedades de capital. Es por eso que la reunión de los socios en asamblea general, con amparo para su participación efectiva en la formulación de políticas y toma de decisiones, está amparada por el principio de gestión democrática absorbido por el CCP.

Si antes la confianza mutua se daba a través de la integración personal, analógica, donde la participación, los debates y los procesos de votación eran presenciados por un cuerpo social reunido en un lugar y momento determinados y con objetivos comunes, con la llegada de las TIC y el distanciamiento social en Pandemia, esta integración también se empezó a considerar un aspecto inmaterial y desconocido que escapa al control de los socios. De repente, la confianza mutua quedó condicionada a la certeza de que en el entorno virtual el otro asociado, conectado a otro dispositivo, es verdaderamente él y está realmente ejerciendo su opinión y manifestación libre y conscientemente. Asimismo, se volvió fundamental creer que los documentos producidos electrónicamente son igualmente confiables y consideran la identificación y manifestación efectiva de sus cooperantes. Por tanto, la correcta identificación de los socios es el primer paso para crear confianza y, así, permitir la cooperación cooperativa en la sociedad red.

Pero generar confianza en el ciberespacio no solo es importante para las cooperativas de hoy. Al tratar de regular la identificación electrónica y los

9. PORTUGAL. Cooperativa António Sérgio para a Economia Social – CASES. Comunicado às cooperativas sobre a realização de assembleias gerais. 2020. Disponible en: <http://confe.coop/wp-content/uploads/2020/05/infocoop.pdf>.



servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante el Reglamento 910/2014, de 23 de julio, ya consideró que “generar confianza en el entorno en línea es fundamental para el desarrollo económico y social”, sobre todo porque es en la confianza de los medios electrónicos donde radica la posibilidad de realizar transacciones y adoptar nuevos servicios.<sup>10</sup> Es en este contexto que el Reglamento propone un marco jurídico común a los Estados miembros, destinado a la identificación, autenticación y firma electrónica de las personas, y también a orientar la prestación de servicios de confianza en su mercado interior.

Para Andrade (2018, p. 112), el Reglamento 910/2014 es importante en el contexto europeo y en Portugal por traer al marco legal de la Unión Europea un enfoque más amplio de la identificación electrónica de personas naturales y jurídicas que garantice, al mismo tiempo, la interoperabilidad y la seguridad jurídica de los actos realizados en el ciberespacio. Además, el Reglamento ha traído al entorno jurídico europeo “un nuevo conjunto de instrumentos jurídicos, adaptados a las posibilidades tecnológicas actuales, destinados a garantizar la seguridad y fiabilidad de las comunicaciones y transacciones electrónicas”.

De acuerdo con el Reglamento, la base de la seguridad jurídica para los actos y transacciones jurídicas en el ciberespacio es la correcta identificación electrónica de las personas, que se define en el artículo 3 (1) como un “proceso de utilización de datos de identificación personal en formato electrónico que representan de manera única una persona natural o jurídica.” Al reconocer la identificación electrónica como un proceso, el legislador europeo se preocupa desde la seguridad de los datos que determinan la identidad de una persona hasta la producción de medios de identificación dentro de un sistema de identificación electrónica.<sup>11</sup> Es por eso que la identificación electrónica en el Reglamento considera la autenticación electrónica y la firma electrónica como métodos para su certificación.<sup>12</sup> Mientras que la autenticación se define como “el proceso electrónico que permite la identificación electrónica de una persona física o jurídica” (artículo 3, (5)), la firma electrónica se define como “datos en formato electrónico que están vinculados o asociados lógicamente a otros datos en formato electrónico y utilizado por el signatario para firmar” (Artículo 3, (10)).<sup>13</sup>

Como se ve, pues, en el caso de las cooperativas y sus asambleas generales virtuales, la construcción de un entorno virtual seguro y legalmente válido tiene

---

10. Ver considerandos (1) e (2). CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 910/2014, de 23 de julho de 2014. Sobre identificação eletrónica y servicios de confianza para transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. Bruselas, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=PT>

11. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 910/2014, de 23 de julho de 2014.

12. JERÓNIMO, Patrícia et al. Relatório cibersegurança em Portugal: etica & direito. JusGov e CNCS, 2020. p. 73.

13. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 910/2014, de 23 de julho de 2014.

como requisito previo y objetivo la correcta identificación electrónica de los asociados que participan en las asambleas generales. Además, la identificación de los actos y su conexión con el respectivo socio también debe considerar métodos de autenticación válidos, como, por ejemplo, la certificación en el registro de votos. En ambos casos, dicha garantía se observará con el uso de firmas o autenticaciones electrónicas que permitan el reconocimiento de los asociados y la autenticidad de sus actos y proposiciones.

Es importante señalar que a pesar de la idea de aplicar firmas electrónicas<sup>14</sup> para la identificación de personas puede ser la más extendida, Andrade (2018) considera que no todo mensaje o documento justifica una firma electrónica, pues pueden coexistir con otros medios de autenticación según a las funciones de cada acto y los niveles de seguridad requeridos.

Llevando esta realidad al caso de las asambleas generales virtuales, la firma electrónica de los asociados en las listas de asistencia y actas de votaciones pueden integrarse con otras formas de autenticación electrónica de determinados actos, como la grabación de debates o documentos presentados electrónicamente en las asambleas. En ambos casos, sin embargo, la contratación de proveedores de servicios de confianza (como se pensó desde el Reglamento 910/2014) por parte de las cooperativas será fundamental para la creación, conservación, verificación y validación de las firmas electrónicas de sus asociados, así como para la creación, verificación y validación de certificados para autenticación, como el uso de sellos electrónicos.

En el caso concreto de las cooperativas portuguesas, las exigencias del legislador europeo han sido recientemente reguladas por el Decreto-ley 12/2021, de 9 de febrero, que, además de garantizar la aplicación del Reglamento 910/2014, regula la validez, eficacia y carácter probatorio valor de los documentos electrónicos en Portugal, en sustitución del actual Decreto-Ley 290-D/1999. Sin perjuicio de la ratificación de la forma y fuerza probatoria de los documentos electrónicos, así como del reconocimiento de la firma electrónica cualificada como equivalente a la firma autógrafa, ya prevista en el Reglamento y reconocida en la legislación anterior, la nueva norma es importante porque enfoca sobre la regulación de los prestadores de servicios de confianza, imprescindibles para garantizar el desarrollo de soluciones tecnológicamente neutras, según lo previsto en el artículo 12 del Reglamento 910/2014.

Al regular estos prestadores de servicios de confianza sujetos a la Oficina Nacional de Seguridad (GNS) como ente supervisor (artículo 6), el Capítulo IV del Decreto-

14. Andrade (2018) considera que entre las posibles tecnologías aplicadas a la firma electrónica se encuentran la firma digital -basada en claves o mecanismos que cada persona conoce o posee, como claves secretas, contraseñas o tarjetas de firma- y la firma dinámica, que se utiliza de tecnologías biométricas o características de comportamiento de la firma manuscrita realizada en un sistema digital, como una pantalla táctil.



Ley 12/2021 establece obligaciones y requisitos de vigencia para los mismos, tales como el deber de informar los requisitos legales y tecnológicos (artículo 11), el deber de asegurarse de que los términos y condiciones para la prestación del servicio sean aceptados expresamente por los usuarios, en este caso los asociados de las cooperativas (artículo 12), tener atribución y autorización para el servicio (artículo 15) y someterse a auditorías periódicas (artículo 16), entre otras.

Sin embargo, lo que sí es concreto es la posibilidad de que las cooperativas portuguesas contraten proveedores de servicios de confianza que, en cumplimiento de los deberes expresados en el artículo 13 del Decreto -Ley 12/2021, establezcan formas de identificación electrónica de sus asociados, sus documentos y actos, garantizando así vigencia y seguridad jurídica a las asambleas generales virtuales y desarrollando nuevas formas de cooperación digital.

#### 4. CONCLUSIÓN

Como se ha visto, la pandemia de la Covid-19 no solo hizo que las cooperativas redescubrieran la posibilidad de celebrar sus asambleas generales por medios telemáticos, sino que también aceleró el proceso de desarrollo de nuevas formas de cooperación en el ciberespacio. No obstante, la identificación electrónica de los socios es una condición previa y objetiva de la validez jurídica de estas asambleas desde lo dispuesto en el Reglamento 910/2014, siendo además el faro de nuevas formas de integración de los asociados al considerar la seguridad de la información y la comunicación como pilares de la seguridad jurídica en medios telemáticos.

En esta condición, las firmas y autenticaciones electrónicas continúan siendo indispensables para que los actos jurídicos realizados en las asambleas generales, tales como el registro de actas, manifestaciones y votos, sean considerados válidos. A pesar de eso, la posibilidad de contratar proveedores de servicios de confianza, con funciones y atribuciones bien definidas por el Decreto-Ley 12/2021, hace que las cooperativas portuguesas puedan establecer en el futuro sus propios medios de identificación e integración de sus cooperadores, reforzando la cooperación también en el entorno digital.

#### REFERENCIAS

- ACI. (2016): Notas de orientación para los principios cooperativos. Bruselas: ACI.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 910/2014, de 23 de julho de 2014.
- DOMINGUES, P. T. (2020): A Covid-19 e a (re)descoberta do regime relativo ao uso de meios telemáticos no funcionamento dos órgãos sociais, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 80, vol. I/II, p. 275-305.
- MEIRA, D. (2021): Digital transition and cooperative law. Some questions about virtual general

- assemblies. In: International Cooperative Alliance Committee on Cooperative Research
- PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 119, de 31 de agosto de 2015. Aprova o Código Cooperativo e revoga a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro.
  - PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 10-A, de 13 de março de 2020. Estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novoCoronavírus - COVID 19.
  - PORTUGAL. Cooperativa AntónioSérgio para a Economia Social – CASES. Comunicado às cooperativas sobre a realização de assembleias gerais. 2020.
  - WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION (2020):WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Geneve, 11 mar. 2020.
  - ANDRADE, F. (2018): Electronic Identification, Signature and Trust Services. UNIO – EU LawJournal, v. 4, n. 2, p. 90-98.
  - JERÓNIMO, P. (2020): Relatóriocibersegurançaem Portugal: etica&direito.JusGov e CNCS.





# “La necesidad de incorporar medidas de buen gobierno corporativo en las cooperativas de servicios públicos”

• *Patricia A. Fernández de Andreani*<sup>1</sup>

## RESUMEN

El cooperativismo de servicio público tiene un gran desarrollo en Argentina, pero para su expansión y sostenimientos se requiere innovar incorporando medidas de buen gobierno. Las empresas sociales prestadoras de servicios públicos deben responder a un nuevo entorno económico, desarrollando innovaciones institucionales más adecuadas al momento que se vive y profundizando el modelo democrático.

## 1. DESARROLLO

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

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

La mayoría de estas cooperativas superan los 5000 asociados. La participación democrática es el mayor reto y aparece como el logro de la integración asociativa, mientras la debilidad democrática afecta directamente la integración misma de esta comunidad.

Históricamente, pujas estructurales protagonizadas por los agentes internos a este tipo de organizaciones, en particular los directivos que quieren mantenerse



en el poder, los gerentes de carrera y los propios socios han desafiado este modelo de gobierno de autogestión amenazando a las mismas entidades y a los propios principios cooperativos.

Quizás, la peor enfermedad que se advierte en este tipo cooperativo sea la tendencia cada vez mayor a la concentración del poder por parte de quienes dirigen los destinos de las cooperativas prestadoras de servicios públicos, donde es difícil encontrar renovación de los cargos.

Como contracara de la misma moneda se aprecia una importante indiferencia de los asociados en la gestión cooperativa. Ello en parte se debe a la conducta de los administradores esquivos a implementar políticas de convocatoria y motivacionales.

De igual modo, los gerentes y los socios pujan por sus intereses, ventajas salariales o expansión de la empresa en pos de su progreso personal, los primeros y maximización de los beneficios, sin compromiso, para los segundos, sin muchas veces resguardar el interés de la propia entidad.

Por ello, consideramos que hay que poner foco en la problemática del gobierno corporativo<sup>1</sup>.

Las empresas sociales prestadoras de servicios públicos deben responder a un nuevo entorno económico, desarrollando innovaciones institucionales más adecuadas al momento que se vive y profundizando el modelo democrático.

En nuestra opinión la incorporación del buen gobierno corporativo vía legislativa o autorregulación debe identificarse principalmente con los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional.

Sin perjuicio de ello, entendemos conveniente:

- Que en las Cooperativas en las cuales los estatutos establezcan Asambleas indirectas para elegir delegados que conformarán la Asamblea General Anual, los mandatos de los delegados puedan extenderse por más de un ejercicio y con un máximo de tres ejercicios. Ello permitirá que el que acceda al órgano de gobierno de la cooperativa pueda tener un plazo lo suficientemente acotado y prolongado para interiorizarse con la gestión. También evitaría el alto costo que implica para las grandes cooperativas prestadoras de servicios públicos llevar a cabo elecciones anuales, donde se involucra a toda una sociedad a participar. El costo tiene su razón de ser en la logística utilizada para hacer

---

1. En este sentido podemos apreciar que se ha sancionado en España la Ley N° 31/2014, de 3 de diciembre por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital, donde se incorporan normas del buen gobierno corporativo para las sociedades de capital, que son factor esencial para la generación de valor en la empresa, mejorando la eficiencia económica, sobre todo en empresas cotizadas.

elecciones distritales, donde se debe organizar similar nivel de recursos a los que normalmente se ponen en juego para elegir jefe de la alcaldía. Además, lejos de disminuir el compromiso democrático lo exaltaría, porque la frecuencia eleccionaria desgasta el interés en participar y en un año de gestión tampoco los delegados se pueden consustanciar con las propias atribuciones que le han sido encomendadas, máxime que es extraño que las cooperativas prestadoras de servicios públicos lleven a cabo asambleas extraordinarias durante el ejercicio.

- Como medida complementaria que garantice que los asociados van a estar informados de los resultados del ejercicio y de los demás puntos que hagan a la gestión que sean sometidos a la Asamblea General Anual entendemos que se deben crear mecanismos electrónicos o físicos donde se obligue a los Consejos de administración a exponer: los resultados ampliados de los estados contables, la gestión llevada a cabo, los puntos que se van a desarrollar en la asamblea (explicando la razón de los mismos) y donde se le permita rendir cuenta de sus actos. A su vez, dicho espacio debe permitir que los asociados arrimen propuestas de voto y sugerencias a los delegados que deben votar en la asamblea general. De lo contrario se pone en peligro el derecho de información y de voto.
- Los mandatos de los administradores, síndicos y delegados deberían tener un límite de reelegibilidad de dos períodos consecutivo. De tal manera que permita una mayor renovación de los cargos y, con ello, una mayor participación de la base asociativa en la dirección de estas entidades<sup>2</sup>.
- El consejo deberá organizarse con un reglamento propio que delimite claramente las funciones de sus cargos individuales Presidente, Vice, Tesorero, Secretario y debe crear comisiones internas donde se distribuyan las tareas, tales como: a) Organización, selección y retribuciones; b) Auditoría y cumplimiento de las normas de gobierno, y c) Finanzas<sup>3</sup>.
- Tanto la normativa cooperativa, como los estatutos sociales de estas entidades deberían tender a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la composición de los órganos sociales. La realidad de las cooperativas prestadoras de servicios públicos indica que es muy baja la participación de las mujeres en los órganos sociales, en especial en lo que refiere al órgano de administración; por ser lugares, por lo general, remunerados y de poder los hombres tienen mayor interés en ocupar dichos cargos y logran imponerse, a pesar de que son mayormente mujeres las que ofician de portavoz de

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

3. La presente sugerencia se ha nutrido de la opinión de Vincent Chuliá, Mercado, principios cooperativos y reforma de la legislación cooperativa (estudio introductorio y de síntesis), "CIRIEC-España", N° 29, 1998.



las propuestas en sus distritos y son las que se con sustancian más con la función social de las cooperativas bajo análisis.

- El órgano de fiscalización de ser compuesto por un solo miembro, éste debería contar con título habilitante. En el caso de que se componga por varios miembros, al menos uno debería contar con título habilitante. De lo contrario, se debería garantizar estatutariamente presupuesto independiente para que este órgano contrate profesionales que lo asistan. Al momento de participar en la elección deberían competir con boleta independiente de los demás cargos que se tengan que cubrir, para evitar condicionamientos para el ejercicio del cargo.
  - » Como forma de promover los procesos de control se podrían implementar auditorias sociales y foros (aunque sea virtuales) que unan a los gerentes con los asociados y delegados<sup>4</sup>.
  - » La obligación de incorporar de las minorías debe ser la regla en el caso de las cooperativas bajo análisis.
  - » El voto en las asambleas deben ser a viva voz, a los efectos de poder determinar las responsabilidades de los delegados que hubieran vulnerado el mandato.
  - » Los honorarios de los miembros de los órganos sociales deben tener límites mínimos y máximos, teniendo en cuenta la facturación total de la entidad.
  - » Los socios que pretendan postularse como candidatos a cubrir cargos en los órganos sociales de una cooperativa prestadora de servicios públicos no deberían formar parte de organismos estatales que tuvieran a su cargo la regulación y/o el poder de policía sobre la actividad que desarrolla la propia entidad.

## 2. CONCLUSIONES:

Es importante que estas cooperativas, cuyo tipo es uno de los más extendidos en argentina y que tienen a su cargo actividades de interés general, tenga una especial regulación que permita una mayor participación de los asociados y en consecuencia satisfacer el principio de control democrático a través de normas de buen gobierno como las propuestas.

---

4. Este mecanismo fue sugerido al abordar las medidas compensatorias sobre el poder de los cuadros directivos por Spear, El gobierno democrático en las organizaciones cooperativas, “CIRIEC-España”, N° 48, abril de 2004, p. 28.



# “Coop(y)right: cuando el “acto cooperativo” se encuentra con las licencias abiertas”

*Ifigeneia Douvitsa*

## RESUMEN

Teniendo en cuenta que las cooperativas se esfuerzan adaptarse a la nueva era de digitalización y buscan soluciones digitales adecuadas, este estudio explora los comunes digitales y el modelo emergente de la “producción entre iguales basada en los comunes” (“commons-based peer production” - CBPP).

En particular, reflejamos sobre una síntesis entre el concepto del “acto cooperativo” y las licencias abiertas como un ejemplo de los comunes digitales. Argumentamos que esta fertilización mutua de conceptos acercará las cooperativas a las empresas afines, abordará sus limitaciones comunes y liberará su potencial transformador hacia una sociedad centrada en los comunes (Bauwens & Kostakis, 2015; Bauwens, Kostakis & Pazaitis, 2019; Kostakis & Bauwens, 2017; Pazaitis, Kostakis & Bauwens, 2017).

Este estudio concluye con la propuesta de emitir una licencia cooperativa que promovería la “comunificación” de los recursos compartidos entre las cooperativas y las empresas afines, mientras que los “mercantilizaría” para las empresas propiedad de los inversores (Kostakis, 2022).

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), como organización cumbre del movimiento cooperativo en todo el mundo, está en condiciones de emprender la tarea de redactar y expedir dicha licencia de forma eficaz.

Aunque la investigación está en curso, sus observaciones preliminares inspiran el debate sobre la búsqueda de nuevas formas de promover colaboraciones más amplias para soluciones digitales, a la vez que se salvan las distancias en el discurso actual entre el cooperativismo y los comunes.

## PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

“¡Si no está en la web, entonces no existe!” La frase anterior destaca la percepción



común de que el mundo digital puede superar en importancia al mundo, “real”, material, lo que implica cómo las tecnologías de la información han impregnado casi todos los aspectos de la vida social y económica. En esta era de digitalización, las empresas se han visto obligadas a adaptarse a las nuevas condiciones, y su sostenibilidad depende en gran medida de su adaptabilidad digital. Sin embargo, sobrevivir en la era de digitalización para las empresas locales y pequeñas no debe percibirse como un asunto individual sino colectivo.

En cuanto a las cooperativas, la mayoría de las cuales son pequeñas y medianas empresas, la cooperación con sus socios y con otras cooperativas ha sido la columna vertebral de su identidad. La cooperación ha sido cristalizada como uno de los principios cooperativos internacionales en 1966 y posteriormente en 1995 (Μαυρόγιαννης, 1995). La Declaración sobre la Identidad Cooperativa de 1995, actualmente en vigor, reconoce el sexto principio cooperativo como el principio de “cooperación entre cooperativas”. Según este principio, “las cooperativas sirven a sus miembros de forma más eficaz y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando juntos a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales” (ICA, 1995).

Las cooperativas cooperan entre sí, no solo formando uniones y federaciones de cooperativas, sino también realizando transacciones entre ellas para cubrir mejor las necesidades de sus socios. Según el “acto cooperativo”, una figura jurídica en la mayoría de los países de América Central y del Sur<sup>1</sup>, estas transacciones se desmercantilizan, ya que se perciben sin ánimo de lucro, sino como una forma de solidaridad y mutualidad entre cooperativas (Cracogna, 2021).

En la práctica, la cooperación entre cooperativas se ha realizado hasta un cierto grado.

Una manifestación frecuente de esta cooperación ha sido a través la creación de uniones de cooperativas del mismo tipo<sup>2</sup>, como las uniones de cooperativas agrícolas que tienen como objetivo la producción, la transformación y la comercialización conjunta de los productos de sus socios agricultores.

Otra forma de cooperación de las cooperativas es la creación de federaciones

---

1. Profesor Cracogna define el “acto cooperativo” como sigue “the activity that the cooperative carries out with its partners in the fulfillment of its social object, whatever this may be (consumption, credit, housing, commercialization, labor, etc.). This cooperative act is characterized by its purpose of service, exempt from profit, so it differs from the commercial acts by which capital companies carry out similar activities for profit” (Cracogna, 2021, p.). Cabe señalar, no obstante, que existen matices en la conceptualización del “acto cooperativo” y en su reconocimiento legislativo. En algunos casos, se limita a la actividad entre las cooperativas, sus socios y otras cooperativas, mientras que, en otros casos, se amplía a partidos terceros con la condición de que promueva el objeto social de la cooperativa.

2. Por ejemplo, un gran número de miembros de Cooperatives Europe, que es la oficina regional de la ACI en el continente europeo, son uniones de cooperativas agrícolas, de crédito y bancarias.

y confederaciones de cooperativas. Estas últimas ofrecen a sus adherentes servicios técnicos, jurídicos, contables y de auditoría, y cuando se organizan a nivel nacional representan a las cooperativas ante las autoridades públicas y los foros nacionales e internacionales (Henrÿ, 2012).

Estas formas de cooperación tienden a centrarse en los estilos tradicionales de gobernar una empresa, dejando a las cooperativas mal preparadas para los desafíos de la digitalización (Vargas, 2004; Dastane & Thakkar, 2015; Taiminen & Karjaluoto, 2015; Riswan, Suyono, & Mafudi, 2017; Nurdany & Prajasari, 2020).

Esto último parece en el paso lento y el bajo nivel de la adaptabilidad de las cooperativas, hasta actividades básicas, como la creación de un sitio web (Nurdany & Prajasari, 2020; Jorge-Vázquez, Chivite-Cebolla & Salinas-Ramos, 2021).

Como resultado de esa inercia, las cooperativas suelen recurrir a empresas con ánimo de lucro y multinacionales para cubrir sus necesidades de productos y servicios digitales<sup>3</sup>. Como estas empresas son propiedad de accionistas, la obtención de beneficios y su distribución a los accionistas impregna su forma de diseñar, producir/fabricar productos y servicios.

Estos productos-servicios no suelen estar adaptados a las necesidades de las cooperativas. En algunos casos, pueden incluso privar a las cooperativas de la propiedad, el control, la transferencia de sus datos en línea, afectando su usabilidad (Jouanjean, 2020).

Como resultado, se impide que las cooperativas formen sus herramientas y las compartan con otras cooperativas, a vez de apoyarse mutuamente.

Además, la ausencia de colaboración para cubrir las necesidades digitales no sólo se observa entre las cooperativas, sino también entre ellas, las empresas afines y las iniciativas orientadas en los comunes, como los parques de tecnología abierta y los “makerspaces”<sup>4</sup>. Esto último también se refleja en el discurso público, donde el concepto de cooperativismo rara vez se asocia con el de los comunes.

Los comunes son un sistema social que incluye un recurso compartido, cogobernado por su comunidad de usuarios según las reglas y las normas de dicha comunidad (Bollier, 2014). Estos recursos compartidos pueden ser el

3. Por ejemplo, la mayoría de las 300 cooperativas y mutuales las más grandes utilizan plataformas de redes sociales propiedad de inversores para promocionar su negocio, como Facebook y Twitter (Co-operative News, 2014).

4. Hay casos de parques de tecnología abierta y de “makerspaces” en varios países. Por ejemplo, Tzoumakers es un makerspace situado en Grecia cuyo objetivo es diseñar y fabricar herramientas de forma colectiva para la producción agrícola a pequeña escala. Web oficial de Tzoumakers <https://www.tzoumakers.gr/english/>



agua, la tierra y el patrimonio común o el trabajo creativo, como los artefactos de la cultura y de conocimiento (Bauwens, Kostakis y Pazaitis, 2019).

Los comunes nuevos, que han sidoun término para los comunes digitales del conocimiento, del software y del diseño (Benkler, 2014) presentan un caso interesante y el foco de nuestro estudio. Estos comunes se refieren a la “puesta en común del conocimiento productivo que forma parte integral de la capacidad de cualquier producción, incluidos los bienes físicos” (Bauwens, Kostakis & Pazaitis, 2019: 3). Además, los comunes digitales son recursos non rivales. Los individuos pueden “tenerlos” simultáneamente, y los usos múltiples no los agotan, sino que los potencian y los mejoran (Bauwens, Kostakis & Pazaitis, 2019). Un ejemplo de estos comunes son las licencias abiertas (de acceso abierto) (“open- source licenses”), desarrolladas para los programas informáticos y otros productos, que permiten a los usuarios a utilizar, modificar o/y compartir el código fuente, el plano (“blueprint”) o el diseño según términos y condiciones definidos (Popp, 2019).

La creación, el compartir y la difusión de los comunes digitales moldean y están moldeando por un nuevo tipo de producción. La “producción entre iguales basada en los comunes” (“commons-based peer production” - CBPP) surgió de la colaboración entre redes de personas que se organizan libremente en torno a un objetivo común utilizando recursos compartidos (Benkler, 2006).

Este tipo de producción se caracteriza por la ausencia de jerarquías rígidas, de una gobernanza democrática, del concepto de la cooperación, y de compartir de recursos comunes (Bauwens, Kostakis & Pazaitis, 2019).

El hecho de que estos rasgos puedan encontrarse en las cooperativas acerca el CBPP al concepto de cooperativismo. Esta aproximación permite que los comunes digitales y el CBPP posicionen mejor a las cooperativas para cubrir sus necesidades digitales, protegiendo su identidad cooperativa y abriéndolas a coaliciones más amplias con empresas afines.

El presente estudio aspira a salvar la distancia entre las cooperativas y los comunes desde una perspectiva teórica y práctica.

Desde un punto de vista teórico, el estudio va a reflexionar sobre una fertilización entre las cooperativas y el CBPP.

También intentará una síntesis entre el “acto cooperativo” y las licencias abiertas. Por un lado, el “acto cooperativo” aporta la solidaridad, el mutualismo y la descomercialización de los actos entre las cooperativas y sus socios y entre las cooperativas así mismos.

Por otro lado, el CBPP a través de las licencias abiertas no solo realiza lo anterior y lo expande más allá de las cooperativas y sus socios (Bauwens, Kostakis &

Pazaitis, 2019), incluyendo empresas tradicionales y emergentes (por ejemplo, empresas pequeñas – medianas, empresas sociales, actores de economía social y solidaria).

Aunque estas empresas no se establezcan como cooperativas, pueden compartir prácticas similares con las cooperativas. Esta fertilización de conceptos puede acercar las cooperativas a otras empresas afines, abordar sus limitaciones comunes y liberar su potencial transformador hacia una sociedad centrada en los comunes (Bauwens, Kostakis & Pazaitis, 2019).

Desde un punto de vista práctico, este estudio pondrá a prueba la síntesis anterior de conceptos sobre el ejemplo particular de la emisión de una licencia, de acceso abierto a las cooperativas y empresas afines, pero de acceso limitado para las empresas con ánimo de lucro. Dicha licencia promoverá la creación, el intercambio y la expansión de recursos comunes (por ejemplo, conocimiento, software y diseño) entre las cooperativas y las empresas afines, de forma gratuita, a precio de coste o bajo un precio justo, dependiendo de las circunstancias cada vez. Esto último permitirá a las cooperativas “comunitarizar” estos recursos compartidos, a vez que mercantilizan para empresas con ánimo de lucro (Kostakis, 2022).

El estudio defiende que la ACI es el órgano competente para emitir dichas licencias (Kostakis, 2022). Como representante mundial del movimiento cooperativo, ACI está legitimada para emprender una iniciativa de este tipo. Además, debido a su amplia base de miembros, tendrá un gran alcance para las partes potencialmente interesadas. También, su experiencia previa en iniciativas similares de promoción de la cooperación, como el dominio coop (“.coop”) y Coop2Coop, será beneficiosa para la redacción de dicha licencia.

El estudio concluye con un proceso paso a paso de la formación y aplicación de dicha licencia, en vez que reflexiona sobre sus posibles resultados. Aunque el estudio está en progreso, sus observaciones preliminares pueden estimular el debate sobre la búsqueda de nuevas formas de promover colaboraciones más amplias, en tiempos en que se acercan el discurso actual de la cooperación y los comunes.

## BIBLIOGRAFIA

- Bauwens, M. & Kostakis, V. (2015). Towards a new reconfiguration among the state, civil society and the market. *Journal of Peer Production*, 7, pp. 1-6.
- Bauwens, M., Kostakis, V. & Pazaitis, A. (2019). *Peer to peer. The commons manifesto*. London: University of Westminster Press.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Benkler, Y. (2014). Between Spanish huertas and the open road: A tale of two commons?. In: B.



- Frischmann, M. Madison, & K. Strandburg (Eds.), *Governing knowledge commons*, pp. 69–98. New York: Oxford University Press.
- Bollier, D. (2014). *Think like a commoner: A short introduction to the life of the commons*. Gabriola Island, Canada: New Society Publishers.
  - Cracogna, D. (2021). *Legal framework analysis. Regional report: Americas*. Brussels: ICA-EU Partnership.
  - Dastane, S.R. & Thakkar, S. (2015). Analysis of strengths and weaknesses of cooperatives - with special reference to the development of cooperative movement in Maharashtra, India. *Journal of Commerce and Management Thought*, 6(1), pp. 88-99.
  - Henry, H. (2012). *Guidelines for cooperative legislation*. 3rd ed. Geneva: International Labour Organization.
  - ICA (1995). *Statement on the co-operative identity*. Available at: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>
  - Jorge-Vázquez, J., Chivite-Cebolla, M.P. & Salinas-Ramos F. (2021). The digitalization of the European agri-food cooperative sector. Determining factors to embrace information and communication technologies. *Agriculture*, 11, pp. 1-16.
  - Jouanjean, M.A., Casalini, F., Wiseman, L. & Gray E. (2020), *Issues around data governance in the digital transformation of agriculture: The farmers' perspective*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers. No. 146. Paris: OECD Publishing.
  - Kostakis, V. & Bauwens, M. (2017). *Cooperativism in the digital era, or how to form a global counter-economy*. Open Democracy. Available at: <https://www.opendemocracy.net/en/digitaliberties/cooperativism-in-digital-era-or-how-to-form-global-counter-economy/>
  - Kostakis, V. (2022). *Cooperativism in the digital era (keynote presentation)*. ICA CCR European research conference. “Rethinking co-operatives: From local to global and from the past to the future”. 13-15 July, Athens, Greece.
  - Nurdany, A. & Prajasari, A.C. (2020). Digitalization in Indonesian cooperatives: Is it necessary? *Journal of Developing Economies*, 5 (2), pp. 120-131.
  - Pazaitis, A., Kostakis, V. & Bauwens, M. (2017). *Digital economy and the rise of open cooperativism: Case of the Enspiral network*. Transfer: *European Review of Labour and Research*, 23(2), pp. 177–192.
  - Popp, K.M. (2019). *Best practices for commercial use of open source software*. Norderstedt: Books on Demand.
  - Riswan, R., Suyono, E. & Mafudi, M. (2017). Revitalization model for village unit cooperative in Indonesia. *European Research Studies Journal*, 20(4), pp. 102–123.
  - Taiminen, H.M. & Karjaluo, H. (2015). The usage of digital marketing channels in SMEs. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 22(4), pp. 633–651.
  - Vargas, A. (2004). *Empresas cooperativas, ventaja competitiva y tecnologías de la información*. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, pp. 13–29.
  - Μαυρόγιαννης, Δ. (1995). Η αναθεώρηση των διεθνών κανόνων λειτουργίας των συνεταιρισμών. Σε: ΣύγχρονηθεώρησητουσυνεταιριστικούθεσμούστηνΕλλάδα [The revision of the international rules for the operation of cooperatives. In: A contemporary view of the cooperative institution in Greece.] Αθήνα: ΙνστιτούτοΣυνεταιριστικώνΕρευνών.



# “El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación para el funcionamiento de los órganos de las cooperativas en Uruguay”

*Ana Karina Márquez Conti*

## RESUMEN

La presente Ponencia, aborda el Uso de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación para el funcionamiento de los Órganos de las Cooperativas, implementado en Uruguay con la entrada en vigor del Decreto N° 208/2020, reglamentario de la Ley N° 18.407.

La norma, fue una herramienta urgente y necesaria en situación de crisis sanitaria, y útil en los tiempos de postpandemia.

Se analizará su vinculación con el principio de control y gestión democrática; Así como algunos aspectos prácticos desde la visión del órgano de control “ Auditoría Interna de la Nación- en oportunidad de la fiscalización de asambleas que funcionan en sesiones presenciales, semipresenciales o a distancia.

## INTRODUCCION

El Decreto N°208/2020, promulgado el 23/07/2020, reglamenta la ley 18.407 (en adelante LGC), que regula la constitución, organización y funcionamiento de las Cooperativas y del Sector Cooperativo.

La LGC, específicamente en el artículo 30, establece las formas de convocatoria, debiendo indicarse la fecha, hora y lugar de la asamblea. El concepto de lugar no se restringe a un espacio físico; ello viabilizó la reglamentación de una celebración de reuniones en espacios virtuales, en un momento histórico de crisis sanitaria a nivel mundial, que requería la implementación de medidas urgentes para resolver situaciones de toda índole, pero en particular y -en lo que nos atañe- a permitir que los órganos de las cooperativas continuaran su funcionamiento, respetando las medias de aislamiento físico. Por ende, resultó imperativo el



uso e implementación de tecnologías de información y comunicación en las cooperativas, a través de plataformas de videoconferencia que permitieron a los integrantes de los órganos y socios de las cooperativas, continuar administrando y gestionando su cooperativa.

## **ANÁLISIS DEL DEC. N° 208/2020, Y OTRAS DISPOSICIONES APLICABLES**

### **II.1 GENERALIDADES:**

La norma, es aplicable para las reuniones de todos los órganos de las cooperativas de cualquier clase o grado; es decir, aquellos que necesariamente deben existir en la organización- Asamblea General de Socios, Consejo Directivo y Comisión Fiscal- (art. 25 LGC y 1° del Dec. N° 208/2020); Así como también, entendemos que rige para la reunión de Comités y Comisiones Auxiliares en las cooperativas (arts. 41 a 43 de la LGC), por aplicación de lo dispuesto en el art. 3 de la LGC.

Las reuniones pueden realizarse, en forma presencial, semipresencial o a distancia (art. 1 Dec. N° 208/2020).

En las presenciales, los integrantes del órgano se encuentran en el mismo lugar/ espacio físico a la hora señalada en la convocatoria; en las semipresenciales se da una combinación de la presencia física de integrantes del órgano en el lugar señalado en la convocatoria, y otros integrantes del órgano, participando en forma simultánea a través de un medio de comunicación interactivo o plataforma de videoconferencia. Y en las reuniones a distancia los integrantes del órgano participan en su totalidad a través de un medio de comunicación interactivo.

En las reuniones semipresenciales o a distancia, el medio que se utilice debe asegurar la transmisión simultánea de sonido, imágenes y textos escritos (art. 4 Dec. N° 208/2020).

El funcionamiento, de asambleas a distancia y semipresenciales, se establece a través de un Reglamento, que tendrá el carácter de transitorio o definitivo; el primero se previó por un periodo de dos años a partir de la entrada en vigor del Dec. N° 208/2020, que dio la potestad de crear norma al Consejo Directivo con la Anuencia de la Comisión Fiscal, e igual competencia tuvo la Comisión Fiscal, para el funcionamiento interno de sus reuniones.

El Reglamento definitivo debe normalizarse en el Estatuto de la cooperativa o en Reglamento aprobado por una mayoría especial de los dos tercios de presentes de su Asamblea. Los requisitos mínimos que el Reglamento debe contener son: a) Quienes, y como presidirán la celebración, b) Condiciones para sesionar, c) Formas de participación, deliberación y decisión, d) Requisitos necesarios para la votación y e) Responsables de la redacción del acta y su suscripción.

Asimismo, el Reglamento, debe brindar un marco de garantías, para que las reuniones se celebren, que exista participación simultánea e intersubjetiva de los integrantes, confidencialidad y votación secreta en las situaciones que así lo ameriten.

## **II.2 PARTICULARIDADES APLICABLES EN LA CELEBRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE SOCIOS:**

La Asamblea es el instrumento primario de manifestación de la voluntad de la cooperativa, es la autoridad máxima de la entidad y el ámbito de participación natural de los socios en la gestión de la misma.

Nuestra LGC, establece en los artículos 26 a 34 de la LGC, las disposiciones referentes a Asambleas en general; posteriormente reglamentada en los artículos 7, 10 a 13 del Dec. N° 183/2018 y 4 del Dec. N° 113/2022.

Asimismo, el Decreto N° 208/2020, establece algunas particularidades en las modalidades semipresencial y a distancia; además de otras disposiciones que rigen para las asambleas en general, más allá de la forma de su realización.

Así, en lo que refiere al quórum para sesionar -en la modalidad semipresencial-, el decreto establece una particularidad, ya que en el lugar o espacio físico de la celebración tienen que estar en forma presencial un cuarto de los socios habilitados o en su defecto un mínimo equivalente al 20% (veinte por ciento) del número de presentes de la misma, no pudiendo ser inferior a tres socios/as.

Al momento del cómputo del quórum para sesionar y las mayorías para resolver (en las modalidades a distancia y semipresencial), los participantes a distancia se computan como presentes.

Por otro lado, las asambleas conforme al art. 7 deben ser grabadas a efectos de un adecuado control por parte de la Auditoría Interna de la Nación; en este aspecto y sin perjuicio de la obligación que recae sobre las cooperativas, el órgano de control ha adoptado el criterio de exigir las grabaciones de asamblea, únicamente, en aquellos casos que le es requerida por la justicia o en situaciones de discrepancias de lo acontecido en la celebración y lo transcrito en actas.

En la generalidad de las asambleas que se fiscalizan, no se exige la presentación de las mismas; no obstante, el hecho de que la propia cooperativa y los socios puedan contar con la grabación de asamblea -como información adicional a lo transcrito en los libros sociales respectivos- brega en el cumplimiento de los principios de información cooperativa y de control y gestión democrática; Contar con la información en otros soportes, previene situaciones posibles de pérdida de información, como ocurre en casos de extravío o destrucción involuntaria de los libros sociales; Además de ser otro mecanismo probatorio de la celebración y participación en la reunión.



Por último, en las actas de las reuniones, se debe de dejar constancia de la modalidad bajo la cual se celebran y transcribirse en los libros sociales respectivos (art. 8).

### II.3 DEL PRINCIPIO DE CONTROL Y GESTIÓN DEMOCRÁTICO

El artículo tercero, declara que las reuniones semipresenciales y a distancia deberán realizarse garantizando el cumplimiento de los principios cooperativos en general y en particular el de control y gestión democrática de la cooperativa.

Es decir, se debe asegurar que todos los socios tengan las mismas oportunidades de participar, considerando que las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios y ellos, deberían de contribuir activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones.

La democracia cooperativa, no solo como un ideal sino como una realidad de garantizar la efectiva y directa participación de los asociados en el gobierno de la empresa común.

La asamblea es uno de los ámbitos principales, en la que el socio ejerce sus derechos políticos y parapolíticos, participando genuinamente en la toma de decisiones y en el rumbo de su cooperativa. Como magistralmente señala Dante Cracogna, la asamblea constituye el órgano por excelencia para la realización del gobierno democrático, como uno de los principios fundamentales del cooperativismo<sup>1</sup>, por su parte Alfredo Althaus, señala que “la democracia cooperativa (...) atañe no solo al gobierno, sino también a toda la gestión social, dominada por un acendrado espíritu igualitario, genuinamente democrático, que excluye todo género de ventajas y privilegios a favor de determinada categoría de asociados en desmedro de otros”<sup>2</sup>.

Consideramos, que la existencia de normas que regulen las reuniones virtuales, sin dudas, viabilizan una mayor participación del socio en asamblea, así como de los integrantes de los órganos en las reuniones; elimina situaciones de imposibilidad de traslados al lugar físico de celebración, posibilita la presencia de socios distanciados físicamente del lugar o sede de celebración, entre otras situaciones que obstaculizaban la presencia en un lugar físico del socio en asamblea. La existencia de dichas normas, de por si redundan en beneficio del ejercicio del principio de control y gestión democrático. Cada cooperativa (sin desconocer las dificultades propias de la implementación) cuenta con este nuevo mecanismo implementado por el Dec. N° 208/2020, como una forma de impulsar una mayor participación social y un mayor involucramiento del socio.

1. Véase: DANTE CRACOGNA MANUAL DE LEGISLACIÓN COOPERATIVA 2da. edición InterCoop Editora Cooperativa Limitada, Pag. 67.

2. ALTHAUS ALFREDO (1974) Tratado de Derecho Cooperativo, Ed. ZEUS Editora, Pág.178.

## DE LA FISCALIZACION DE ASAMBLEAS VIRTUALES POR PARTE DEL ORGANISMO DE CONTROL

La fiscalización pública consiste en el deber del Estado de hacer observar las leyes y reglamentos a través de los órganos públicos de contralor. La AIN constituye la autoridad de control estatal de las cooperativas conforme a lo previsto en el artículo 211 de la Ley 18.407 promulgada el 24 de octubre de 2008 y entrada en vigencia el 1 de diciembre de 2008.

Entre sus atribuciones se encuentra la de ejercer la fiscalización de las Asambleas que realicen las cooperativas (art. 212 Nal. 2 LGC), para lo cual podrá solicitar toda la documentación e información que resulte necesaria con dichos fines, y la cooperativa tendrá la obligación legal de proporcionarla (art. 213 Nrales. 2 y 3 de la LGC).

Asimismo, debe considerarse que la fiscalización de las Asambleas se encuentra inmersas en un conjunto más amplio de atribuciones del contralor que ejerce la AIN respecto a las cooperativas, constituyendo un aspecto fundamental del funcionamiento de estas. Ello comprende la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de la convocatoria, constitución y celebración de la Asamblea y su ajuste al marco jurídico vigente que regula su funcionamiento<sup>3</sup>.

Dentro de los requisitos formales, se controla que la comunicación de la convocatoria se efectúe con una antelación de 10 días hábiles a la fecha de la celebración; y de esta forma planificar la fiscalización presencial o a distancia.

En los casos en que la reunión se celebre en forma semipresencial y a distancia, se debe comunicar la forma de acceso a las plataformas de videoconferencia, y habilitar la participación de los funcionarios del órgano de control con anterioridad o al inicio de la celebración a los fines de su fiscalización.

Se controla la regularidad en el proceso de la convocatoria (arts. 29 LGC y 10 del Dec. 183/018); la forma y requisitos mínimo en que se realiza la misma (art. 30 LGC y Dec. 208/2020) además de lo que dispongan los estatutos sociales en virtud del poder normativo que se otorga por la LGC en este aspecto; la adecuada publicidad de la asamblea (arts. 30 LGC y 11 del Dec. 183/018); el quórum para sesionar (arts. 32 LGC, 5 del Dec. 208/2020 y 4 del Dec. 113/2022); las mayorías para resolver y voto por poder (art. 33 LGC)<sup>4</sup>.

El órgano de control fiscaliza la totalidad de asambleas convocadas y comunicadas. Puede realizar una fiscalización presencial en la asamblea (en

3. Véase: <https://www.gub.uy/tramites/asambleas-cooperativas>.

4 véase: <https://www.gub.uy/tramites/asambleas-cooperativas>.



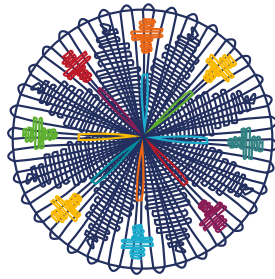
el lugar físico de celebración o por conexión en la plataforma utilizada por la cooperativa) o a través de un estudio y análisis técnico del expediente en que se efectuó la comunicación.

## CONCLUSIÓN

Con la entrada en vigor del Decreto N° 208/2020, reglamentario de la Ley N° 18.407; las cooperativas cuentan con una herramienta adicional a celebrar sus reuniones; si bien la norma surge ante una coyuntura mundial especial, entendemos que es un mecanismo útil, e incluso necesario en situaciones normales.

La viabilidad de la celebración de reuniones a distancia y semipresenciales, con implementación de tecnologías de información y comunicación; habilitan que exista una mayor participación de los socios en diferentes ámbitos que involucran el rumbo de su cooperativa. Ello es una forma de garantizar la democracia cooperativa, no solo como un ideal sino como una realidad de garantizar la efectiva y directa participación de los asociados en el gobierno de la empresa común.

Por otro lado, la norma implica una adecuación del órgano de control a nuevas formas de fiscalización, que viabilizan su presencia -a través de las plataformas de videoconferencia- en un mayor número de cooperativas. Y en el ejercicio del control, en virtud de las peculiaridades del sistema cooperativo, buscar el equilibrio entre la acción fiscalizadora del Estado y la capacitación en las auténticas reglas del cooperativismo; partiendo de la base que la finalidad de la fiscalización radica en propugnar un funcionamiento adecuado al derecho cooperativo.



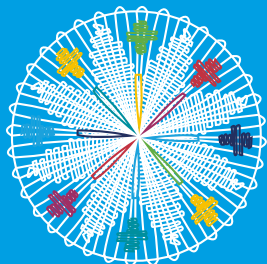
Congreso de Derecho  
Cooperativo

TEMA III  
**DESEMPLEO, TRABAJO DECENTE  
Y COOPERATIVAS DE TRABAJO**



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





# “Cooperativas de trabajo asociado, gobernanza; relación socio trabajador y cooperativa y remuneración”

*Juan Enrique Santana Félix*

## RESUMEN

En este artículo trabajamos el tema sobre la importancia de las Cooperativas de Trabajo Asociado como alternativa para atacar el desempleo y conocer las características de gobierno único que se aleja de una de las formas clásicas de organización corporativa que ofrece el capitalismo donde se alquila y explota la mano de obra y que tanto afecta a países Latinoamericanos y caribeños. Las cooperativas de trabajo asociado tienen como finalidad principal el proveer trabajo a sus asociados, es decir, oportunidades de empleo decente y quizás mejor remunerado donde el socio es dueño del capital y de los medios de producción generándose en muchas de las ocasiones empleos mejor remunerados y estables sin ser consideradas como una forma de conspiración o combinación para restringir el surgimiento de otros negocios ni como monopolio ilegal por causa de sus contratos, negocios o actividades como tampoco se consideran que son organizadas con el propósito de disminuir la competencia o de fijar precios arbitrariamente. Son organizaciones donde existe una distinción marcada con las empresas capitalistas cuya gobernanza queda subordinada al capital quien la organiza y gobierna excluyendo de la toma de las decisiones a los trabajadores revirtiendo los factores de producción y donde el capital, ya no alquila al trabajo sino por el contrario, el trabajo alquila al capital y subordinaría los demás factores productivos para beneficio de los propios socios trabajadores cambiando la estructura a una forma de emprendimiento donde se les reconoce el derecho a la gobernanza exclusiva de sus empresas.

## GOBERNANZA EN LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO; SOCIOS TRABAJADORES Y FORMAS DE REMUNERACIÓN

Para entender la forma y manera en que se administra y opera una Cooperativa de Trabajo Asociado primero se debe conocer y dominar su estructura y según lo expone el experto en Derecho Cooperativo, Lcdo. Rubén Colón Morales, “ la [Ley



General de Cooperativas] LGC establece que las cooperativas deben mantener cuatro órganos de gobernanza: la Asamblea de Socios, la Junta de Directores, el Comité de Supervisión y el cargo de Principal Ejecutivo(a). Los primeros tres solo pueden ser ocupados por socios. Las cooperativas pueden tener otros comités de trabajo, pero no pueden prescindir de estos cuatro órganos, entre los cuales el legislador decidió distribuir distintas competencias y facultades de acción propias de cada cuerpo sobre el manejo de la empresa. De tal modo, por diseño de ley, nuestras cooperativas operan bajo un sistema de distribución de poderes, y de pesos y contrapesos entre sus distintos cuerpos de gobernanza, contrario a la gobernanza de las entidades corporativas.”<sup>1</sup> De tales expresiones y del contenido de la ley vigente, surgen deberes estatutarios o ministeriales que tienen que ser cumplidos por los integrantes de esos cuerpos directivos sobre los que recae una responsabilidad fiduciaria.

Las cooperativas de trabajo asociado se convierten de esta forma en entidades que aun cuando no les motiva el lucro, no están impedidas de identificar maneras de generar sobrantes administrando correctamente las mismas con tal de lograr excedentes y con ello la distribución de beneficios económicos entre sus asociados, ello considerando la importante aportación del Estado, que en nuestro País desde hace años les ha concedido el privilegio de gozar de una exoneración contributiva por considerar que el Movimiento Cooperativo, según lee en parte la Exposición de Motivos de la Ley General de Sociedades Cooperativas, constituye una pieza integral y un fuerte pilar para el desarrollo económico y social del país y por tal razón, está revestido de un alto interés público. A esos fines, y sobre el tema de la exoneración contributiva, la ley dispone que:

### **“Artículo 23.0. “ Exención Contributiva (5 L.P.R.A. § 4525)**

- a. Las cooperativas, sus subsidiarias o afiliadas, así como los ingresos de todas sus actividades u operaciones, todos sus activos, capitales, reservas y sobrantes y los de sus subsidiarias o afiliadas estarán exentos de toda clase de tributación sobre ingresos, propiedad, arbitrio, patente, cualquiera otra contribución impuesta o, que más adelante se impusiere por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquier subdivisión política de éste.
- b. Todas las acciones y valores emitidos por las cooperativas y por cualesquiera de sus subsidiarias o afiliadas estarán exentos, tanto en su valor total como en los dividendos - o intereses pagados al amparo de los mismos, de toda clase de tributación sobre ingresos, propiedad, arbitrio, patente o cualquiera otra contribución impuesta o que más adelante se impusiere por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquier subdivisión política de éste.

---

<sup>1</sup> Informe de Marcos Legales – Puerto Rico.pdf, <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2021-03/Informe%20de%20Marcos%20Legales%20-%20Puerto%20Rico.pdf>

- c. Las cooperativas, sus subsidiarias o afiliadas, así como los ingresos de todas sus actividades u operaciones, todos sus activos, capitales, reservas y sobrantes y los de sus subsidiarias o afiliadas estarán exentos de toda clase de tributación sobre ingresos, propiedad, arbitrio, patente, cualquiera otra contribución impuesta o, que más adelante se impusiere por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquier subdivisión política de éste, excepto el Impuesto sobre Ventas y Uso ...
- d. ...”

Importante destacar que siempre y cuando las personas interesadas deseen organizar este tipo de empresas para con ello satisfacer unas necesidades de empleos y económicas, tales iniciativas no pueden considerarse como una manera o forma de restringir los negocios de posibles competidores. De hecho, en su Artículo 20.5, la Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico, lee como sigue:

“Las cooperativas organizadas de conformidad con esta Ley no serán consideradas como una conspiración o combinación para restringir los negocios ni como monopolio ilegal por causa de sus contratos, negocios o actividades. Además, no se considerarán que han sido organizadas con el propósito de disminuir la competencia o de fijar precios arbitrariamente, ni se interpretarán los contratos celebrados entre ellas y sus socios y otros patrocinadores, ni los demás contratos autorizados o que se celebren a virtud de las disposiciones de esta Ley, como una restricción ilegal de los negocios y como parte de una conspiración o combinación para realizar un propósito y acto impropio o ilegal”.

Las cooperativas de trabajo asociado tienen como finalidad principal el proveer trabajo a sus asociados, es decir, oportunidades de empleos, y por medio de ello es que sus trabajadores asociados generan ingresos ya que el motivo principal que anima a las personas a crear este tipo de empresas, como lo son las cooperativas de trabajo asociado, precisamente buscan esa finalidad y no para enriquecer a la cooperativa como tal. De esta forma también el Estado se beneficia porque le ayuda a disminuir la tasa de desempleo y en cierta forma evita la dependencia en las ayudas gubernamentales combatiendo los males que genera el ocio y el desempleo.

## **OBJETO SOCIAL DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO**

Las cooperativas de trabajo asociado tienen un objeto social definido por la ley, del que no se pueden desviar para no desvirtuar su razón de ser y propósito siendo aquellas que agrupan a personas que aportan trabajo y capital para desarrollar una actividad empresarial que produzca en común bienes y servicios para terceros en la que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que



son personas naturales con la capacidad legal de ejercer un trabajo de cualquier actividad económica, profesional o de producción de bienes o servicios para la cooperativa a cambio de participar del Gobierno y de los sobrantes que genere y de las que podrán formar parte bajo la reciente legislación aprobada en Puerto Rico los jóvenes a partir de la edad de 18 años quienes también pueden aspirar a formar parte de cualquiera de sus cuerpos directivos.

## FORMA DISTINTA DE GOBERNANZA

La gobernanza en este tipo de organización societaria es muy distinta a las entidades cuyo fin es el lucro y se debe a que en las cooperativas de trabajadores la gobernanza forma parte de una democracia que surge entre los trabajadores y por ello la necesidad de educar a los jóvenes cooperativistas para conocer otras formas de emprendimiento y de procesos democráticos que se generan en este tipo de organización donde la relación laboral es muy íntima y donde se genera diariamente un intercambio humano que no puede ser pasado por alto distinto quizás a otras formas de organizaciones cooperativas donde el intercambio humano no necesariamente se produce a diario. A esto, le añadimos la distinción marcada de este tipo de empoderamiento social y solidario con las empresas capitalistas cuya gobernanza queda subordinada al capital quien la organiza y gobierna. Por ello, la juventud cooperativista debe visualizar nuevas formas organizativas que puedan revertir los factores de producción y donde el capital, que en muchas ocasiones es tan difícil de conseguir para iniciar una empresa, ya no alquilaría al trabajo sino por el contrario, el trabajo alquilaría al capital y subordinaría los demás factores productivos para beneficio de los propios socios trabajadores cambiando la estructura a una forma de emprendimiento donde se les reconocería el derecho a la gobernanza exclusiva de sus empresas y a reclamar la totalidad de los frutos, positivos y negativos, que se generen siendo el colectivo quien organiza la empresa y decide su futuro.

Por lo tanto, constituye uno de los objetivos de estas organizaciones, generar trabajo perpetuo y duradero para sus asociados de modo que a través del esfuerzo propio y de autogestión, puedan satisfacer las necesidades que motivaron su creación, estableciéndose en sus respectivos reglamentos internos el periodo de prueba y las condiciones para la incorporación de socios trabajadores, lo que es un reconocimiento a su autonomía y a sus forma particulares de gobernanza, requiriendo que sus socios cuenten con la capacidad legal necesaria para aportar trabajo productivo y una vez creadas y en funcionamiento, la cantidad de socios que pueda tener la Cooperativa estará determinada por sus recursos productivos y su capacidad para generar puestos de trabajo regulares aunque no está obligada a mantener o aceptar nuevos socios cuando se sobrepase dicha capacidad y cuando sea necesario disminuir la cantidad de socios trabajadores, esa reducción en el número de puestos de trabajo sólo podrá darse por disposición expresa de la ley para mantener su viabilidad empresarial cuando por causas económicas, técnicas, organizativas o de fuerza mayor así lo determine

el Consejo de Administración o la Asamblea de Socios, según dispuesto en el reglamento interno de la cooperativa.

Otro dato importante es que, en nuestro País, se permite la existencia de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sin fines de lucro, conocidas bajo el nombre “colaboradores” que son aquellas personas que aportan capital social de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y las cláusulas de incorporación de la cooperativa limitada dicha aportación a que del conjunto de todas las aportaciones no se exceda del 45% del capital social de la cooperativa.

En cuanto al régimen de trabajo asociado nuestra ley nacional, no exige una forma particular sobre las condiciones o requisitos para la ejecución de la labor que cada asociado realizará en las cooperativa ya que al no ser empleados asalariados se requiere que se establezca en su contrato de asociación o en un contrato separado suscrito entre la cooperativa y el socio trabajador, convirtiéndolos en contratistas independientes que según sea el objeto social de la cooperativa, sus encargados son los que determinarán y decidirán los términos y condiciones de trabajo, incluyendo pero sin limitarse a las jornadas de trabajo sus trabajadores, los horarios necesarios para cumplir su finalidad social y económica, los turnos, días de asueto, permisos, concesiones, licencias especiales, entre otras.

## CONTRATO SOCIETARIO

Entre las cooperativas de trabajo asociado y sus socios trabajadores debe surgir un contra de asociación. Es a través de esa relación contractual que se deben considerar todos los términos y condiciones bajo los cuales se establecerá y regirá la relación societaria incluyendo derechos, deberes y obligaciones, sanciones, procedimientos de separación o expulsión, etc. Pero teniendo mucha precaución de no incluir tantas exigencia o requerimientos que conviertan al socio trabajador que debe ser un contratista independiente o cuentapropista<sup>2</sup> en asalariado, ello por razón de que “[u]n contratista independiente ha sido definido, en términos amplios, como una persona que contrata con otra la prestación de unos servicios, pero que no es controlada ni está sujeta su conducta física en el desempeño de sus tareas o actividades a la voluntad de la otra. No obstante, los tribunales, tanto de los Estados Unidos como de Puerto Rico, han producido variadas definiciones que, a pesar de ser similares, no establecen una definición adecuada de aplicación general. Esto se debe básicamente al hecho de que, al momento de determinar si un trabajador es un empleado o un contratista independiente, no hay una regla general y cada caso es decidido conforme a las circunstancias específicas y a la naturaleza de la relación entre

---

<sup>2</sup> Persona que, sin ser comerciante o profesional, vive de su propio negocio. [cuentapropista | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#), <https://dle.rae.es/cuentapropista>. En Cuba, Argentina y Uruguay se le conoce como: Persona que realiza una actividad comercial independiente. <https://dpej.rae.es/lema/cuentapropista>.



las partes, así como sus actitudes e intenciones”<sup>3</sup>. La definición que provee una ley norteamericana conocida como “Fair Labor Standards Act (FLSA)”<sup>4</sup>, se refiere a “sufferor permittowork”. Por otro lado, la definición de un empleado, según adoptado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha ido desarrollando a lo largo de los años de manera jurisprudencial, considerando la naturaleza de la relación entre un trabajador y un patrono conforme a los propósitos de la legislación social protectora del trabajo.

## **SOCIO TRABAJADOR QUE INCUMPLE SUS DEBERES**

Los socios de una cooperativa podrán ser separados y privados de sus derechos cuando incurran en una o más de las siguientes causas: a. muerte del socio; b. renuncia del socio; c. expulsión del socio; o d. disolución de la cooperativa. En el caso de separación o expulsión de un socio de la cooperativa, ello podrá ser viable cuando el Consejo de Administración considere que el socio ha incurrido en una o más de las siguientes causales: a. ha actuado en contra de los intereses de la cooperativa o de sus fines y propósitos; b. ha incurrido en mora en el cumplimiento de sus obligaciones con la cooperativa, habiéndole previamente notificado de su incumplimiento; c. ha realizado actos impropios que perjudiquen moral o materialmente a la cooperativa; d. ha infringido las disposiciones de la Ley; e. ha incurrido en cualquier falta considerada por el reglamento como causa de separación; f. ha expedido o cobrado a través de la cooperativa cheques fraudulentos o sin fondos suficientes o; g. ha dejado voluntariamente de realizar los trabajos asignados como socio de una cooperativa de trabajadores.

En tales casos habría que cumplir con el debido procedimiento de ley y la propia legislación exige que cuando la Junta o Consejo determine que procede una acción para separar un socio, deberá notificar por correo certificado al socio afectado, especificando las causas para ello, citándolo a comparecer ante la Junta (Consejo), que celebrará una vista administrativa dentro de un término no menor de 10 días ni mayor de 30 días desde el recibo de la notificación. El socio afectado podrá asistir a la vista acompañado de abogado y tendrá derecho a examinar la prueba presentada en su contra, a contrainterrogar testigos y a ofrecer prueba en su favor. La Junta evaluará la prueba presentada y emitirá su decisión dentro del plazo de 15 días a partir de la vista administrativa y notificará a la parte afectada por correo certificado dentro de 5 días siguientes a la fecha que se emita la decisión. Toda decisión de la Junta separando a un socio de una cooperativa será efectiva desde la fecha de notificación al socio afectado.

## **RÉGIMEN DE COMPENSACIÓN O REMUNERACIÓN EN LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO**

3 Reyes-Gilestra, Alcides y Gleason Altier, Jennifer, Segunda Conferencia de derecho Laboral: Apuntes sobre la figura del contratista independiente, 36\_1RJUIPR9, San Juan, Puerto Rico, 2001.

4The Fair Labor Standards Act of 1938 29 U.S.C. § 203 (FLSA)

Los asociados a una cooperativa de trabajo no reciben un salario por cuanto no se vinculan con un contrato de trabajo, sino que se convierten en contratistas independientes o entre ellos media un contrato de asociación y en esa medida la remuneración que reciben por aportar su fuerza de trabajo, se denomina compensación que en muchas ocasiones gira contra el posible excedente o sobrante, si alguno que generen las operaciones de la Cooperativa.

A esos fines, en Puerto Rico la Comisión de Desarrollo Cooperativo<sup>5</sup> consultó a la Procuradora del Trabajador adscrita al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos indicándose en su respuesta (Consulta Núm. 15809) que el objeto de la solicitud estaba basada en conocer si considerando que a los socios trabajadores luego de cubrir las gastos operacionales se les entregaba una remuneración monetaria que se consideraba un anticipo a las ganancias (sic) que se reportan y reparten entre ellos en las Asambleas Anuales si les era de aplicación la legislación protectora del trabajo y si se configuraba una relación obrero patronal entre ellos y la cooperativa reconociendo la estructura jerárquica existente dentro de la organización cooperativa.

Se concluye que entre los socios trabajadores y la cooperativa no se generaba una relación obrero patronal ya que existía una clara distinción entre los socios trabajadores y los “trabajadores no socios” quienes sí son empleados contratados por la cooperativa sin ser socios de ésta, sino que desempeñan un trabajo a cambio de un salario, añadiendo que el propósito de las cooperativas de trabajo asociado es la ejecución en común de las tareas productivas de servicios o profesionales con el objetivo de proporcionarse fuentes de trabajo estables y convenientes, en las que sus socios trabajadores dirigen todas las actividades de la misma con el fin de generar actividades productivas que les permitan recibir beneficios de tipo económico y social. El régimen de la propiedad de los medios de producción en estas cooperativas es de carácter social e indivisible.<sup>6</sup>(Subrayado en el original).

Así, por ejemplo, el reglamento interno de la cooperativa es el que establece el periodo de prueba y las condiciones para la incorporación de socios trabajadores.<sup>7</sup> Estas son condiciones razonables que se les puede imponer a los socios de cualquier cooperativa de trabajo asociado sin que por ello las cooperativas se conviertan en patronos de quien es simplemente un socio trabajador, una especie de condueño “sui generis”.<sup>8</sup>

5 Es la entidad gubernamental creada por la Ley 247-2008 con el propósito formular e implantar la política pública del estado para apoyar el fortalecimiento y crecimiento del cooperativismo; armonizar las funciones públicas de promoción y fiscalización e incorporar la participación activa del Movimiento Cooperativo en los procesos de formulación e implantación de la política pública de desarrollo del cooperativismo. <https://cdcoop.pr.gov>

6 Art.34.0.LeyNúm.239,antecitada,5L.P.R.A.§.4570.

7Art.34.2,LeyNúm.239,antescitada,5L.P.R.A., §.4572

8 Landan Rivera v. CooperativadeTransportedeCarga“Camioneros”,KLCE200401217(2005)



Por lo tanto, se concluye en dicha consulta que quede ser el “Principal Oficial Ejecutivo” un “Socio Trabajador” de una CTA no estaría cobijado por la legislación protectora del trabajo por el hecho de ostentar el mencionado puesto. No obstante, si el Oficial es una persona empleada en virtud de cualquier nombramiento o contrato de trabajo, podría estar cubierto por la legislación laboral si se determina que el mismo es un empleado bajo el esquema anteriormente discutido. Tampoco aplicaría a los socios trabajadores que sean parte de cuerpos directivos.

Lo importante es que cada cooperativa cuente con un régimen de compensaciones que se ajuste a lo dispuesto en la legislación aplicable en cada País donde operen y se permita su existencia jurídica, definiendo como compensaciones aquellas sumas de dinero que recibe el asociado, pactadas como tales, por la ejecución de su actividad material o inmaterial, las cuales no constituyen salario. Las compensaciones se deberán establecer buscando retribuir de manera equitativa el trabajo, teniendo en cuenta el tipo de labor desempeñada, el rendimiento y la cantidad aportada. El asociado podrá autorizar de manera escrita que su aporte sea descontado de la compensación que recibirá durante el respectivo periodo. En caso de que su aporte resulte superior a la compensación recibida, el asociado deberá asumir la diferencia, de igual manera se procederá en caso de que no se reciba compensación durante ese período. El Régimen de Compensaciones de las CTA deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos: a) cantidad o monto, modalidades de compensación y niveles o escalas para los diferentes trabajos o labores desarrolladas; periodicidad y forma de pago; b) deducciones y retenciones de las compensaciones que se le puedan realizar al trabajador asociado; requisitos, condiciones y límites; c) los aportes sociales sobre compensaciones, de acuerdo con lo establecido por los estatutos; d) la forma de entrega de las compensaciones.



# “Integración de la juventud, desempleo juvenil y cooperativas de trabajo”

*Juan Enrique Santana Félix*

## RESUMEN

Este artículo enfoca, la nueva realidad del estado de derecho positivo creado por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico relacionado con la juventud cooperativista y las probabilidades de rejuvenecer los cuerpos directivos que conforman la Gobernanza Cooperativa incluso en las cooperativas de trabajo asociado que pueden ser herramientas para combatir el alto desempleo juvenil que tanto impacta y afecta a países Latinoamericanos y Caribeños y que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Informe Mundial sobre el Empleo Juvenil 2020 señala que en estos países existían 9,4 millones de jóvenes desempleados, 23 millones que no estudiaban ni trabajaban ni estaban en capacitación y más de 30 millones sólo conseguían empleo en condiciones de informalidad activando una alarma por el riesgo que representa la creación de una Generación del Confinamiento urgiendo la adopción de medidas para desactivar la “bomba de tiempo” representada por el alto desempleo, la informalidad y la falta de oportunidades considerando que los jóvenes representan el sector de la sociedad que más padecen y sufren por la ausencia de oportunidades de empleo, expuestos además a las consecuencias sociales y económicas de los efectos del fenómeno salubrista del COVID19, corriendo el riesgo de constituir una generación de confinamiento.

## GENERACIÓN DEL CONFINAMIENTO, DESEMPLEO JUVENIL Y COOPERATIVAS DE TRABAJO

Las cooperativas de trabajo asociado son organizaciones cuyo fin no es el lucro, constituidas e integradas por personas asociadas, libre y voluntariamente, para colaborar entre sí, aportando su fuerza de trabajo, destrezas y conocimientos, principalmente ante la necesidad real de oportunidades de empleos, ofreciendo su mano de obra que es provista por los propios socios dueños identificados como



socios trabajadores.<sup>1</sup>A este tipo de organización, se les reconoce personalidad jurídica y son consideradas empresas que forman parte de la economía social y solidaria, integradas por personas naturales “capaces” y que en nuestro mundo civilista, con una tradición jurídica latina, inspirada en el Code civil francés, una de las formas de alcanzar esa capacidad legal es mediante la emancipación que surge cuando la persona cumple los 21 años de edad.

En Puerto Rico ocurrió que para el año 2021 la Asamblea Legislativa, a iniciativa de la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico, aprobó legislación creando una emancipación legal especial para los jóvenes cooperativistas de 18, 19 y 20 años de edad, respectivamente, permitiéndoles utilizar los servicios ofrecidos en las cooperativas, realizar emprendimientos utilizando esa modalidad de empresarismo, y concediéndoles la facultad para obrar y contratar sin la presencia o autorización de sus padres, incluyendo formar parte de los cuerpos directivos que conforman la gobernanza cooperativa. Así pueden convertirse y ser admitidos como socios trabajadores, gestores, emprendedores y/o empresarios, aportando la fuerza y el entusiasmo que genera la juventud, adoptando iniciativas, compartiendo sus bastos conocimientos en los quehaceres tecnológicos, contribuyendo al desarrollo de sus comunidades, reduciendo la tasa de desempleo en el sector juvenil, colaborando económicamente al fortalecimiento de sus propias cooperativas, coadyuvando a la celebración de actividades sociales, económicas, culturales, educativas o de cualquier otro tipo incluyendo pero no limitadas a sectores económicos, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, la ejecución de obras o el ofrecimiento de variados servicios para satisfacer principalmente sus necesidades de empleo considerando la alta probabilidad de encontrarse faltos de oportunidades laborales y colaborando además al desarrollo de oportunidades en las comunidades donde surjan sus cooperativas.

Para fundamentar y sostener la necesidad de apoyar a nuestra juventud basta con leer las estadísticas publicadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en su Informe Mundial sobre el Empleo Juvenil 2020 indicó que en América Latina y el Caribe habían 9,4 millones de jóvenes desempleados, 23 millones que no estudiaban ni trabajaban ni estaban en capacitación y más de 30 millones sólo conseguían empleo en condiciones de informalidad.<sup>2</sup> Para el 2021, la tasa de desocupación juvenil había alcanzado 23,8 por ciento y

---

<sup>1</sup>La definición de socios trabajadores está contemplada por el Artículo 34.1 (b) de la Ley 239-2004 que lee como sigue: “son personas naturales con la capacidad legal de ejercer un trabajo de cualquier actividad económica, profesional o de producción de bienes o servicios para la cooperativa; a cambio de participar del Gobierno y de las ganancias que ésta genere. Incluye menores de edad que cuenten con dieciocho (18) años o más, siempre y cuando sus padres con patria potestad o su tutor otorguen su consentimiento expreso y por escrito para ello. [Ley Núm. 239 de 2004 -Ley General de Sociedades Cooperativas de 2004 \(lexjuris.com\)](#)”

<sup>2</sup>[Informe Mundial sobre el Empleo Juvenil 2020: Desempleo, informalidad e inactividad asedian a los jóvenes en América Latina y el Caribe \(ilo.org\)](#)

cerca de 3 millones habían salido de una fuerza laboral donde predominaba la informalidad.<sup>3</sup> En Puerto Rico, la tasa de desempleo relacionada con el sector juvenil no es ajena a esa realidad ya que al mes de mayo del 2022 el 60,2% de la población inactiva laboralmente tenía 55 años o más mientras que el segmento de 25 a 54 años representaba el 22,8% y la población joven de 16 a 24 años el 17,0%, respectivamente.<sup>4</sup> Para el año 2019, los jóvenes representaron el 9,5% de la fuerza laboral y para ese mismo año, el segmento de 16 a 24 años representó el 22,5%, es decir, el grupo de edad con la tasa de desempleo más alta entre las personas hábiles para trabajar.<sup>5</sup>

Ante la crisis del empleo juvenil, la OIT activó una alarma que apunta al riesgo de constituir la llamada generación del confinamiento advirtiendo que los países de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío urgente de adoptar medidas para desactivar la “bomba de tiempo” representada por el alto desempleo, la informalidad y la falta de oportunidades señalando que los jóvenes se encontraban entre los que más padecían y sufrían por la ausencia de oportunidades de empleo y con mayor intensidad, expuestos a las consecuencias sociales y económicas de la pandemia en la región, teniendo que enfrentarse a los efectos de ese fenómeno salubrista, corriendo el riesgo de pasar a constituir una generación vinculada al confinamiento, según planteado por el Director de OIT para América Latina y el Caribe, Vinicius Pinheiro, en un mensaje ofrecido en el Día Internacional de la Juventud en el 2021.<sup>6</sup>

Por ello, la importancia de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Leyes Números 58 y 59 del año 2021, creando esa emancipación legal especial aplicable únicamente a los jóvenes, socios de las cooperativas organizadas y operando en la jurisdicción nacional. Por medio de esta legislación se fortalece la integración cooperativa de la juventud, constituyendo una respuesta a las demandas específicas de las nuevas generaciones, como lo son, las escasas oportunidades de crecimiento e integración en los cuerpos de gobernanza y las pocas o ningunas ofertas de productos y de servicios financieros, dirigidos exclusivamente al sector de la juventud cooperativista. Por tanto, se generan nuevas oportunidades de emprendimiento, de acceso a financiamiento, de oportunidades de empresarismo y de participación en la gobernanza cooperativa, incluso para la adquisición de productos y servicios y se viabiliza el surgimiento de una generación de nuevos líderes voluntarios al poner a su disposición la oportunidad de ocupar posiciones en los cuerpos directivos y la posibilidad de desarrollar sus propios proyectos laborales o empresas

<sup>3</sup>[Día Internacional de la Juventud: Crisis del empleo juvenil: desarmando la bomba de tiempo activada por la pandemia \(ilo.org\)](#)

<sup>4</sup><https://www.mercadolaboral.pr.gov/Imi/pdf/Default/Grupo%20Trabajador/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO.pdf>

<sup>5</sup><https://www.mercadolaboral.pr.gov/Imi/pdf/Grupo%20Trabajador/2019/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20LOS%20JOVENES.pdf>

<sup>6</sup>[#Blog: Generación del confinamiento: Desarmando la bomba de tiempo \(ilo.org\)](#)



cooperativas dinamizándolas con conocimientos especializados, con destrezas tecnológicas, nuevas formas de trabajo e innovando en todas las formas posibles dada su juventud, habilidades y destrezas. Estas dos nuevas leyes, sin dudas, identifican nichos de oportunidades y de crecimiento de mercados para las propias cooperativas.

Estas iniciativas legislativas, se producen en un país caribeño que ha demostrado su compromiso con el cooperativismo nacional y regional representando una de las mejores respuestas de integración de la juventud al Movimiento Cooperativo y de sus respectivos proyectos de vida que viabilizan su desarrollo y adhesión a este modelo social, solidario y empresarial respondiendo así al llamado de la Organización de Cooperativas de las Américas y a los resultados de los estudios realizados en el marco del Partenariado entre la Alianza Cooperativa Internacional y la Comisión Europea.<sup>7</sup>

Estas noveles propuestas provinieron de la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico, que este año celebra sus 182 años de fundación, interesados en responder a los cambios provocados por las nuevas generaciones de jóvenes cooperativistas sintonizando tales cambios con oportunidades para renovar la gobernanza cooperativa ocupada prominentemente por personas de la tercera edad, atendiendo las tendencias y demandas de la juventud en las cooperativas, abriendo nuevos mercados, generando oportunidades de crecimientos y viabilizando una mayor comprensión y entendimiento de las nuevas visiones del mundo actual, con la esperanza de que se produzca una mayor presencia e integración de la juventud cooperativista en nuestras organizaciones y empresas cooperativas y contribuyendo, no en teoría, sino en la práctica a fortalecer y reconocer el lugar de la juventud en el Movimiento Cooperativo. Durante el trámite legislativo de estas dos leyes, se atemperó la definición de “Socios Trabajadores” a la que se refiere la ley que regula a las cooperativas de trabajo, con el propósito de garantizar la participación de los jóvenes a partir de la edad de 18 años, sin limitaciones, cónsono con otras leyes existentes y con los objetivos consignados por el Movimiento Cooperativista de Puerto Rico y por organizaciones que agrupan a entidades cooperativas a nivel mundial en favor de propiciar una mayor apertura hacia los jóvenes dentro de las estructuras cooperativas.

La justificación de la legislación se encuentra en nuestra tradición civilista, donde encontramos que entre los principios esenciales que determinan el tratamiento de un menor se encuentra su edad y la autoridad parental, es decir, que el concepto de minoridad está atado a la autoridad de los padres y es precisamente eso lo que intenta atender las Leyes 58 y 59, supra, al crear una emancipación legal especial a favor de los jóvenes cooperativistas entre los 18 a 21 años de edad para liberarlos y capacitarlos y de esta manera puedan obrar, trabajar y contratar

---

<sup>7</sup>[Juventud y Cooperativismo en América.pdf \(coops4dev.coop\)](#)

por sí en las cooperativas sin necesariamente depender de la presencia o de la concesión de un permiso de sus padres.

Esta legislación ha provocado cambios de políticas por parte de las cooperativas nacionales incluso en sus estrategias y paradigmas, buscando mejores formas de promover y visibilizar al cooperativismo entre la juventud incluyendo mirar con mayor atención a los jóvenes universitarios, sus necesidades de acceso a crédito, el ofrecimiento de nuevos productos y servicios financieros, brindarles información particularizada en las redes sociales y páginas webs, desarrollar estrategias para inspirar a más jóvenes a acceder y visitar las distintas cooperativas y hasta ayudarles a formar sus propias cooperativas de trabajo asociado lo que exige y demanda un desarrollo doctrinal, el ofrecimiento de conversatorios, seminarios y talleres y provocar una mayor participación en foros juveniles, encuentros y actividades donde la presencia de la juventud cooperativista sea una realidad, haciendo viable de esta forma un empalme generacional que provoque una mayor integración de la juventud incluyendo pero no limitado al interior de los órganos que forman la gobernanza cooperativa, la creación de una mayor cantidad de comités de jóvenes, designándoles como miembros suplentes de los comités existentes en las cooperativas, entre otras iniciativas, para así conectarse de manera acertada con este sector poblacional y lograr su plena integración. Pero para alcanzar estos objetivos se necesita mayor voluntad y apertura en el Gobierno Cooperativo y cambios significativos de política y actitudes de parte de la dirigencia<sup>8</sup> cuyas posiciones son ocupadas por adultos particularmente los de la tercera edad que tradicionalmente son los que predominan y forman parte de los cuerpos directivos y que en muchas ocasiones no propician, fomentan o permiten el desarrollo del liderazgo de los jóvenes en sus instituciones.

Este esfuerzo legislativo se une a otro anterior producto de la Ley 26-2021, que garantizó la permanencia del programa de cooperativas juveniles en las escuelas públicas logrando la retención del estudiantado en el entorno escolar, reduciendo la incidencia en la deserción escolar, acercándolos al procedimiento parlamentario ya principios de administración de empresas, aumentando la cantidad de periodos lectivos asignados a los docentes o maestros mentores para el desempeño de sus funciones como consejeros nombrados por las respectivas juntas de directores de cada cooperativa juvenil, sirviendo como asesores y personal de apoyo en asuntos relacionados con los procesos, reglamentos y funciones inherentes a las cooperativas juveniles. También se aprobó la Ley 66-2016, que varió el concepto de Gobernanza Cooperativa y procuró la inclusión del sector juvenil en los Cuerpos Directivos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito mediante la creación de Comités de la Juventud, integrados por no menos de 3 ni más de 5 socios, entre las edades 18 a 29 años de edad, de los cuales

---

<sup>8</sup> Nos referimos con esta palabra al **grupo dirigente de una institución o de un organismo que puede pertenecer a los más diversos ámbitos**. La misma se encuentra compuesta por varios individuos, los cuales se conocen popularmente como dirigentes. [www.definicionabc.com/politica/dirigencia.php](http://www.definicionabc.com/politica/dirigencia.php)



por lo menos la mitad no pueden ser miembros de la Junta de Directores, ni de otros comités de la cooperativa con el objetivo de desarrollar conciencia y capacitación a los jóvenes en la destreza de tomar decisiones, logrando que se integren a los diversos tipos de cooperativas. Para la fecha que fue aprobada la Ley 66, supra, existían unos 21,734 socios menores de 29 años<sup>9</sup>, que formaban parte de las 456 cooperativas juveniles registradas en el Departamento de Estado<sup>10</sup>, atendiendo múltiples necesidades de diversos sectores de la comunidad.<sup>11</sup>

---

9. Informe de Situación de las Cooperativas Juveniles Operando en Puerto Rico, correspondiente al año fiscal 2014-2015, rendido por la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC), el 3 de septiembre de 2015, pág. 15

10. Ibid, pág. 12

11. 399 Cooperativas son de Consumo, 13 Agrícolas, 2 de Ahorro, 12 de Bellas Artes y 30 de Consumo, Artesanía, Servicios Múltiples y Tipos Diversos, Ibid, pág. 12



# “Reconfiguración del trabajo: consecuencias para el derecho”

*Gisela Alejandra Bustos*

## RESUMEN

En el presente artículo intentamos explorar el contexto de acelerada reconfiguración del mundo del trabajo como causal para la necesaria reconfiguración del derecho aplicable. Tomaremos como botón de muestra la experiencia de las Cooperativas de Trabajo y, en especial, de las Empresas Recuperadas. La tarea se orientará desde una mirada crítica del universo jurídico, en la convicción de que el ser, en su dinámica, debe informar al deber ser ulterior, para hacer del derecho un instrumento social y político, orientado a la consecución de justicia en un sentido sustancial.

## INTRODUCCIÓN

El 21 de mayo de 2015, a través de la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT propuso orientar las acciones por su Centenario (a cumplirse en el año 2019) abordando como eje de debate “El Futuro del Trabajo”<sup>1</sup>. Realidad hiper acelerada al calor de la ulterior pandemia COVID-19 y sus graves consecuencias<sup>2</sup>.

En ese marco, pareciera ser tiempo de admitir que la revolución industrial permanente no resiste una determinación apriorística, formal, ni estática. Por el contrario, demanda el abordaje comprometido y dialógico de actores diversos.

“Así, si las consecuencias de la primera revolución industrial del siglo XIX obligaron

1. A partir del desarrollo de esta iniciativa, la OIT en el mundo ha desplegado diversas acciones y ha editado distintos materiales: «Cooperativas y el futuro del trabajo” Nro. 1. Cómo utilizar la ventaja de las cooperativas a favor del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género». Publicado el 22 de junio de 2015 (OIT, 2015); «La economía social y solidaria y el futuro del trabajo». Publicado el 14 de noviembre de 2018 (OIT, 2018); «Trabajar para un futuro más prometedor». Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Publicado el 22 de enero de 2019 (OIT, 2019).

2. OIT. Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas. 2020.



a un avance en el reconocimiento de los derechos sociales, la filtración actual del desarrollo digital en los más diversos aspectos de la vida cotidiana, nos conmina a vislumbrar, exigir y generar nuevos resortes institucionales, coyunturales y estratégicos, de protección activa para los intereses y potencialidad de los pueblos”<sup>3</sup>, y resultaría prioritario que las instituciones tomen nota de experiencias llanas que se desarrollan a diario poniendo al ser humano en el centro de la escena.

Se trata pues de imprimir una perspectiva crítica al derecho como herramienta dinámica de organización social. Como afirma Antonio Wolkmer, “se percibe que la emergencia de nuevas y múltiples formas de producción del Derecho está internalizada en el fenómeno práctico histórico del pluralismo jurídico. Se trata de la producción y aplicación de derechos provenientes de las luchas y de las prácticas sociales comunitarias, independientes del favor de los órganos o agencias del Estado”<sup>4</sup>.

## **DERECHO AL TRABAJO = DERECHO HUMANO**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) utiliza los términos empleo y trabajo como sinónimos, sea que se trate de relación de dependencia o por cuenta propia, y lo considera un derecho humano fundamental<sup>5</sup>, individual, social y puente. Su protección jurídica es el resultado de un proceso histórico y continuo, entre pujas y antagonismos, donde no pocas vidas marcaron mojonos.

Entre los primeros esbozos de reconocimiento positivo del trabajo como derecho, es posible ubicar al Código Civil Francés (de Napoleón, del año 1804) que recoge los principios libertad de trabajo sobre la base de considerar una paridad en la relación empleador y empleado.

Por su parte, la resistencia frente a las consecuencias de la revolución industrial, no visibilizadas por el Constitucionalismo Clásico sólo abocado a la salvaguarda del espacio de libertad formal, es el factor que impone ajustes jurídicos a la regulación de este derecho, a través de lo que se ha conocido como Constitucionalismo Social.

Este planteo se plasma a través de la incorporación de nuevos marcos normativos, institutos y organismos nacionales e internacionales. Entre ellos la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, cuyo preámbulo plantea que “la paz universal y duradera sólo puede fundarse en la justicia social”.

---

3. Bustos, Gisela. Empresas Recuperadas por sus Trabajadorxs. La proyección de esta experiencia para el Futuro del Trabajo. Congreso Interuniversitario OIT sobre el Futuro del Trabajo (2019; 271-272).

4. Wolkmer, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2003: 14-15).

5. Véase: Supervielle, Marcos y Zapirain, Héctor. Construyendo del futuro con trabajo decente (2009).

En Argentina, la CSJN en fallo “VIZZOTI, CARLOS C/ AMSA S.A. S/ DESPIDO”, ha expresado que “sostener que el trabajador es sujeto de preferente atención constitucional no es conclusión sólo impuesta por el art. 14 bis, sino por el renovado ritmo universal que representa el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que cuenta con jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994 (Constitución Nacional, art. 75, inc. 22).”<sup>6</sup>

## NUEVO DERECHO DEL TRABAJO

En 2016, autores como Brynjolfsson y McAfee afirmaban que asistíamos a “la segunda era de las máquinas”<sup>7</sup>, en cuyo marco estaríamos transitando una acelerada revolución industrial cuya superposición da cuenta del acotamiento de límites de tiempo y lugar.

Así, en un mundo signado por el uso de la microelectrónica, hipertecnologizado, complejizado, con la utilización creciente de figuras laborales autónomas de la mano de aplicaciones informáticas<sup>8</sup>, análisis elaborados por distintos espacios de debate internacional y la realidad cotidiana, registran un desacople concreto entre productividad y empleo, con disminución de movilidad social ascendente y abundancia concentrada como contracara de crecientes niveles de desigualdad. Por su parte, la automatización de tareas rutinarias impone un cambio técnico sesgado hacia la capacitación y el desempleo tecnológico (más o menos transitorio o coyuntural)<sup>9</sup> Cuestiones que imponen el desarrollo dialógico de políticas públicas orientadas a la protección del trabajo en sus más diversas formas.

Como registra el informe técnico “El COVID- 19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política”<sup>10</sup> este escenario se potenció a la sombra de la pandemia, al tiempo que experiencias de reconfiguración laboral, como alternativa genuina para defender el acceso a un ingreso y la proyección de enclaves complementarios de acceso a derechos, demandan ser receptadas de

6. CSJN “VIZZOTI, CARLOS C/ AMSA S.A. S/ DESPIDO”. Fallos: 327:3677.Sentencia del 14 de Septiembre de 2004. Magistrados: Petracchi, Belluscio, Fayt, Boggiano, Maqueda, Zaffaroni, Highton de Nolasco. Id SAIJ: FA04000195.

7. Brynjolfsson Erik y McAfee Andrew. La segunda era de las máquinas. Trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías. Temas Grupo Editorial.

8. Antunes, Ricardo. La nueva morfología del trabajo y sus principales tendencias: Informalidad, infoproletariado, (in)materialidad y valor. En América Latina en medio de la crisis mundial. Trayectorias nacionales y tendencias regionales. Estrada Álvarez, Jairo, Coordinador. Colección Grupos de Trabajo, CLACSO (2012; 17-37).

9. La Memoria del Director General de la OIT, «Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo», informó que para el año 2015 existían en el mundo 200 millones de desempleados, la informalidad representaba al 50% de los empleados (y en aumento), 168 millones de niños trabajaban y 21 millones de personas eran víctimas de trabajo forzoso, con discriminación por motivos de género y discapacidad, étnicos y religiosos, al tiempo que al calor de la revolución tecnológica actual se registraban los mayores niveles de productividad de la historia, pero también la mayor brecha entre quienes concentran la riqueza y quienes son excluidos (OIT, 2015).

10. OIT. La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política. Informe técnico 2020.



forma virtuosa por el universo institucional y por el mundo jurídico en particular<sup>11</sup>.

Si asistimos así a la más vertiginosa transformación del trabajo en la historia, entonces también el derecho que lo regula debe transformarse. Para ello será necesario revisar y actualizar categorías acuñadas en los Siglos XIX-XX que, aunque siguen mayoritariamente vigentes, requieren una actitud capaz de evitar el encasillamiento estático en dogmatismos y ficciones.

¿Qué significa hoy relación de dependencia? ¿Cómo se expresa la hiposuficiencia? ¿Existen la autogestión y el cooperativismo del Siglo XXI? ¿El trabajador o trabajadora autogestionado es un nuevo sujeto social distinto del trabajador en relación de dependencia o detenta una nueva subjetividad? ¿Cuál es su espacio identitario y reivindicativo?

El Dr. Rodolfo Capón Filas, Abogado, Juez y Doctrinario argentino, enseñaba que las cooperativas de trabajo “(e)scapan a la dialéctica entre trabajador dependiente y empleador porque su trabajo es auto-gestionado y autónomo, de ahí su importancia en el nuevo Derecho del Trabajo que debemos construir para receptor «el trabajo en sus diversas formas» (C.N. art. 14 bis), dentro del cual el actual Derecho Laboral que recepta a los trabajadores sub-ordinados subsiste al lado de nuevas formas de labor, entre ellas las desarrolladas por los in-dependientes en el sector informal de la economía y los asociados en cooperativas de trabajo o figuras similares de auto-gestión” (Capón Filas, 2005: 370-406).

En ese sentido, ya en el año 2003, el mismo autor sostenía que comenzaba “a manifestarse el Régimen para Trabajadores Informales (RTI), de necesaria sanción normativa a los efectos de crear el Derecho del Trabajo (DT), que los valores exigen ante la realidad injusta del capitalismo periférico. Tal Derecho está integrado por el actual Derecho Laboral (DL) y el Régimen para Trabajadores Informales (RTI)” (Capón Filas, 2003: 48-49).

En el mismo sentido, Tosto G. afirma que “los derechos que regulan el trabajo en las relaciones laborales dependientes (Derecho Laboral) y en el marco de las cooperativas de trabajo (Derecho de Trabajo Cooperativo) integran los derechos sociales del trabajo (DST) y éstos son derechos humanos fundamentales que amparan intereses inherentes a la condición humana” (Tosto, 2003: 178).

## REPENSAR SENTIDOS EN CLAVE DE DIÁLOGO

Las Empresas Recuperadas de Argentina, como parte del concierto emergente de la Economía Social, Solidaria y Popular, resultan uno de los exponentes más críticos como botón de muestra en esta dinámica de reconfiguración productiva

11. Véase: Bustos, Gisela. Ocupar, Resistir y Producir Derechos. Ed. Ciccus, Buenos Aires, 2021.

y laboral, con potencia para interpelar estructuras y disputar sentidos.

Su encuadramiento como Cooperativas de Trabajo agrega elementos de tensión. Y la carencia de normativa específica para ambas figuras nos subsume en una doble laguna con consecuencias de hecho y de derecho, que recaen en los propios protagonistas, quienes apelan a la imaginación y a la articulación con instancias públicas y privadas, para el diseño y ejecución de políticas coyunturales y estratégicas de cara a un sector a todas luces disruptivo.

En este escenario, cobra nueva relevancia profundizar en el abordaje de algunos elementos que nos ayuden a resignificar al sistema jurídico como herramienta social y situada, y desde una comprensión superadora de concepciones estáticas e insularizadas.

## PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Deviene urgente revitalizar el sentido de los principios generales del derecho como fundamentos de la norma y como lineamientos de estricta observancia<sup>12</sup>, con implicancias directas para las relaciones al interior del sector, entre el sector y la comunidad, y entre el sector y el Estado.

Por su parte, este aspecto cobra especial interés de cara a la especificidad de los principios del derecho cooperativo, para redefinir si en la práctica concreta estamos en condiciones de aplicar pautas como el *in dubio pro cooperativa*, informalismo en favor de la entidad, rapidez, simplicidad y economía. Extremos raramente considerados en la realidad actual.

## PLURALISMO JURÍDICO

Como afirma Antonio Carlos Wolkmer, el pluralismo jurídico, “como proyecto alternativo para espacios periféricos del capitalismo latinoamericano, presupone la existencia y articulación de determinados requisitos, para lo cual debemos observar: a) la legitimidad de los nuevos sujetos sociales, b) la democratización y descentralización de un espacio público participativo, c) la defensa pedagógica de una ética de la solidaridad, d) la consolidación de procesos conducentes a una racionalidad emancipatoria”<sup>13</sup>.

Numerosos son los ejemplos que es posible citar en materia de normativa local, provincial y nacional que, a partir de una elaboración en clave de diálogo entre actores de trayectorias diversas, registran mayor eficacia y permiten la

12. Del Vecchio, Giorgio, Los principios generales del derecho. Bosch, Madrid, 1979, p. 149

13. Wolkmer, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).



recuperación de esbozos de democracia participativa.<sup>14</sup>

## DOCTRINA JURÍDICA

Concepciones como las que provee la constitucionalización del derecho privado<sup>15</sup>, la teoría de la vulnerabilidad<sup>16</sup> y la eficacia e irradiación de los derechos fundamentales<sup>17</sup>, acercan pistas profundas en relación al cambio de paradigma jurídico que se impone, dado por el abandono de la ficción de la igualdad y libertad del sujeto, poniendo ahora en cabeza del Estado la asunción de un rol activo en miras a la defensa de quienes se encuentran expuestos a situaciones de desventaja.

En ese marco, los trabajadores y trabajadoras, cuya especial protección ha sido conquistada a mediados del Siglo XX, requieren hoy el refuerzo activo de los resortes protectorios estatales, en tanto su hiposuficiencia se ve gravemente potenciada como consecuencia de una vertiginosa reconfiguración del trabajo.

## DOBLE SISTEMA PROTECTORIO

En materia de orden público podemos recordar su clasificación económica (de protección y de dirección), social o solidarista (altruista), constitucional, colectiva, ambiental y cultural.<sup>18</sup>

A los fines de este artículo nos centraremos en las dos primeras categorías:

El orden público económico (de protección, tuitivo o de favor) se funda en una posición superadora del sistema jurídico basado en la ficción moderna de la igualdad formal, y propone agravar la tutela de una de las partes en virtud de reconocer una situación de hiposuficiencia que requiere la intervención activa del Estado.

El orden público social (solidarista o altruista) agrava la protección en razón de

14. Véase: Bustos, Gisela. *Ocupar, Resistir y Producir Derechos*. Ed. Ciccus, Buenos Aires, 2021.

15. Véase: Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y arts. 1, 2 y 3 del CCyCN.

16. El profesor de la Universidad Nacional de La Plata, Luis Alberto Valente explica que "(s)in perjuicio de desarrollos venideros, por lo pronto, con el término vulnerabilidad se designa a quienes se encuentran en un estado o circunstancia desfavorable, o que padecen desventajas, carencias, o se encuentran bajo circunstancias que afectan el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, en fin, se alude a circunstancias que obstan la satisfacción de sus necesidades específicas" (Valente, 2015: 3).

17. Anzures Gurría, José Juan (2010), *La eficacia horizontal de los derechos fundamentales*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 10-11.

18. Sozzo, Gonzalo. *Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos, del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado* (2003: 364).

los intereses superiores que una de las partes encarna<sup>19</sup>. Implica así un “modelo en el cual el principio de orden público se renueva de la mano de la idea de solidaridad”.<sup>20 21</sup>

A la luz de este razonamiento jurídico, existen espacios de protección especial que registran mínimos irrenunciables y que son objeto de una vigilancia activa del Estado. Entre ellos es posible ubicar a la protección laboral y a la protección cooperativa.

En este escenario, y ratificando que recurrimos a las Empresas Recuperadas como botón de muestra de un conjunto de actores insurgentes frente a todo determinismo, que comparten dinámica, límites y potencialidades, podemos afirmar que sus integrantes mantienen identidad y pertenencia de clase, sostienen su fuente de trabajo expuestos a hiposuficiencia y dependencia en el mercado, sin fines de lucro y desarrollando una función social superadora a través de la autogestión laboral, productiva y comercial, con potencial para la generación de espacios populares de acceso a derechos fundamentales, en el marco de la apropiación y concreción de los principios cooperativos.<sup>22</sup>

Así, este tubo de ensayo de la reconfiguración del trabajo en clave cooperativa, lejos de resultar un paria institucional, se consolida como sujeto de derecho amparado por una doble protección jurídica agravada: el régimen protectorio cooperativo y el régimen protectorio laboral<sup>23</sup>, que debe ser garantizada activamente por los poderes del Estado frente a conductas públicas y privadas<sup>24</sup>, con un doble objetivo, defender pero también traccionar en miras al corrimiento virtuoso de límites prefigurados.

## ALGUNAS REFLEXIONES (NO) FINALES

Es posible sintetizar lo dicho en estas páginas a través de dos fórmulas sencillas:

19. Véase: 1) Tribunal de Trabajo de Zarate, en autos “CORZO C/ COOPERATIVA S/ DESPIDO” (Expte. N° 17113/97), fallo del 17/05/2000; 2) Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos “LAGO CASTRO ANDRÉS MANUEL C/ COOPERATIVA NUEVA SALVIA LIMITADA Y OTROS” (Id SAJ: FA09000124), fallo de fecha 24/11/2009; entre otros.

20. Como afirma el Dr. Lucas Malm Green “el Estado tiene interés en la cooperación y de ahí el sentido de protección y fomento ínsito en las leyes sucesivas, de estirpe nacional y provincial. Hay un interés público en que las cooperativas se desenvuelvan con eficacia” (Malm, 2003: 425).

21. Véase: Mario Alberto de Antoni. El derecho al desarrollo como derecho humano y principio de interpretación constitucional. Id SAJ: DACC030048, 2003.

22. Véase: Bustos, Gisela. Op. cit. (2021).

23. Véase: Fundamentos de la Ley 15.322 de la provincia de Buenos Aires.

24. “No basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre” (CIDH, 20/10/2016, “Caso trabajadores de la hacienda de Brasil Verde vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”, Serie C, N° 318, párr. 316).



NDT = DL + DTC

(Nuevo Derecho del Trabajo = Derecho Laboral + Derecho de Trabajo Cooperativo)<sup>25</sup>

DTC = RPL + RPC

(Derecho de Trabajo Cooperativo = Régimen Protectorio Laboral + Régimen Protectorio Cooperativo)

Como conclusión, la realidad actual, signada por una vertiginosa transformación del mundo del trabajo, impone ser receptada por el derecho que lo regula. Y esa tarea sólo podrá concretarse en los términos de una justicia sustantiva, desde una perspectiva dinámica, crítica y superadora.

En ese escenario, el rico abanico de expresiones que emergen como parte de la economía social, solidaria y popular, sus protagonistas y elaboraciones, muestran un horizonte posible, con derechos, que, en el diálogo con actores diversos, cuenta con la potencia para renovar nociones como producción y trabajo, pero también para dotar de nuevos sentidos a conceptos como justicia, comunidad y política... el desafío es nuestro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo. La nueva morfología del trabajo y sus principales tendencias: Informalidad, infoproletariado, (in)materialidad y valor. En América Latina en medio de la crisis mundial. Trayectorias nacionales y tendencias regionales. Estrada Álvarez, Jairo, Coordinador. Colección Grupos de Trabajo, CLACSO.
- Anzures Gurría, José Juan (2010), La eficacia horizontal de los derechos fundamentales, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Brynjolfsson Erik y McAfee Andrew. La segunda era de las máquinas. Trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías. Temas Grupo Editorial.
- Bustos, Gisela. Empresas Recuperadas por sus Trabajadorxs. La proyección de esta experiencia para el Futuro del Trabajo. Congreso Interuniversitario OIT sobre el Futuro del Trabajo.
- Bustos, Gisela. Ocupar, Resistir y Producir Derechos. Fundación Ciccus, Buenos Aires.
- Capón Filas, Rodolfo. Cooperativas de Trabajo. Tendencias y perspectivas.
- Capón Filas, Rodolfo. Sistema de las Cooperativas de Trabajo. En Cooperativas de Trabajo. Capón Filas, Rodolfo. Director. Librería Editora Platense.
- De Antoni, Mario Alberto. El derecho al desarrollo como derecho humano y principio de interpretación constitucional. Id SAJ: DACC030048.
- Del Vecchio, Giorgio. Los principios generales del derecho, Bosch, Madrid.
- Malm Green, Lucas Adolfo. Cooperativas de Trabajo. Síntesis jurisprudencial. Capítulo XII. Capón Filas, Rodolfo. Director. Librería Editora Platense.
- OIT. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo 104, Reunión 2015, Informe 1.
- OIT. La economía social y solidaria y el futuro del trabajo (14/11/2018).

25. Véase: Capón Filas, Rodolfo. Sistema de las Cooperativas de Trabajo. En Cooperativas de Trabajo. Capón Filas, Rodolfo. Director. Librería Editora Platense.

- OIT. Trabajar para un futuro más prometedor. Informe Comisión Mundial OIT sobre el Futuro del Trabajo (22/01/2019).
- OIT. La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política. Informe técnico 2020.
- OIT. Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas (2020).
- Sozzo, Gonzalo. Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos (del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado).
- Supervielle, Marcos y Zapirain, Héctor. Construyendo del futuro con trabajo decente.
- Tosto, Gabriel. Derechos humanos y cooperativas de trabajo. En Cooperativas de Trabajo. Capón Filas, Rodolfo. Director. Librería Editora Platense.
- Valente, Luis Alberto. El Nuevo derecho civil y ética de los vulnerables. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Wolkmer, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).





# “Cooperativas de trabajo en Argentina y la solución de empleo decente post pandemia”

*Marcela Viviana Macellari*

## RESUMEN

Esta ponencia muestra como a través de la realidad que viven los trabajadores ante la interrupción de sus fuentes laborales (desempleo) se fueron generando nuevas herramientas jurídicas para cubrir lagunas legales y proteger a los trabajadores/ras ante la decisión de seguir adelante con las fuentes de trabajo amparados con legislaciones nuevas. Aborda solo uno de los subtipos de cooperativas de trabajo de acuerdo a su nacimiento, las llamadas empresas recuperadas. El resto de los subtipos: cooperativas de inclusión social, cooperativas sociales, de voluntad propia y las nacidas en contexto de encierro; no son tratadas en el marco de esta ponencia.

## INTRODUCCIÓN

Es necesario recordar y mencionar que la globalización mundial fue y es, un camino sin retorno, que impacta profundamente en algunas empresas de ciertos países que no pueden adaptarse a las reglas que la globalización imparte y caen por falta de medios entre otros muchos factores.

Particularmente en Argentina, a nivel normativo, la primera norma legal donde se ve reflejada esta situación es la ley de Concurso y Quiebras, que en el año 1995 se reforma queriendo adaptarse a los tiempos y modalidades de la globalización, pero impactando profundamente en el derecho laboral de los trabajadores en relación de empleo dependientes provocando un profundo daño cuando las empresas quebraban y los dependientes quedaban prácticamente excluidos y diezmados sus derechos frente a una situación de quebranto del empleador.

Esta situación de avance de globalización con una ley de concursos y quiebras funcional al sistema, fue provocando una profunda crisis en Argentina a finales de los noventa principios del año 2000/2001, encontrando a los trabajadores/ras sin herramientas legales para protegerse, por lo que debieron comenzar una lucha



que tuvo al inicio como lema: “ocupar, resistir y producir”.- En la desesperanza de la pérdida de empleo y derechos, ocupaban fábricas, resistían desalojos y comenzaban a producir bajo la forma insipiente de grupos pre cooperativos.

Los legisladores argentinos, en especial el Diputado Nacional Héctor Teodoro Polino<sup>1</sup>, presentan un proyecto de reforma de la Ley de Concursos y Quiebras (Ley 24522) y entre los tantos artículos propuestos para reformar se introduce uno nuevo a la ley que es el Art 190 de que introduce la esperanza y formaliza la situación fáctica de los trabajadores que venían abriendo las fábricas cerradas mediante la forma de cooperativas de trabajo.- Esta modificación da legalidad a los trabajadores que formando una cooperativa de trabajo podían continuar trabajando en la empresa fallida hasta su liquidación.- El desempleo comenzó a tener aquí una luz de esperanza para convertirse en un trabajo decente.

Desde esa fecha hasta marzo del año 2011 donde se impulsa y aprueba la segunda gran reforma de la Ley de Concursos y Quiebras, ya en este momento sostenida por una vasta jurisprudencia y casos de la realidad, se logra proteger a la continuidad laboral de los trabajadores cuando las empresas llegaban a la quiebra, y se brinda herramientas jurídicas para que ya llegado el momento de la liquidación, la misma cooperativa de trabajo pueda comprar los activos de la empresa por compensación de sus acreencias laborales, que ya no estaban computadas al 50% sino se computaron al 100%. - Esta reforma hizo que fuera dejándose de lado el lema “ocupar, resistir y producir”, porque la forma de recuperación de empleo mediante una cooperativa de trabajo dentro de las empresas que quebraron, con la reforma del año 2002 y la posterior del año 2011 fue protegida y amparada por la ley.

Con el paso de los años, y al seguir el desempleo, ya no sólo por la quiebra de empresas y/o empleadores Argentina avanzó con legislaciones en diferentes provincias ampliando la posibilidad de transformar el desempleo en empleo decente mediante la forma adoptada de cooperativas de trabajo.

La provincia de Río Negro sanciona la ley 4863 del año 2013 sobre empresas recuperadas.

La provincia de Mendoza con la Ley 8424/12 legisló sobre economía social con un criterio más amplio en el amparo de trabajadores/ras.

La provincia de Santa Fe,<sup>2</sup> avanzó con una ley 13710 de Empresas recuperadas, aprobada el 30 de noviembre de 2017 y reglamentada el 25 de noviembre de 2019 decreto 3758.

<sup>1</sup> Diputado Nacional del Partido Socialista, se desempeñó durante tres períodos como Diputado Nacional (1993-1997, 1997-2001 y 2001-2005)

<sup>2</sup> Segunda provincia luego de Buenos Aires con el mayor registro de Empresas recuperadas

Estos avances legales hicieron posible convertir el desempleo en empleo decente mediante la formación de cooperativas de trabajo.

## DESEMPLEO, TRABAJO DECENTE COOPERATIVAS DE TRABAJO

En esta ponencia referiré específicamente a la ley 13710 de la Provincia de Santa Fe., cómo aborda el desempleo esta ley, como interpreta el trabajo decente y como lo resuelve a través de la formación de cooperativas de trabajo.

### II.1 DESEMPLEO

La ley de Concursos y Quiebras sólo afronta el desempleo a partir de la sentencia de quiebra, como es lógico al tratarse de una ley de quiebras; pero en la provincia de Santa Fe los legisladores abordaron el desempleo con una mirada más amplia, a los fines de protegerlos, así fue que definieron con mayor amplitud la situación de desempleado (antes solo se debía con una sentencia de quiebra) y dieron mayores posibilidades para recuperar el trabajo venían haciendo, mediante la formación de una cooperativa de trabajo, expresamente detalles el art. 3 de la ley 13710 “Empresa Recuperada. A los efectos de la presente ley, se denomina Empresa Recuperada por los trabajadores al establecimiento o unidad productiva que, estando en cesación de actividades, cierre del establecimiento, abandono de los titulares, desmantelamiento de unidades productivas, vaciamiento por parte de los empleadores, trasvasamiento de trabajadores, maquinarias y activos, disolución de la sociedad con causal de liquidación o de cierre por cualquier causa pasa de la gestión privada a la gestión colectiva de sus antiguos asalariados, organizados bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo o en trámite de constitución”.

Puede ocurrir, y de hecho así sucede así sucede muchas veces, que la empleadora decida cerrar sus puertas por otros motivos, que se produzca un fallecimiento, que simplemente cierre “por cualquier causa” y los trabajadores quedan desempleados, ya no por una crisis de quiebra, sino por motivos ajenos.

La mirada que aporta la definición de la ley sobre empresa recuperada es amplia y sistémica que alberga diferentes maneras de pérdida de trabajo sin llegar a los extremos de fractura con una quiebra.

Fue así como ocurrió en Botiquines Marinelli SRL en 2018<sup>3</sup> por el fallecimiento del propietario, en Pastas Galletti S.A.<sup>4</sup> falleció el propietario y los hijos no pudieron

3 Fábrica de Tapas de inodoros y botiquines para baños en la ciudad de Venado Tuerto Provincia de Santa Fe (Argentina)

4 Fábrica de pastas secas y rebozador de la localidad de Gobernador Candiotti (Provincia de Santa Fe)



continuar Diario el Ciudadano SRL<sup>5</sup> cierre del empresario por voluntad propia, EL Correo de Firmat S.A.<sup>6</sup>fallecimientos y divisiones entre propietarios que dieron lugar al cierre de la empresa.- Todos estos casos, en Provincia de Santa Fe, fueron trabajados antes de la ley 13710 pero con una metodología de mediación y negociación a los efectos de no llegar a juicios y litigios que solo hacen al desgaste del trabajador y la desazón de seguir desempleado.

El DESEMPLEO fue mirado por esta ley no solo como la pérdida de trabajo de manera estrictamente legal, sino también lo miró como una causal de stress para el trabajador, por ello en su redacción y posterior reglamentación se implementaron mecanismos rápido de intervención del Estado Provincial para que el trabajador estuviera el menor tiempo posible en situación de “desempleo”.

Analizando el art. 7 de la ley fija un plazo de 30 días como máximo desde que el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (Órgano de aplicación de esta Ley), requiere al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Santa Fe un informe de las condiciones laborales de estos trabajadores que están perdiendo su trabajo (desempleo). El primer informe preliminar debe hacerse a las 48 hs hábiles de requerido dicho informe. Esto asegura que el plazo de transición no sea prolongado.

No es menor el detalle de la intervención del Ministerio de Trabajo, ya que se produce una situación de DESEMPLEO o posible desempleo, y es el Ministerio de Trabajo quien garantizará que se cumplan determinadas situaciones legales que protejan al trabajador para que pase de esta situación de relación de dependencia -desempleo- trabajo asociativo.

Siendo así la Ley 13710 analizó el desempleo como pérdida de la condición de trabajo en relación de dependencia desde un amplio espectro, no solo la quiebra, para poder protegerlo y ampararlo en la figura de cooperativa de trabajo “empresa recuperada.

## II.2 TRABAJO DECENTE

El trabajo decente es un concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

La ley 13710 tuvo en cuenta esta definición al asegurarse un trabajo conjunto entre el Ministerio de la Producción Subsecretaría de la Economía Social y Solidaria,

---

5 Periódico de la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe)

6 Periódico de la ciudad de Firmat (Provincia de Santa Fe)

y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, ya que al estar presente el Ministerio de trabajo supervisará y se asegurará que se den todas las condiciones para que el trabajador pueda elegir con libertad el seguir trabajando bajo el asociativismo, teniendo en cuenta la indemnización que corresponda, asesorando a los trabajadores sobre sus derechos y acompañando al traspaso de la relación de dependencia a esta nueva forma asociativa, sin dejar que el trabajador sienta que al no tener relación de dependencia ya no es trabajador, todo lo contrario, seguirá siéndolo pero con una organización y figura legal diferente.

Dentro de la reglamentación de la ley queda bien especificado el informe detallado que debe emitir el Ministerio de Trabajo en general sobre todos puntos de preservar los derechos del trabajador, para culminar con un acuerdo de partes, debidamente patrocinados tanto trabajadores como empleados, y culminada la firma, el Ministerio de Trabajo procede a homologarlo.

Los plazos cortos de cada procedimiento y el trabajo en conjunto del área del Estado Provincial que supervisa el trabajo en relación de dependencia y el área que se encarga de la economía social (cooperativas) asegura que ese trabajador emprenderá un camino de trabajo decente, no por ello será fácil, pero no lo hará en soledad.

El objetivo es que las partes acuerden el traspaso de los medios de producción a los/as trabajadores/as asociados/as, siempre y cuando éstos/as tengan un crédito laboral por incumplimiento por parte de la patronal (generalmente dado por el monto de las indemnizaciones y las deudas sobre aportes a la seguridad social) Si esta opción es viable se establece una mesa de diálogo y se homologa el acuerdo en el Ministerio de Trabajo. En paralelo, el Ministerio de la Producción, una vez conformado el grupo pre-cooperativo, acompaña la continuidad en la producción -desde lo técnico y financiero- y brinda la asistencia técnica y jurídica para la conformación de la cooperativa. Además, se trabaja junto a actores relevantes de la comunidad y el sector cooperativo para conformar una red de apoyo socio-comunitaria a los trabajadores y sus familias durante todo el proceso. Una vez conformada la cooperativa y cerrados los acuerdos, el acompañamiento estatal se extiende hasta que la entidad logre su sustentabilidad institucional y económica.

Este proceso asegura que la modalidad de trabajo que adopte el trabajador-desempleado sea DECENTE.

También considera la ley estar dentro del concepto de protección del TRABAJO DECENTE cuando en su Art. 10 inc 1) Beneficios les asegura a los trabajadores por parte del estado "asistencia técnica, jurídica y acompañamiento, para que la empresa recuperada, pueda ser sustentable en los aspectos económico, productivo y social".



Que el Estado brinde técnicos interdisciplinarios para acompañar a los trabajadores, y no solamente dinero en subsidios, es garantizar la protección de un trabajo decente.

Una realidad es que el trabajador al encontrarse frente a esta nueva modalidad de trabajo asociativo, le lleva tiempo adquirir conocimientos para el desarrollo de la empresa, de ahí deviene el fundamental acompañamiento interdisciplinario que brinda la ley 13710.-

### II.3 COOPERATIVAS DE TRABAJO

Las experiencias que inspiraron la política de recuperación de empresas por parte de sus trabajadores que se dieron a partir del año 2016 fueron 4, a través de las cuales se ensayaron diferentes arreglos institucionales que permitieron luego ser plasmados en el texto de la ley para quedar definitivamente establecidos como una política de estado de la Provincia de Santa Fe .Estas experiencias fueron la de Galletti, tradicional fábrica de pastas secas y grisines de la localidad de Candiotti, La quesería Lugui de la localidad de Eustolia, Diario el ciudadano de Rosario y Diario el Correo de Firmat.<sup>7</sup>

Cada una de estas experiencias fueron los antecedentes de pasar de una situación de desempleo por diferentes circunstancias, sin tener que ir a la justicia, mediante negociaciones y mediaciones que contaron con diferentes actores como el Estado Provincial, la empleadora, los trabajadores y hasta los sindicatos se lograron mantener las fuentes de trabajo, hacer una transición rápida, eligiendo la figura de la cooperativa de trabajo.

De esta forma se visualizó que se podía girar 180 grados la modalidad de recuperación de las fuentes de trabajo, sin esperar llegar a los estrados judiciales.

No fue menor el aporte de la FECOOTRA<sup>8</sup> y CONARCOOP<sup>9</sup> quienes en la provincia acompañaron cada experiencia brindado asesoramiento y contención a los trabajadores, y en consulta con todos estos actores se comenzó la redacción de la ley 13710 que hoy ve reflejado sus frutos con los primeros casos en la provincia.

### III. COOPERATIVA DE TRABAJO CAPULLITO LIMITADA

El primer caso que se aplicó la ley 13710 en la provincia de Santa Fe fue con el

---

7. Cooperativa de Trabajo Galletti Limitada, Cooperativa de Trabajo 22 de marzo Ltda, Cooperativa de Trabajo La Cigarra Ltda. y Cooperativa de Trabajo El Correo de Firmat Ltda.

8. Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina

9. Confederación Argentina de Trabajadores de Cooperativas Asociados

Jardín Maternal Capullito.- Luego de la pandemia que provocara el COVID-19 y tras un largo cierre por la cuarentena, la propietaria del jardín no pudo sostenerlo y decide cerrarlo.- Cinco (5) maestras que trabajaban allí, con más de 15 años de antigüedad todas, emprendieron el camino de continuar trabajando bajo la forma de Cooperativa de Trabajo mediante la aplicación de la ley 13710 de Empresas Recuperadas de Santa Fe y Res. 1000/21 INAES.<sup>10</sup>

Fue así que guiadas en un primer momento por FECOOTRA y CONARCOOP se presentaron al Ministerio de la Producción de Santa Fe, comenzando el expediente de acuerdo a la ley 13710, rápidamente el Ministerio de Trabajo de Santa Fe realizó la visita, las asesoró respecto a las indemnizaciones, de igual manera el Ministerio de la Producción asesoró en cuanto a la formación de la cooperativa de trabajo y lo que ello significaba y abarcaba, finalmente se homologó, a través de la formación de cooperativas de menos de 6 personas que permitió la Res.,. 1000/21 INAES pudiéndose conformar esta cooperativa de Trabajo Capullito Limitada en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe) y tan solo en dos meses de iniciado el primer paso obtuvo las habilitaciones legales para funcionar como tal.

Ya inscriptas en el registro de Empresas recuperadas provincial (Santa Fe) se gestiona el beneficio de la reducción del 50% de la luz, exención de Ingresos Brutos y de sellos y demás beneficios que establece la reglamentación de la ley.

Merece un párrafo especial la Resolución 1000/21 de INAES que permitió que esta cooperativa de 5 maestras jardineras pudiera conformarse, no sólo por el número sino por la agilidad que permite la proforma y el TAD<sup>11</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La ley 13710 ha logrado ampliar el concepto de empresa recuperada, ha permitido que muchos trabajadores/as pudieran continuar con sus trabajos bajo la forma asociativa de una cooperativa.

Logra impedir la judicialización de los conflictos, al punto de tener que esperar una sentencia de quiebra.

Ha dispuesto que el desempleo no sea prologado, que en la recuperación de fuentes de trabajo se garantice que el trabajo sea decente mediante la intervención del estado en sus áreas respectivas de Trabajo y Cooperativas.

Ha permitido la asistencia técnica de profesiones interdisciplinarias para asesoramiento a los trabajadores/ras de manera gratuita.

10. Instituto Nacional de economía Social Res, 1000/21 llamada RENOVAR (octubre 2021)

11. TAD Trámite a Distancia que permite online conformar desde el comienzo al final una cooperativa en el organismo de Contralor nacional INAES

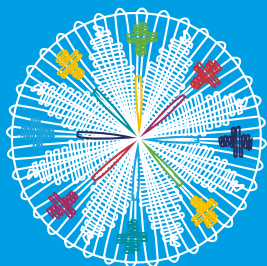


Esta ley<sup>12</sup> que hoy presenté es el resultado del involucramiento del sector de las cooperativas de trabajo Empresas Recuperadas de la provincia de Santa Fe y de FECOOTRA y CONARCOOP que sin su ayuda y visión no se habría logrado su sanción ni su reglamentación, ya que la voluntad política no basta sino encuentra en consenso de los verdaderos actores de este proceso: LOS TRABAJADORES/AS

MUCHAS GRACIAS

---

12. La Ley 13710 fue presentada por el Diputado Provincial Joaquín Blanco del frente progresista Cívico y Social de la Provincia de Santa Fe y fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del congreso de la Provincia de Santa Fe.



# “Las cooperativas de trabajo asociado: del desempleo al trabajo decente”

*Hernando Raichakowski*

## RESUMEN.

Siendo la marginalidad un fenómeno multidimensional o pluridimensional (Delfino, 2012), que permite a Germani (1980) hablar de un perfil de marginalidad para individuos y grupos, en cuanto a la configuración específica que los caracteriza en cuanto a tipos y grados de participación que efectivamente ejercen en relación con los tipos y grados que les corresponden según el modelo ideal asumido en cada caso por cada grupo y/o categoría o sector de la sociedad; entonces, en el contexto legal y fáctico vigentes en el Paraguay, existe una marginalidad real y manifiesta sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado, el Régimen Societario y el Modelo Empresarial del Trabajo Asociado, a pesar de que claramente constituyen una fórmula eficaz en otros países, incluso de la región, para la realización del ideal constitucional de (i) el derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas, (ii) la protección del trabajo en todas sus formas, (iii) la promoción del pleno empleo, y, (iv) el reconocimiento de la naturaleza de las empresas cooperativas -en este caso, de Trabajo Asociado- y el aprovechamiento de su capacidad para producir bienes y servicios, con rentabilidad social, en forma autónoma y libremente organizadas, como instrumentos del desarrollo nacional, no solo en lo económico, sino, principalmente, en lo social.

Deviene necesario que el modelo empresarial, asociativista y sin fines de lucro, de las Cooperativas de Trabajo Asociado, abandonen su actual situación de marginación y periferia frente a los modelos empresariales que, al amparo de su larga tradición en la ley y la doctrinaria laboral, más que en sus buenas repercusiones sobre la dignidad y el bienestar del sujeto trabajador, osan tildar a las Cooperativas de Trabajo Asociado como precarizadoras de la relación laboral, cuando en realidad (i) en éstas la relación es societaria, (ii) éstas padecen el desamparo y la marginación legal y, consecuentemente, de los juzgados y tribunales en lo laboral que, al no conocerlas desde la ley -sino sólo desde las



expresiones de su defensa técnica en juicio-, las estigmatizan con sendos fallos adversos y que, en no pocos casos, constituyen su certificado de defunción.

La legislación y la jurisprudencia en el Paraguay, desde la perspectiva que nos ocupa, son propiciadores y responsables de la verdadera marginación de centenares de miles de conciudadanos y conciudadanas, quienes bajo el señuelo del salario mínimo legal, del aguinaldo, y, sobre todo, del régimen sanitario y jubilatorio del IPS, ignoran y evitan explorar el mundo y las bondades del Cooperativismo de Trabajo Asociado<sup>1</sup>. A su vez, provocan la marginación de las Cooperativas de Trabajo Asociado<sup>2</sup>, como empresas de personas privadas<sup>3</sup> del inconstitucionalmente exclusivo<sup>4</sup> derecho a enfermar y envejecer dignamente.

## INTRODUCCIÓN.

La marginalidad de un grupo, categoría o sector de la sociedad no es la simple falta de participación o ejercicio de roles en forma indeterminada o en esferas dadas de la actividad humana, sino la falta de participación en aquellas esferas que, se considera, deberían hallarse incluidas dentro del radio de acción y/o de acceso del individuo o grupo (Germani, 1980). Asimismo, señala Delfino (2012) que la delimitación de la marginalidad se realiza sobre la base de la comparación entre una situación de hecho y un deber ser.

Bastante distante a la vigencia real y coherente de Políticas Públicas para las Cooperativas, en el Paraguay existen una constante puja del Movimiento Cooperativo para obtener su reivindicación, más allá de las importantes palabras del artículo 113 de la Constitución Nacional. Claramente, no existe una acción orientada a dar respuestas a las demandas de la sociedad, a través de las Cooperativas. O, al menos, no se evidencia a la luz de las controvertidas legislaciones que las afectan, las cuales, claramente, no identifican los problemas del sector, y mucho menos formulan políticas en tal sentido.

## LA CUESTIÓN LABORAL Y LAS COOPERATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY.

Según la Constitución Nacional vigente desde el año 1992, todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. Consagra, asimismo, que la Ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables (art. 86). A su turno, manda al Estado a promover políticas que

1 Con similares e incluso mejores beneficios, con un enfoque humanista y no capitalista.

2 Y sus socios.

3 Por los propios agentes de la Autoridad del Trabajo y del Instituto de Previsión Social -IPS-.

4 Sólo para los trabajadores en relación de dependencia laboral.

tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional (art. 87).

En cuanto a las Cooperativas en general -entre las cuales se encuentra la anteriormente legislada como “Cooperativa de Trabajo” y, según la reciente Ley N° 6.841/21 pasó a denominarse “Cooperativa de Trabajo Asociado”, en un intento por distinguir el modo “autogestionado y asociativo” de la labor desarrollada por su propietarios-trabajadores, reza con tono imperativo que el Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía, e incluso difundirá a través del sistema educativo los principios del cooperativismo, como instrumento del desarrollo económico nacional (art. 113).

### **SEGÚN EL CÓDIGO LABORAL Y LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA ACTUAL EN EL PARAGUAY.**

El Código Laboral Paraguayo (Ley 213/93), a los fines de sus regulaciones, entiende por Trabajo a toda actividad humana, consciente y voluntaria, prestada en forma dependiente y retribuida, para la producción de bienes y servicios (art. 8°). Estipula, en ese contexto, que el trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado, no debe ser considerado como una mercancía, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia (art. 9°).

Por su parte, la Ley 438/94, en su texto vigente por Ley 5.501/15, describe a toda Cooperativa como una asociación de personas unidas voluntariamente, para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro (art. 3°). Y al distinguir al Acto Cooperativo como la actividad solidaria y de ayuda mutua entre esas personas que se asocian, simplemente de limita a indicar que en las Cooperativas de Trabajo los socios no tienen relación de dependencia laboral respecto de aquellas, en cuanto refiere al cumplimiento de su objeto social y, por cuanto, no está sujeta a la legislación laboral ni a la obligatoriedad del seguro social público (art. 8°). Finalmente, para la reciente Ley N° 6.841/21, son Cooperativas de Trabajo Asociado las que tienen por objeto facilitar a sus socios la realización de sus actividades y la obtención del sustento económico personal y familiar, sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, característicos de las Cooperativas; aclarando asimismo la ley que los socios, en su condición de copropietarios de la Cooperativa, tienen relación societaria-cooperativa y no de dependencia laboral respecto de la misma, en cuanto refiere al cumplimiento de ese objeto social, por cuanto su vinculación no está sujeta a la legislación laboral.



## LA MARGINALIDAD Y LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO.

En la legislación y la dimensión fáctica vigentes en el Paraguay, en clara y patente contraposición a las ideales expresiones constitucionales -aludidas más arriba- existe “variedad de connotaciones y aspectos del fenómeno de la marginalidad” (Germani, 1980), a tener en cuenta en materia de estructura y desarrollo en lo laboral, económico, empresarial y cooperativo. Conforme a datos anunciados por la actual Titular del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), a través del medio periodístico Radio Ñandutí: “Podemos decir que un poco más de 200 mil personas hoy están desempleadas en Paraguay, y también otras 200 mil subocupadas; pero lo que más nos preocupa es que tenemos más de 1.861.000 personas trabajando de manera informal en Paraguay. Es decir, no solamente el desempleo y la desocupación, sino también la informalidad del trabajo. El desempleo y la desocupación, al igual que la informalidad, atacan en mayor grado a los jóvenes y las mujeres: 9 de cada 10 jóvenes, y 7 de cada 10 mujeres, hoy en Paraguay trabajan de manera informal”.

La Organización Internacional de las Cooperativas en la Industria y los Servicios (CICOPA), una organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) desde 1947, está integrada por entidades de representación de Cooperativas en sectores de la construcción, producción industrial, servicios de interés general, transporte, servicios intelectuales, artesanía, entre otros. Según publica CICOPA: “las cooperativas de trabajo asociado, las cooperativas sociales y las cooperativas de productores autónomos en los sectores de la industria y los servicios en su conjunto emplean 20 millones de personas en todo el mundo: 11.5 millones de trabajadores asociados y 6 millones de socios productores autónomos activos en la industria y los servicios”. Entre las 13 organizaciones presentes en 10 países del continente americano, la regional CICOPA-Américas nuclea, a través de su subregional CICOPA Mercosur, a organizaciones cooperativas de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

En Paraguay, las Entidades Cooperativas reconocidas por la Constitución Nacional como instrumentos del desarrollo económico nacional, gracias a su basamento en la solidaridad y la rentabilidad social, que sustentan su quehacer en la autogestión y la ayuda mutua de sus socios para promover el desarrollo de sus familias y respectivas comunidades, se encuentran regidas por la Ley y sus modificatorias, así como el Decreto Reglamentario, las regulaciones del INCOOP, y, en general, por el Derecho Cooperativo; sin embargo, el segmento de las Cooperativas de Trabajo Asociado se encontraban amparadas, hasta hace reciente tiempo, tan sólo por unas breves referencias del artículo 8° de la Ley y el artículo 109 de su Decreto Reglamentario. Así el estado fáctico-jurídico, deviene imperioso que el Estado Paraguayo, en coherencia con las prescripciones del artículo 113 de nuestra Carta Magna y como importante respuesta a las necesidades reconocidas por el mismísimo Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; “desmargine” a las Cooperativas de Trabajo Asociado,

dándole el lugar que le corresponde como modelo empresarial legítimo y especie componente del Derecho Societario, como segmento particular dentro del Movimiento Cooperativo Nacional<sup>5</sup>, a través de un marco legal específico y acorde a sus particulares naturales como empresas económicas y sociales, que dan oportunidades de sustento autogestionado, formal y digno a quienes decidan constituir las o asociarse a ellas, tornándolas así a las Cooperativas de Trabajo Asociado como entidades indiscutiblemente formales y de naturaleza legítima, socialmente deseables y positivas, dignificadoras de la autogestión solidaria, especialmente, de conciudadanos afectados y desalentados por el desempleo, la subocupación y el trabajo informal.

### **RELACIÓN SOCIETARIA, NO “LABORAL”.**

La Cooperativa de Trabajo<sup>6</sup>, en coherencia con la Doctrina Cooperativa mundial y las disposiciones de la Legislación Cooperativa vigente en el Paraguay, es una asociación voluntaria de personas para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro (Ley 5501/15, art. 3°). En ese contexto, conforme a la definición doctrinaria y legal del Acto Cooperativo, en una Cooperativa de Trabajo, “los socios no tienen relación de dependencia laboral, en cuanto refiere al cumplimiento de su objeto social”. Ello constituye una realidad, no una mera retórica, ya que, al igual que quienes integran el Consejo de Administración y la Junta de Vigilancia, los numerosos consocios (i) se han asociado voluntariamente, (ii) aportan y son propietarios de esa empresa, (iii) la gobiernan democráticamente, reunidos en Asambleas Ordinarias y Extraordinarias, (iv) realizan sus labores y utilizan los demás servicios, todos en condición de consocios y copropietarios, (v) reciben las diversas compensaciones aprobadas en Asamblea, por las actividades que realizan, y, (vi) deducidos los costos y gastos de gestión -y demás compromisos legales-, perciben el excedente del ejercicio económico-financiero, en forma de retornos y/o capitalizaciones que, por mayoría de votos, resuelven en Asamblea Ordinaria. Por cuanto, dicho de otro modo, no son empleados, sino los propietarios del “negocio atendido por su propio dueño”.

### **COMPENSACIÓN, NO “SALARIO”.**

Conforme al Derecho Cooperativo y la Legislación Cooperativa, la relación entre el socio y la Cooperativa de Trabajo es societaria, no “laboral”, ya que los socios son propietarios, no “empleados”. En coherencia con ese régimen de la Doctrina Cooperativa mundial y la Legislación Cooperativa vigente en el Paraguay, el Estatuto Social de cada Cooperativa de Trabajo estipula una serie

<sup>5</sup>De innegable valor para el desarrollo económico, social, cultural y moral de nuestros jóvenes y adultos, mujeres y varones.

<sup>6</sup>Cooperativa de Trabajo Asociado.



de compensaciones al trabajo asociado; pues mal podría estipularse “salario”, legalmente<sup>7</sup> correspondiente a los vínculos en relación de dependencia, legal<sup>8</sup> y materialmente inexistentes en el caso de nuestra relación societaria.

En cuanto al importe de tales compensaciones, cabe referir que el mismo no responde al mero “capricho”, o la “voluntad”, del Consejo de Administración. El importe se debe a cuestiones estrictamente técnicas económico-financieras, conforme al Presupuesto Anual aprobado por la Asamblea Ordinaria, a inicios de cada ejercicio, en función a los ingresos contractualmente esperables por los servicios que, organizados como Cooperativa, presta a su clientela. Sin embargo, respetando siempre las relaciones reales y las proyecciones realistas entre ingresos y egresos, costos y gastos del ejercicio.

No obstante, más allá de la compensación por las actividades realizadas, entre las múltiples bondades de organizarse como Cooperativa, cabe destacar, por ejemplo, los beneficios que por servicio de solidaridad y cobertura médica -para el titular, su cónyuge y sus hijos menores de edad- reciben los socios prestadores de servicios cooperativos. Estos servicios, si bien son definidos como “no financieros”, son de importante significancia económica al momento de requerirlos y poder utilizarlos. Además de ello, es justo también destacar la ventaja que, para los socios, implica la realización de sus actividades bajo condición de Empresa Cooperativa<sup>9</sup>; pues mal podría desconocerse que, de ese modo, tales actividades serían remuneradas con “salario”, pero en muchos casos bajo el régimen de los artículos 151° y 152° del Código Laboral, por cuyo imperio el importe podría reducirse, incluso, hasta el 40% del salario mínimo “para actividades diversas no especificadas”.

## **DESCANSOS PERIÓDICOS Y ANUALES, NO “VACACIONES”.**

Siguiendo el referido marco doctrinario y legal de las Cooperativas, empero propugnando la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los socios<sup>10</sup>, independientemente de la condición “societaria” y no “laboral” de la relación que mantienen las Cooperativas de Trabajo Asociado, los Estatutos Sociales y los respectivos reglamentos vigentes por aprobación de la Asamblea o el Consejo de Administración, estipulan un régimen de descansos periódicos y anuales para los socios. Dicho Reglamento rige por decisión de los socios habilitados presentes en Asamblea y, conforme a la Ley de Cooperativas, es de cumplimiento obligatorio para todos los socios, hayan estado presentes o ausentes en ese

---

7. Desde la legislación laboral.

8. Desde la doctrina y la legislación cooperativa.

9. No en forma personal y particular, o “cada uno por su cuenta”.

10. Evitando incurrir en una indeseada “precarización” de las condiciones más dignas posibles a las que, entre esas necesidades, debemos apuntar.

acto asambleario. No obstante, es pasible de modificación por voluntad de una nueva Asamblea, toda vez que las condiciones técnicas económico-financieras y presupuestarias así lo permitan, considerando especialmente que se trata de un periodo de “inactividad remunerada”, empero indiscutiblemente necesaria para el cuerpo y la mente.

### **COMPENSACIÓN EXTRAORDINARIA, NO “AGUINALDO”.**

Si bien el “aguinaldo” corresponde al ámbito laboral y no al del Acto Cooperativo, regido no por el Código Laboral sino por la Doctrina y la Legislación Cooperativa; nada obsta para que, además de los excedentes anuales repartidos entre los socios, se presupueste una “compensación extraordinaria” también anual, toda vez que su importe responda directamente a relaciones realistas entre los ingresos y egresos, costos y gastos de la gestión del ejercicio.





# “A influência da recomendação 193 na promoção do cooperativismo de trabalho brasileiro”

*Milena T. G. Cesar*

## RESUMO

O ano de 2022 é marcado pelo vigésimo aniversário da adoção da Recomendação sobre a Promoção de Cooperativas (Recomendação 193) pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo objetivo é promover o cooperativismo. Ademais, as cooperativas de trabalhadores brasileiras comemoram os dez anos da Lei n.º 12.690, marco legal que regulamenta sua organização e funcionamento. Tendo em vista esses marcos, este trabalho tem como objetivo estudar a aplicação da Recomendação 193 em benefício das cooperativas de trabalhadores. Em contrapartida, destacamos uma das medidas que ainda está em processo de adoção e discutimos como ela reflete negativamente no potencial das cooperativas de trabalhadores e no desenvolvimento nacional. Os resultados deste estudo demonstram que a Recomendação 193 foi crucial para o estabelecimento da Lei n.º 12.690 de 2012, marco regulatório das cooperativas de trabalhadores. No entanto, as cooperativas ainda enfrentam dificuldades devido ao preconceito e à falta de conhecimento sobre este modelo cooperativo, notadamente na contratação pública especial. A partir dessa análise, consideramos que é necessário continuar trabalhando em busca da implantação de determinadas diretrizes e da promoção do potencial das cooperativas como modelo de negócio capaz de contribuir para a melhoria das necessidades sociais e econômicas de seus membros e de seu país.

## BREVE PANORAMA DO COOPERATIVISMO DE TRABALHO BRASILEIRO ANTES DA RECOMENDAÇÃO 193

Oficialmente, a primeira menção pública às cooperativas de trabalho ocorreu através do Decreto nº 22.239 de 1932. Embora não seja possível precisar quando surgiram as primeiras cooperativas de trabalhadores, Sérgio Pinto Martins (2015, p. 20) aponta que o movimento teve um crescimento exponencial durante a década de 1990. Isso se deu em decorrência do desemprego gerado



pelo êxodo rural que assolava o país e da busca por oportunidades de trabalho por pessoas que, se não fossem as cooperativas, estariam na informalidade ou sem ocupação produtiva.

Para garantir relações de trabalho em um cenário tão competitivo foi necessário reduzir os custos e flexibilizar os direitos sociais, tornando o ambiente propício para a multiplicação das cooperativas. Contudo, o mesmo contexto também favoreceu o surgimento de falsas sociedades por oportunistas que, atraídos por uma alteração em lei que ocorreu em 1994<sup>1</sup>, constituíram falsas cooperativas com o intuito de burlar a legislação, firmando o que Paul Singer (2004) denomina tendência à precarização de relações de trabalho.

Esse movimento chamou a atenção das autoridades públicas. Como resultado, nos anos 2000, elas atuaram fortemente para conter o avanço dessas sociedades anômalas, a partir de normativos impeditivos e de decisões judiciais condenatórias. Ocorre que as medidas adotadas acabaram por estigmatizar todo um setor, causando um mensurável prejuízo a atuação das legítimas cooperativas que, até hoje, sofrem entraves para atuação no mercado, notadamente para participarem nos processos de contratações públicas.

Enquanto isso, no cenário internacional, a Recomendação sobre a Promoção de Cooperativas (Recomendação 193) foi adotada durante a Conferência Geral ocorrida em 2002 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o propósito de mobilizar seus Estados-membros para que adotassem medidas que promovessem o potencial das cooperativas como protagonistas no desenvolvimento socioeconômico de seus países.

## **RECOMENDAÇÃO 193 E ALGUNS DOS SEUS EFEITOS NO BRASIL**

Entre os países do Mercosul, há um ponto em comum: a coexistência de uma lei geral com leis especiais para determinadas classes de cooperativas de maior desenvolvimento ou complexidade (CRACOGNA, 2018, p. 574, tradução nossa)<sup>2</sup>. No Brasil, à época da adoção da Recomendação 193 pela OIT, já vigorava a Política Nacional do Cooperativismo e o regime jurídico das sociedades cooperativas, ambos instituídos pela Lei nº 5.764 de 1971 (Lei Geral do Cooperativismo).

A Lei Geral do Cooperativismo exitosamente previa inúmeras das diretrizes

---

1. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi alterada pela Lei nº 8.949 de 1994, para incluir parágrafo único ao artigo 442, segundo o qual "qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela". O objetivo da norma foi afastar a aplicação de normas voltadas a relação de emprego, oportunizando aos milhares de desempregados da época a possibilidade de serem trabalhadores autônomos.

2. No original: "Sin embargo, una situación corriente que también se presenta em los países del Mercosur, consiste en que una ley general convive con leyes especiales para ciertas clases de cooperativas de mayor desarrollo o complejidad".

apontadas pela organização internacional. Contudo, no que diz respeito ao cooperativismo de trabalho, houve um salto qualitativo de cunho normativo e socioeconômico após a adoção de diversas das diretrizes da recomendação, iniciando o que podemos chamar de nova era do cooperativismo de trabalho no Brasil.

## GANHO NORMATIVO: LEGISLAÇÃO E TRABALHO DECENTE

O parágrafo 10.(1) da recomendação orienta seus Estados-membros a adotarem legislação e regulamentos específicos sobre cooperativas que se inspirem nos valores e princípios cooperativos (OIT, 2002, tradução nossa)<sup>3</sup>. Para cumprir o propósito deste trabalho, destacamos como um importante ganho normativo a introdução ao ordenamento jurídico brasileiro da Lei nº 12.690 de 2012, que trata sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho (Lei das Cooperativas de Trabalho)<sup>4</sup>.

Esse marco regulatório possibilitou a identificação de legítimas cooperativas de trabalho<sup>5</sup> através da criação de regras específicas para a prestação de serviços e de aspectos societários e operacionais próprios, visando a superação do histórico de precarização de direitos trabalhistas e o resgate da reputação das cooperativas perante o mercado, Poder Judiciário e órgãos de fiscalização, como o Ministério Público do Trabalho.

Dentre as características que diferenciam a relação de trabalho cooperativa das demais modalidades, temos a garantia de direitos sociais mínimos aos cooperados<sup>6</sup>, praticamente os mesmos assegurados aos trabalhadores pela

3. No original: "10.(1) Member States should adopt specific legislation and regulations on cooperatives, which are guided by the cooperative values and principles set out in Paragraph 3, and revise such legislation and regulations when appropriate".

4. A lei foi sancionada dez anos depois da adoção da Recomendação 193, mas a conquista é fruto de uma longa articulação política que começou em 2004. Durante os oito anos de tramitação da matéria no Congresso Nacional, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) "entidade de representação máxima do cooperativismo no Brasil" trabalhou fortemente por sua aprovação em conjunto com suas organizações estaduais, cooperativas e integrantes da Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop), aliados na defesa das bandeiras do cooperativismo no Congresso Nacional.

5. É importante registrar que o parágrafo único do artigo 1º da lei exclui do âmbito da sua aplicação determinadas modalidades de cooperativas de trabalho, contudo isso não significa que não possam ser constituídas na forma da Lei Geral do Cooperativismo. Estão excluídas da lei: as cooperativas de assistência à saúde, na forma da legislação de saúde suplementar; as cooperativas que atuam no setor de transporte regulamentado pelo Poder Público, e que detenham, por si ou por seus sócios, qualquer título, os ativos necessários ao trabalho; as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos; as cooperativas de médicos cujos honorários sejam pagos por procedimento.

6. São eles: 1. Retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas; 2. Duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários; 3. Repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; 4. Repouso anual remunerado; 5. Retirada para o trabalho noturno superior à do diurno; 6. Adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas; e 7. Seguro de acidente de trabalho.



Constituição Federal de 1988. Outro diferencial relacionado a essa garantia é a autorização legal para deliberação de novos outros direitos em Assembleia Geral, poder único e exclusivo dos cooperados que, na condição de donos do negócio, podem instituir mais outros para si próprios.

A Constituição Federal, ao enumerar os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, no seu artigo 7º (BRASIL, 1988), não menciona que esses direitos sejam exclusivamente para trabalhadores empregados. Os direitos sociais são verdadeiramente direitos humanos e, pela sua natureza, são irrenunciáveis. Portanto, a extensão dos direitos sociais a trabalhadores cooperados não colide com a sua condição de trabalhadores autônomos, pois a autonomia não inclui a possibilidade de renunciar a tais direitos. No caso de cooperativas de trabalho, a própria sociedade deve assumir os encargos em relação a cada um de seus membros (SINGER, 2004).

Neste enfoque, além de prever direitos sociais mínimos aos cooperados, a Lei das Cooperativas de Trabalho preocupou-se em disciplinar sobre mecanismos hábeis a garantir o cumprimento destes direitos. Para tanto, atribuiu a sociedade o dever de buscar formas de provisionar recursos no seu artigo 7º, §2º, bem como a possibilidade de constituir outros fundos (além daqueles previstos na Lei Geral do Cooperativismo como obrigatórios), cujos contornos são delimitados pela própria Assembleia Geral de cooperados, conforme o artigo 7º, §3º (BRASIL, 2012).

Considerando que a realização de trabalho decente pelos trabalhadores é o objetivo primordial da OIT, a garantia de direitos sociais mínimos aos cooperados busca assegurar dignidade, segurança e saúde a esses trabalhadores. Além disso, atende ao que determina a alínea “a” do parágrafo 8.(1) da recomendação, segundo o qual as políticas nacionais deveriam promover as normas trabalhistas fundamentais da organização internacional, conforme a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (OIT, 2002, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Outra inovação trazida pela Lei das Cooperativas de Trabalho foi a criação da Assembleia Geral Especial (AGEsp) no seu artigo 11. Com o propósito de reforçar a característica da dupla qualidade dos cooperados, como donos e usuários do próprio negócio, foi instituída essa modalidade assemblear exclusivamente para cooperativas de trabalho (BRASIL, 2012). No que diz respeito a dupla qualidade, Walmor Franke (1973, p. 14) preleciona ao dizer que a realização prática desse princípio importa na eliminação da vantagem patrimonial (lucro) que, caso não existisse a cooperativa, seria auferida pelo intermediário.

---

7. No original: “8.(1) National policies should not ably: (a) promote the ILO fundamental labour standards and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, for all workers in cooperatives without distinction what so ever”.

Assim, com o propósito de mitigar os riscos de intermediação ilícita de mão de obra, a lei estimula a participação dos trabalhadores na vida social da cooperativa, através da deliberação sobre as regras de funcionamento e a forma de execução dos trabalhos. Inclusive, autoriza “incentivos à participação efetiva dos sócios na Assembleia Geral e eventuais sanções em caso de ausências injustificadas”, como pode ser verificado no seu artigo 11, §2º (BRASIL, 2012).

Uma importante reflexão sobre a participação na vida social da cooperativa foi feita por Hagen Henry. De acordo Henry (2012), onde há direito de participação na tomada de decisões relativas à produção e distribuição da riqueza, há justiça social. Por isso, o fato das cooperativas terem uma estrutura organizacional democrática as tornariam capazes de promover a justiça social (2012, tradução nossa)<sup>8</sup>. Neste sentido, seu entendimento corrobora o escopo da lei que é legitimar sociedades criadas por iniciativa dos próprios trabalhadores, que administram o seu próprio negócio com autonomia e autogestão através da realização de Assembleias Gerais.

Passados dez anos da sanção da Lei das Cooperativas de Trabalho, é possível verificar que a introdução de uma legislação com regramento próprio para essas cooperativas representa um importante avanço normativo para o setor, pois agrega camadas de segurança jurídica às relações negociais e busca garantir trabalho decente aos seus membros.

O trabalho decente se converte em desenvolvimento socioeconômico. As cooperativas podem ser consideradas como poderosos instrumentos de transformação social, pois proporcionam benefícios para seus membros e toda a sociedade. Sua relevante contribuição para o desenvolvimento nacional pode ser traduzida em números. De acordo com dados do Anuário do Cooperativismo, elaborado pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), em 2021, as cooperativas de trabalho somaram 688 sociedades. Com mais de 192 mil cooperados, o setor gerou 9 mil empregos.

As cooperativas do setor oportunizam desenvolvimento e qualidade de vida para sociedade brasileira. Somente em 2021, elas recolheram R\$ 529 milhões aos cofres públicos e distribuíram mais de R\$ 235 milhões em salários e benefícios aos seus funcionários, totalizando mais de R\$ 765 milhões em tributos e despesas com pessoal. Por fim, a sua relevância pode ser verificada nos indicadores financeiros do próprio setor, somando R\$ 1,1 bilhões em ativos, um aumento de 41% em relação a 2020, totalizando o montante de R\$ 2,9 bilhões de ingressos (OCB, 2022).

---

8. No original: “Social justice materializes Where the Human Right to participate in the decision making concerning the production and distribution of wealth materializes. Enterprises with a democratic structure, like cooperatives, dispose of the necessary organizational set-up to organize this participation”.



É com este enfoque que o Brasil deve manter-se elaborando e aperfeiçoando sua atuação em prol das cooperativas de trabalho para que sejam reconhecidas, especialmente em um cenário de pós-pandemia e de recuperação econômica no país, como modelo de negócio sustentável e capaz de contribuir para a elevação do status socioeconômico dos seus membros e impactar a vida de milhares de pessoas.

## **DESAFIO: PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Passados vinte anos da adoção da Recomendação 193 e dez anos da sanção da Lei das Cooperativas de Trabalho, é possível identificar que ainda existem alguns desafios a serem perseguidos pelo movimento nacional, já que as sociedades ainda enfrentam dificuldades para atuar no mercado, notadamente para participar nas contratações públicas, indo na contramão do que orienta a organização internacional.

O parágrafo 7.(2) da recomendação orienta que os Estados-membros devem assegurar às cooperativas tratamento em conformidade com a lei e a prática nacionais, bem como em condições não menos favoráveis que aquelas concedidas a outros modelos societários, especialmente no que diz respeito a disposições especiais de licitação (OIT, 2002, tradução nossa)<sup>9</sup>.

A própria Constituição Federal determina ao Estado o dever de conduzir sua atuação na formulação de normas e políticas públicas tendo como premissa e finalidade “apoiar e estimular o cooperativismo” no seu artigo 174, § 2º (BRASIL, 1988). No nível infralegal, outros normativos, como a própria Lei das cooperativas de Trabalho, foram criados para regulamentar a contratação de cooperativas, autorizando o tratamento favorecido em contratações públicas, bem como coibindo a prática de condutas discriminatórias<sup>10</sup>.

Apesar do cenário jurídico favorável, na prática, as cooperativas ainda seguem

---

9. No original: “7.(2) Cooperatives should be treated in accordance with national law and practice and on terms no less favourable than those accorded to Other forms of enterprise and social organization. Governments should introduce support measures, Where appropriate, for the activities of cooperatives that meet specific social and public policy out comes, such as employment promotion or the development of activities benefiting disadvantaged groups or regions. Such measures could include, among Other sand in so far as possible, tax benefits, loans, grants, access to public works programmes, and special procurement provisions”.

10. Além da Lei das Cooperativas de Trabalho, a Lei nº 14.133 de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), pode ser considerada como o principal normativo que dispõe sobre regras de participação de cooperativas em contratações públicas. Outros normativos também trazem regras específicas para a participação de cooperativas em contratações públicas, como a Lei 11.488 de 2007, que cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05 de 2017, que dispõe sobre as regras ediretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por exemplo.

sendo estigmatizadas em razão do desconhecimento do modelo societário e seu regramento próprio por parte de alguns agentes do setor público. Na visão de Waldirio Bulgarelli (1967, p. 343) as cooperativas arcam com o ônus da ignorância decorrente do desconhecimento de sua origem, conformação e finalidades. No presente estudo, o cerne do problema consiste na equivocada presunção da existência de subordinação jurídica<sup>11</sup> na relação entre cooperativa, cooperado e contratante.

Contudo, independentemente da atividade contratada, não seria possível falar em subordinação jurídica em relação às cooperativas. Isso porque o artigo 90 da Lei Geral do Cooperativismo determina que qualquer que seja o tipo de cooperativa, não existe vínculo de emprego entre ela e seus associados, pois trata-se de uma relação puramente societária (BRASIL, 1971), excluídas as situações em que ocorre uma ilícita intermediação de mão de obra. Assim, com o propósito de esvaziar as preocupações do setor público na temática e mitigar os efeitos desse passado devastador, a figura do coordenador foi criada pela Lei das Cooperativas de Trabalho no artigo 7º, §6º (BRASIL, 2012).

O papel do coordenador é ser o canal de comunicação entre o contratante e os cooperados quando estes prestam serviços fora do estabelecimento da cooperativa. Qualquer sugestão, reclamação ou mesmo exigência do contratante em relação à execução do serviço prestado ou ao desempenho dos cooperados sempre deverão ser feitas por meio do coordenador. A inobservância dessa regra ou de qualquer outra traçada na Lei das Cooperativas de Trabalho sujeita os responsáveis às penalidades previstas nos artigos 17 e 18, inclusive ação judicial visando à dissolução da cooperativa (BRASIL, 2012).

Com a figura do coordenador, a lei busca evitar qualquer ingerência incompatível com o modelo cooperativo, concretizando mais uma diretriz internacional, aquela disposta na alínea “b” do parágrafo 8.(1) da recomendação. Para a OIT, as políticas nacionais deveriam assegurar que não se instituem cooperativas, ou que sejam usadas como artifícios para escapar às obrigações trabalhistas ou para mascarar relações de emprego e combater falsas cooperativas que violam direitos trabalhistas (OIT, 2002, tradução nossa)<sup>12</sup>.

Mesmo dispondo de tantos mecanismos revestidos de camadas de segurança jurídica, o histórico de precarização de direitos trabalhistas criado por falsas sociedades e o desconhecimento da legislação ainda abalam a reputação de legítimas cooperativas perante o setor público, de forma que, até hoje, elas

---

11. A subordinação jurídica é um dos requisitos identificadores da relação de emprego previstos no artigo 3º da CLT.

12. No original: “8.(1) National policies should not ably: (b) ensure that cooperatives are not set up for, or used for, non-compliance with labour law or used to establish disguised employment relationships, and combat pseudocooperatives violating workers’ rights, by ensuring that labour legislation is applied in all enterprises”.



seguem sendo impedidas de participar de processos de contratação pública. Renato Lopes Becho (2019, p. 284) aponta que proibir a participação de cooperativas em contratações públicas é o mesmo que incentivar um sistema de exclusão social e de divisão rígida de classes, condenando o trabalhador a ser explorado pelo empresário que sempre ficará com o lucro da exploração do esforço alheio.

O potencial do movimento que foi legitimado pela própria Constituição Federal e, em nível internacional, pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), como importante instrumento de transformação social e econômica, conforme a Declaração sobre a Identidade Cooperativa (ACI, 1995). Em busca desse propósito, a OCB mantém ativas diversas frentes de trabalho no âmbito dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com vistas a concretização do preceito constitucional de fomento do cooperativismo e diretrizes lançadas na Recomendação 193, pois a restrição ou desestímulo à participação de cooperativas em contratações públicas caminha na contramão do que determina a diretriz presente no parágrafo 7.(2) da recomendação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação de diretrizes estabelecidas na Recomendação 193 pode ser considerada a grande propulsora da nova era de cooperativas de trabalho que se constituíram no Brasil. A introdução de uma legislação própria para as cooperativas de trabalho brasileiras representa um importante avanço normativo para o setor e o país. A garantia de direitos sociais mínimos, a participação democrática dos trabalhadores na vida social da cooperativa e o combate a intermediação ilícita de mão de obra contribuíram para alavancada do cooperativismo como modelo de negócio capaz de assegurar trabalho decente, qualidade de vida e desenvolvimento regional.

Embora o marco regulatório tenha contribuído para atribuir segurança jurídica na contratação de cooperativas, um importante desafio ainda demanda solução: a participação dessas sociedades nas contratações públicas. Neste âmbito, é necessário continuar trabalhando em busca de seus reconhecimentos como modelo de negócio sustentável, capaz de contribuir para a melhora do cenário socioeconômico de seus membros e de seu país.

## REFERÊNCIAS

- BECHO, Renato Lopes. Elementos de direito cooperativo. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters, 2019.
- BULGARELLI, Waldirio. Elaboração do direito cooperativo (um ensaio de autonomia). São Paulo: Atlas, 1967.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://bityli.com/NHDJh>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

- BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bitly.com/bzmMW>>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- BRASIL. Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP. Disponível em: <<https://bitly.com/MGIBc>>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- CRACOGNA, Dante. Aspectos jurídicos de las cooperativas em el mercosul. In: NETO, Alfredo de Assis Gonçalves (coord.). Sociedades cooperativas. 1ª ed. São Paulo: Lex, 2018.
- FRANKE, Walmor. Direito das sociedades cooperativas. São Paulo: Saraiva, 1973.
- HENRÝ, Hagen. Guidelines for cooperative legislation. 3rd. Revised edition. Genova: OIT, 2012.
- ACI. aliança Cooperativa Internacional. Identidade, valores e princípios cooperativos. 1995. Disponível em: <<https://www.ica.coop>>. Acesso em: 09 set. 2022.
- MARTINS, Sergio Pinto. Cooperativas de trabalho. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. Anuário do cooperativismo. 2022. Disponível em: <<https://anuario.coop.br/ramos/trabalho>>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- OIT. Organização Internacional do Trabalho. Recomendação sobre Promoção de Cooperativas. 2002. Disponível em: <<http://www.oit.org>>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- SINGER, Paul. Em defesa dos direitos dos trabalhadores. Disponível em: <<https://mte.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2022.





# “El fraude en las cooperativas de trabajo: el incumplimiento de dos principios fundamentales”

*Nicolás Jacquet*

## RESUMEN

Este trabajo de investigación analizará la cuestión de la distinción de las genuinas cooperativas de trabajo o producción, de las denominadas falsas cooperativas. La utilización fraudulenta de la figura cooperativa podría derivar en una infracción a la ley laboral. Este fenómeno de fraude atenta contra la inclusión al trabajo formal que las auténticas cooperativas de trabajo se proponen alcanzar, provocando así una problemática adicional: la vulneración de los derechos de los trabajadores.

Por tal motivo, la presente investigación tiene dos propósitos principales: en primer lugar, diferenciar a las auténticas cooperativas de trabajo, de aquellas constituidas con fines espurios; y en segundo lugar, vislumbrar si las relaciones forjadas entre éstas últimas y sus asociados se encuentran comprendidas en el régimen laboral argentino.

Precisamente, nuestra hipótesis es que el incumplimiento a los principios de gestión democrática y de distribución del retorno de los excedentes repartibles a los asociados de una cooperativa de trabajo, no sólo origina las sanciones de la ley 20.337, sino que también configura un supuesto de fraude a la ley 20.744 y una transgresión al artículo 40 de la ley 25.877.

## INTRODUCCIÓN

En la presente ponencia se analizará la problemática de las falsas cooperativas de trabajo en la Argentina desde una perspectiva jurídica.

Este artículo tiene como objetivo formular un criterio de identificación de estas organizaciones fraudulentas, a fin de diferenciarlas de las auténticas cooperativas respetuosas de los valores y principios cooperativo.



Es sabido que estas falsas cooperativas atentan contra el ideal del trabajo decente en sus cuatro aspectos: empleo, protección social, derechos de los trabajadores y diálogo social (Organización Internacional del Trabajo, 1999); no sólo por abusar del régimen legal propio de las cooperativas, si no por menoscabar la noble tarea que éstas tienen de insertar a sus asociados en el mercado formal, como así también de lograr su inclusión social al satisfacer la necesidad de suministro de trabajo de sus asociados, logrando alcanzar niveles de protección y seguridad laborales en idénticas condiciones -o incluso superiores- a las de un trabajador en relación de dependencia.

Concretamente, siguiendo lo propuesto por la Organización Internacional del Trabajo en su Recomendación 193/2002, apartado 8.1) b), esta ponencia tiene como propósitos: distinguir a las genuinas cooperativas de trabajo, de las denominadas falsas cooperativas; y detectar si las relaciones entre éstas y sus asociados quedan comprendidas en el Derecho del Trabajo.

De lograr una franca distinción entre las auténticas cooperativas de trabajo, de las constituidas con el fin de sustraer a sus asociados de sus derechos laborales, se protegerán los intereses de los trabajadores de ambos regímenes reconocidos en los artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional -sobre la protección al trabajo- y el artículo 41 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires -sobre la promoción de la figura cooperativa.

En cuanto a la primera cuestión en estudio, para calificar a una cooperativa de trabajo como auténtica, la misma deberá regir su vida institucional por una serie de principios cooperativos, a saber: membresía abierta y voluntaria; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; y compromiso con la comunidad (ACI AMERICAS, 1995).

Entonces, a fin de detectar la utilización espuria de la figura cooperativa debemos detenernos en el funcionamiento interno de la misma y en el cumplimiento de los referidos principios, receptados por ordenamiento argentino en la ley 20.337. Concretamente, haremos especial foco en los principios de control o gestión democrática y de participación económica de los asociados, pues son dos máximas que hacen a la esencia de las cooperativas, y las distinguen de las demás asociaciones sin fines de lucro, como así también de las empresas lucrativas cuya producción se basa en los contratos de trabajo de la ley 20.744.

Existen diferentes razones por las que una entidad cooperativa podría incumplir con la ley de cooperativas e, incluso, con su propio estatuto. De acuerdo con la gravedad de esa transgresión, la misma puede ser sancionada con el retiro de la autorización para funcionar provocando que la cooperativa no se constituya regularmente, y sea cancelada su inscripción en el registro de cooperativas de la autoridad de aplicación. Dentro de dichas infracciones al régimen cooperativo,

nuestra exposición se concentrará precisamente en la ausencia del ejercicio de los referidos preceptos cooperativos (control democrático y participación económica de los asociados).

En definitiva, la hipótesis de la presente investigación es que el incumplimiento a los principios de gestión democrática y de distribución del retorno de los excedentes repartibles a los asociados de una cooperativa de trabajo, no sólo origina las sanciones de la ley 20.337, sino que también configura un supuesto de fraude a la ley 20.744 y una transgresión al artículo 40 de la ley 25.877.

### **LA EMPRESA COOPERATIVA EN LA LEY 20.337**

El artículo 2° de la ley 20.337 (ley de cooperativas) define a las cooperativas como “entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios”, y continúa enumerando exhaustivamente sus caracteres funcionales en doce incisos que receptan los principios y valores cooperativos.

Entonces, es razonable afirmar que el incumplimiento de dichos caracteres resulta en una organización que no constituye una cooperativa en términos legales. Cuando estas organizaciones detenten el título de cooperativa, nos encontraremos frente a una falsa cooperativa.

Por esta razón, la misma ley de cooperativas otorga amplias facultades de fiscalización, investigación y sanción al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), ordenándole “impedir el uso indebido de la denominación “cooperativa” de acuerdo con las previsiones de esta ley” (artículo 100). En caso de infracciones a la ley, su reglamentación y demás normas vigentes en la materia, las cooperativas transgresoras serán pasibles de la aplicación de diferentes sanciones, entre las cuales se encuentra el retiro de la autorización para funcionar (artículo 101) procediendo su disolución y posterior liquidación (artículos 86 y 87), culminado con la cancelación de la inscripción en la matrícula (artículo 97).

A los fines de profundizar en el objeto preciso de esta investigación, desarrollaremos los incisos 3° y 6° del artículo 2°, ya que contienen los principios de gestión democrática; y de participación económica de los asociados.

### **LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA.**

Este principio cooperativo ordena a los asociados a tomar las decisiones sobre la organización y disposición de los medios de producción -destinados al cumplimiento del objeto social- mediante mecanismos democráticos que garanticen la participación de todos.

Precisamente, el inciso 3° del artículo 2° establece que se concede “un solo



voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital”.

En la práctica, la dirección de las operaciones sociales de la empresa cooperativa es llevada adelante por el consejo de administración cuyos miembros son elegidos por asamblea (en la que sus miembros pueden elegir y ser elegidos) y que, a su vez, puede delegar la gestión ordinaria en una mesa directiva, como así también nombrar gerentes para encomendar las funciones ejecutivas de la administración.

### **El retorno de excedentes repartibles.**

De igual manera que el principio de gestión democrática proviene del valor democracia, el principio de retorno de los excedentes repartibles tiene su origen en el valor cooperativo equidad, que procura la justa distribución del resultado positivo derivado de la actividad de la empresa cooperativa entre sus asociados.

Es por ello que el inciso 6° del artículo 2° prescribe que las cooperativas “distribuyen los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales, de conformidad con las disposiciones de esta ley ...”.

En la cooperativa de trabajo, los “servicios sociales” que brinda son la organización y provisión de trabajo. Además, el artículo establece la distribución proporcional de los excedentes en función al uso de dichos servicios. Todo ello se sintetiza en que la contraprestación que el asociado recibe por el aporte personal destinado a la cooperativa, su fuerza laboral, es una porción correspondiente del excedente que obtiene la misma.

La aplicación práctica de la participación económica de los miembros de la cooperativa se visualiza al finalizar el ejercicio comercial de la entidad. Cuando los balances contables arrojan un resultado positivo, las cooperativas obtienen lo que la ley 20.337 denomina excedentes repartibles, a los que define como “aquellos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado a los asociados”, en su artículo 42.

En ese momento se conjugan el principio de conducción democrática con el de distribución equitativa de excedentes, ya que la asamblea de asociados, como órgano social soberano, decide sobre la aprobación de balances y la distribución de excedentes.

Luego que la asamblea destinó el excedente repartible a las reservas legales y estatutarias; el fondo de estímulo al personal; el fondo de educación y el pago de interés a las cuotas sociales; la ley indica que el resto podrá distribuirse equitativamente entre los asociados en concepto de retorno y “en proporción al

trabajo efectivamente prestado por cada uno”.

## **PROTECCIÓN JURÍDICA DEL ASOCIADO COOPERATIVO Y DEL EMPLEADO DEPENDIENTE**

Como adelantamos en la introducción, este trabajo comprende dos regímenes legales distintos: el Derecho Cooperativo y el Derecho del Trabajo. Esto se debe a la similitud existente entre la actividad económica que realiza una cooperativa de trabajo, con la de una empresa que produce bienes y servicios por intermedio de trabajadores en relación de dependencia. Sin embargo, ambos emprendimientos se corresponden con lógicas organizacionales diferentes, que nuestro ordenamiento normativo ha sabido reconocer como principio legal -sujeto a excepciones- y que expondremos seguidamente.

La ley 20.337 ordena que las cooperativas se regirán por sus normas, y supletoriamente por la ley de sociedades comerciales. En cambio, la Ley de Contrato de Trabajo, establece que se aplicarán sus disposiciones cuando resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta.

Por su parte, tanto el INAES como el Fisco (AFIP) y los organismos de la Seguridad Social (ANSES) reconocen que la relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial. Son actos cooperativos de trabajo los realizados entre la cooperativa de trabajo y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y en la consecución de los fines institucionales.

Entonces, es razonable concluir que debe aplicarse el régimen de la ley de cooperativas a los actos que ellas realicen con sus asociados, siempre que se traten de entidades legítimas. No obstante la regla anterior, se aplicará excepcionalmente el régimen del contrato de trabajo toda vez que la naturaleza de la actividad del asociado sea laboral, con fundamento en el principio de primacía de la realidad receptado en los artículos 14 y 23 de la ley 20.744.

## **EXCLUSIÓN DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA POR LA RELACIÓN ASOCIATIVA COOPERATIVA.**

La ley 20.744 de contrato de trabajo (LCT) establece que “habrá relación de trabajo cuando una persona realice actos, ejecute obras o preste servicio en favor de otra, bajo la dependencia de ésta en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración, cualquiera sea el acto que le dé origen”.

A partir de esta definición legal se extraen tres elementos constituyentes de la relación laboral de dependencia, los cuales serán abordados a continuación a la vez que serán descartados por la aplicación de los principios cooperativos y la



teoría del acto cooperativo.

Recordemos que la ley de cooperativas define a los actos cooperativos como “aquellos actos realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas”.

### **Subordinación técnica**

La subordinación técnica comprende al conjunto de imperativas que el empleador ordena al trabajador dependiente, respecto de la forma en la que deberá realizar las tareas que ejecutará en contraprestación a su remuneración.

Para poder cumplir con el suministro del servicio por el cual fue contratada la cooperativa es necesario organizar las tareas entre los trabajadores, a tal fin esta facultad de organización se deposita en alguno de sus asociados cuya legitimidad en el mando tiene origen en la elección por parte de sus congéneres.

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ha dicho que “No corresponde asimilar la subordinación que caracteriza al contrato de trabajo, con la obligación del socio cooperario de acatar las instrucciones necesarias del ordenamiento interno requeridas para el cabal cumplimiento del trabajo conjunto, y de las finalidades económicas de la empresa común, ya que en este último caso la prestación de servicio se hace como acto cooperativo, mientras que en el contrato de trabajo se configura una relación de empleo. En una cooperativa de trabajo genuina la calidad de socio excluye la de trabajador dependiente” (Figueroa, Abel D. c. Cooperativa de Trabajo Sila Ltda. y otros s/ Despido, 23/02/2000).

### **Subordinación jurídica**

La dependencia jurídica se refiere a la relación jerárquica que se constituye entre el empleador como superior del trabajador dependiente. Esta jerarquía se plasma en la facultad del empleador de organizar los medios de producción, como así también de dirigir a la empresa del modo que considere pertinente en la consecución de sus fines. Además, fiscaliza el cumplimiento de las tareas asignadas al dependiente, y toma medidas disciplinarias adecuadas.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo Lago Castro, sostuvo que de las órdenes de trabajo que recibió el actor (asociado a una cooperativa de trabajo) no se sigue válidamente una subordinación jurídica propia de un vínculo dependiente pues dichas órdenes fueron consecuencia de los actos de gobierno y de organización de los que no puede prescindir incluso un ente autogestionado (Lago Castro, Andrés Manuel c/ Cooperativa Nueva Salvia Limitada y otros, 24/11/2009).

Es así que la Corte hace especial hincapié en el principio de gestión democrática de la cooperativa para descartar la posible configuración de la relación de dependencia.

### **Subordinación económica**

Este elemento de la dependencia denota el carácter de ajenidad en cuanto a los riesgos y los frutos de la actividad de la empresa. Asimismo, es por esta subordinación económica que los trabajadores recibirán el pago de su remuneración, sin importar cuál fuera el resultado del balance comercial del empleador, o sea, aún en supuestos de pérdidas.

En el caso de una cooperativa, los anticipos de excedentes, que la misma adelanta a sus miembros, quedan supeditados al resultado del ejercicio productivo de la misma. Es decir que los asociados correrán con los riesgos de la explotación común, por ser propietarios conjuntos de la entidad.

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ha expresado que “Si no hay excedentes repartidos igualitariamente en relación con el esfuerzo y existen quienes se queden con un porcentaje superior no se puede hablar de una relación cooperativa sino de uno de los modos de apropiación de la fuerza de trabajo con su correlativo desequilibrio trabajo producto” (Penida, Luis Alberto c. Cooperativa de Trabajo La Cacerola Limitada y otros s/despido, 17/08/2012).

Como podemos observar, por aplicación del principio de participación económica de los asociados, se descarta el elemento económico de la relación de dependencia laboral, ya que la misma implica que la contrapartida de la puesta a disposición de su fuerza laboral por parte del trabajador es el pago de una remuneración por el empresario. Por esta razón, puede apreciarse que una diferencia sustancial entre el trabajo dependiente y el trabajo cooperativo radica en la causa de dichos actos. Por un lado, la causa de la prestación de trabajo en relación de dependencia es el cobro del salario por los servicios prestados que, por su carácter alimentario, deberá ser garantizado sin importar los resultados del ejercicio de la empresa contratante. Mientras que la causa del trabajo aportado por el asociado, entendido como acto cooperativo, es el aprovechamiento de la provisión de tareas y la percepción de su parte de los excedentes sujetos a los frutos del emprendimiento.

### **CRITERIOS ACTUALES DE DISTINCIÓN**

En la doctrina especializada conviven distintas corrientes que pretenden hallar pautas que permitan encuadrar la actividad de un miembro de una cooperativa de trabajo, dentro de uno u otro régimen legal (cooperativo o laboral) valorando distintos elementos jurídicos. Con el fin de facilitar la comprensión de la temática, hemos diferenciado tres posturas:



Postura laboralista: entiende que el asociado a una cooperativa de trabajo incurrirá en el instituto de fraude a la ley laboral del artículo 27 de la ley 20.744 por concurrir siempre en la calidad de socio y de empleado de la cooperativa, convirtiéndose ésta en interpósita persona del sujeto que contrata con la misma y aprovecha del trabajo del asociado.

Postura asociativista: esta teoría sostiene que el asociado de una cooperativa de trabajo jamás integra un contrato de trabajo regido por la normativa laboral, ya que participa en un acto cooperativo típico y, por ende, regulado por la ley 20.337.

Postura ecléctica: esta corriente doctrinaria no niega de manera categórica la calidad de asociado del cooperativista, ni comprende la relación de trabajo como estrictamente laboral, sino que propone tomar en cuenta ciertos elementos fácticos y jurídicos para distinguir el vínculo cooperativo de la relación laboral, como por ejemplo: la constitución legal del ente (VITANTONIO, 2003); el incumplimiento de los elementos tipificantes de la cooperativa (MAZA, 2006); la organización del trabajo por los trabajadores (PEÓN, 2009); o si el asociado ejercita sus derechos políticos (DEPETRIS, 2008), entre otros.

## **DESCRIPCIÓN DEL FRAUDE LABORAL TIPIFICADO EN LA LEY 20.744.**

El fraude a la ley laboral puede adquirir diversas formas. Particularmente, en el caso de las falsas cooperativas, se ha hecho foco en dos modalidades descriptas por la ley 20.744: el socio-empleado del artículo 27; y la interposición de persona del artículo 29.

### **El socio-empleado.**

En el caso del socio-empleado, se aplicarán las leyes laborales a la relación que se configura entre aquel socio que se comporta como empleado de la entidad y ésta, por prestar toda o parte su actividad en forma personal y habitual. A su vez, la ley exige que el socio destine la mayor parte de su actividad laboral a la sociedad y que cumpla con órdenes impuestas, del mismo modo que cualquier otro empleado dependiente de la empresa. Esta regla tiene como finalidad evitar que el empleador excluya a un trabajador de su protección laboral, tan sólo otorgándole una participación societaria (artículo 27 L.C.T.)

En esta modalidad de fraude a la ley laboral nos encontramos ante una simulación ilícita que tiene lugar cuando se encubre el carácter jurídico de un acto bajo la apariencia de otro. Y ante esta situación, la ley 20.744 dispone que “será nulo todo contrato por el cual las partes hayan procedido con simulación o fraude a la ley laboral, sea aparentando normas contractuales no laborales, interposición de personas o de cualquier otro medio. En tal caso, la relación quedará regida por esta ley.”

En lo que respecta a las cooperativas de trabajo, vale reiterar que por definición sus asociados realizan sus aportes sociales brindando su fuerza laboral a la misma, configurando así un acto cooperativo típico. Asimismo, tengamos en cuenta que los asociados percibirán su porción de excedentes en función a la magnitud de su trabajo efectivamente prestado a una organización que le pertenece, es decir que, en última instancia, estarían trabajando para sí mismos excluyendo la ajenidad como elemento específico de la relación laboral.

En la actualidad, existe un amplio reconocimiento judicial del carácter asociativo de dicha relación: la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo sostuvo que “el artículo 27 de la L.C.T. se refiere a aquellos casos en que la prestación del trabajo personal es escindible de la categoría de socio. En las cooperativas de trabajo, salvo el caso de simulación, la situación es distinta a lo previsto por el indicado artículo ya que el cumplimiento de tareas constituye precisamente el uso que los socios hacen de la estructura jurídica común, a la vez que un aporte necesario para el sostenimiento de ésta” (Núñez, Lucía S. y otro c. Cooperativa Fátima Ltda. y otro, 28/02/1992).

### **La interposición de personas.**

Es el caso en el que los trabajadores son contratados por terceros con la finalidad de proporcionarlos a las empresas. En tal supuesto, y cualquiera que sea el acto o estipulación que al efecto concierten, los terceros contratantes y la empresa para la cual los trabajadores presten o hayan prestado servicios responderán solidariamente de todas las obligaciones emergentes de la relación laboral y de las que se deriven del régimen de la seguridad social.

Aquí, el empresario que aprovecha la fuerza de trabajo del dependiente no formaliza un contrato de trabajo con éste, sino que otro sujeto se introduce entre ellos con el objeto de ser el empleador formal y proveer al empleador real de trabajadores. De esta manera, la ley reconoce la inmediatez de la relación entre el trabajador y la empresa a la cual efectivamente presta sus servicios, al mismo tiempo que establece como principio legal la responsabilidad solidaria de ambos empleadores.

En este caso es preciso mencionar otra norma concordante: el artículo 40 de la ley 25.877 que prohíbe a las cooperativas de trabajo “actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación”.

De la lectura conjunta del artículo 29 de la ley 20.744 y el artículo 40 de la ley 25.877 podemos deducir como requisito esencial, a fin de catalogar a una cooperativa de fraudulenta por ser persona interpuesta entre el trabajador y el empleador real, que dicha entidad debe tener como finalidad principal la colocación de personal a favor de otra empresa que sea quien, efectivamente,



utilice su prestación de trabajo. En otras palabras, la cooperativa sería fraudulenta siempre que contratara con sus asociados con el único objeto de ingresarlos en la estructura jerárquica de otra organización, en la cual éstos se comporten como verdaderos trabajadores dependientes de quien aproveche su fuerza laboral.

Al respecto, el Tribunal de Trabajo N°2 de Bahía Blanca tiene dicho que “El distingo entre el acto cooperativo y el trabajo dependiente no debe buscarse en el terreno fáctico, pues no lo hay, sino en la causa de las respectivas obligaciones, que son bien diferentes. En el acto cooperativo la causa es el aprovechamiento de los mayores beneficios de la agrupación por trabajar en forma autónoma y, por ende, lo que percibe el asociado es exactamente el beneficio que contribuyó a obtener con su trabajo personal; en el caso de la subordinación laboral, el trabajador recibe en mayor o menor medida la remuneración convenida, aunque hubiera contribuido a obtener un beneficio mayor” (Pecchia, Marcelino N. v. Cooperativa de Trabajo Sureña Limitada y otra, 11/05/2005).

Estando frente a una cooperativa de trabajo genuina no procede la configuración de fraude por interposición de persona. Esto se debe a que si la entidad cumple con sus caracteres típicos -que la constituyen como una empresa autogestionada y de propiedad conjunta, en la que no existan rasgos de subordinación de sus asociados a un tercero, ni ajenidad en los resultados económicos- no cabría la posibilidad de que funcione como agencia de colocación, ni como intermediario formal entre el trabajador y el empleador real.

### **PROPUESTA ESCLARECEDORA.**

La falta de gestión democrática o de participación económica de los asociados en una cooperativa de trabajo configura un supuesto de fraude a la ley laboral.

La ausencia, conjunta o alternativa, de estos dos principios requeridos por la ley de cooperativas constituirán una simulación ilícita violando la normativa del Derecho del Trabajo, cuya consecuencia jurídica es la nulidad del acto simulado y la aplicación de la ley laboral.

En el caso de no cumplir con el principio de dirección de la cooperativa mediante procedimientos democráticos, que garanticen los derechos políticos de sus miembros, no existiría autogestión. Entonces, podemos concluir que alguien distinto a los asociados, o que no detenta su representación legítima, estará administrando a la empresa y actuando como un verdadero empleador en una relación de trabajo, imponiendo órdenes y directivas respecto de la actividad de los trabajadores.

En el otro supuesto, por ausencia de participación económica de los asociados, más precisamente por inexistencia de la distribución del retorno de los excedentes repartibles, aquellos estarían percibiendo anticipos como auténticas

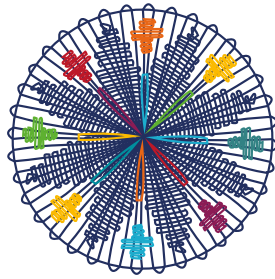
remuneraciones salariales, que no guardan ninguna correlación proporcional con el resultado de la actividad comercial de la cooperativa. Por lo tanto, alguien distinto a los asociados que aportaron su trabajo personal, estaría apropiándose del producto de la empresa.

La elección de estos dos principios no es casual, ya que ambos han sido destacados por dos organizaciones, que son las máximas autoridades mundiales, tanto de la cooperación como del trabajo: la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respectivamente.

En la Declaración sobre Identidad Cooperativa, la ACI definió a la cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada”. En iguales términos, la OIT declaró en su Recomendación 193/2002 que “el término “cooperativa” designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática”.

No obstante, destacamos que el análisis de los elementos fácticos y jurídicos pertenecientes a cada caso en particular tiene un peso fundamental en la inclinación de la balanza hacia el reconocimiento de una cooperativa genuina o, por el contrario, de una fachada asociativa con fines contrarios a los valores y principios cooperativos.





Congreso de Derecho  
Cooperativo

TEMA IV  
**EL USO COOPERATIVO  
DE LAS NUEVAS FUENTES DE ENERGÍA**



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





# “Uso cooperativo de las nuevas fuentes de energía en el Paraguay”

*Luis Emilio Cuevas Herebia*

## RESUMEN

Este trabajo está destinado a abordar la cuestión relacionada a cooperativizar el uso de nuevas fuentes de energía sobre todo renovables, como una alternativa de desarrollo económico sustentable en el tiempo. Citamos algunos ejemplos de cooperativas productoras de energía. Señalamos de igual forma que indicamos las bases jurídicas que hacen viable este proceso.

Por último, expresamos el compromiso al cual debemos llevar adelante este proceso de cambio y el incentivo a que podamos de ser protagonistas de como cooperativista hacer realidad producir energías renovables.

## EL CASO DE PARAGUAY

A partir de la publicación de los ejes temáticos para este Congreso de Derecho Cooperativo, resalta de manera significativa, esta cuestión en función a que a raíz de la pandemia y otros fenómenos naturales que aquejan no solo al Paraguay, sino al mundo entero resulta imperiosa la necesidad de adoptar nuevas medidas para la producción de bienes y servicios de manera mucho más eficaz y sobre todo con un matiz cooperativo, materia la cual nos apasiona.

Desde la génesis misma de nuestra legislación, es decir nuestra Constitución Nacional, observamos un punto de inicio e inflexión para el fomento al cooperativismo, específicamente en el Art. 113 que en su parte pertinente señala cuanto sigue: “...El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía ...”.

Nuestra carta magna ya contribuye de manera patente con plasmar desde un principio el cimiento del cooperativismo como factor determinante de crecimiento



económico para la producción, teniendo como soporte substancial la solidaridad.

Siguiendo ese orden de ideas, de la prelación de normas podemos indicar que la naturaleza innata de las cooperativas constituye según lo reglado en la legislación paraguaya, específicamente en su Art. 3 de la Ley 5501/15, que modifica la Ley 438/94 de Cooperativas es “... una asociación de personas, que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro ...”. Dicho esto, nos encontramos ante la posibilidad de que personas que estén con insuficiencias en cuanto a la cobertura de ciertos bienes o servicios puedan crear una empresa cooperativa, que llenen esos vacíos comunes ya que como señalamos anteriormente el estado garantiza su formación y respalda su autonomía.

Dentro de este contexto, vemos que una de las carencias más relevantes dentro del planeta constituye el acceso a la energía en sus diversas formas. Como es consabido la energía constituye un factor fundamental para el desarrollo de la economía de los países, ya que a través de ella operan las pequeñas y grandes industrias para la producción de bienes y servicios.

Si echamos mano a alguno de los antecedentes mediatos e inmediatos en cuanto a cooperativas que ofrecen este tipo de servicios energía y en algunos casos la energía renovable y al cual pueden acceder las personas, siendo socias o no, tenemos un sinnúmero de experiencias exitosas que han sabido saciar con mucha hidalguía esta carencia y ser modelos a imitar para muchos países en vías de desarrollo.

Las cooperativas de energía renovables constituyen aquellas que generan, distribuyen y comercializan electricidad de origen alternativo. Cualquier particular o empresa puede acceder al servicio ya sea como socio a la cooperativa a través de una cuota que conforme a su requerimiento.

Yendo al continente europeo, las cooperativas energéticas ofrecen un gran potencial para ayudar a movilizar la financiación a la hora de alcanzar los objetivos de producción de energía renovable. De igual forma, involucran a los ciudadanos y a otras partes interesadas (Empresas) en su producción y correcto uso de energía. Quienes se registran como prosélitos de dichas cooperativas pueden comprar acciones, que a su vez es propietaria de instalaciones de energía renovable y proporcionar un retorno de la inversión a sus miembros a lo largo del tiempo.

Creemos oportuno señalar y reiterar que el propósito principal de este tipo de cooperativas está destinado a cubrir las necesidades básicas de energía y sobre todos promover las energías limpias, sustentados en salvaguardar el ecosistema

y los problemas ambientales como el cambio climático, y en consecuencia producir la energía eléctrica renovable suficiente y no depender de las grandes compañías eléctricas.

Yendo a casos concretos, en el continente europeo, específicamente en España, situamos las denominadas cooperativas verdes. Entre ellas podemos citar a la siguiente la Cooperativa SomEnergía, esta "...es una cooperativa de consumo de energía verde sin ánimo de lucro, cuyas principales actividades son la comercialización y producción de energía de origen renovable. Esta comprometida a impulsar un cambio del modelo energético actual para conseguir un modelo 100% renovable...".

Este modelo energético apuntado en el párrafo anterior adopta este modelo energético ya que la actual basada en combustibles fósiles es insostenible en el tiempo. La Cooperativa SomEnergía es una comercializadora independiente y comprometida a impulsar un modelo 100% renovable. Esta institución está al servicio de sus asociados de manera eficiente, transparente y responsable.

En Paraguay, contamos con una de las fuentes de energía renovable más importantes del mundo, a través de nuestras Empresas binacionales ITAIPU y YACYRETA, a las cuales nos encontramos asociados con nuestros países vecinos Brasil y Argentina respectivamente.

Ahora bien, contamos con una gran cantidad de energía producida por estas dos grandes hidroeléctricas, que aprovechan el caudal producido por el Rio Paraná, cuyo problema esencial es que no llegan a aplacar las amplias necesidades básicas para la subsistencia (vivienda) de la población y muchos menos aún para desarrollar grandes industrias que sean fuente de desarrollo económico y sobre todo social.

De igual forma el costo elevado de acceso a la energía por medio de la única empresa proveedora y los interminables trámites burocráticos hacen a la población de difícil acceso a lugares alejados de los centros urbanos a tan esencial servicio para una vida digna, decorosa y sobre todo el crecimiento económico de la ciudadanía.

Esta enigmática situación debería llevarnos a plantear de una buena vez por todas unas alternativas de desarrollo, para zanjar este grave inconveniente que tiene a mal traer a los pueblos abandonados u olvidados por el Estado, que no pueden avanzar en su desarrollo económico y social, ya que no pueden vivir dignamente y sus miembros deben migrar a las grandes urbes para poder mantenerse en condiciones aceptables.

Yendo nuevamente a nuestro digesto paraguayo en materia cooperativa la Ley 438/94, determina cuanto sigue en su Art. 11º: "... Actividades. Las cooperativas



pueden realizar toda clase de actividades en igualdad de condiciones con las personas de derecho privado. En ese tren de cosas, subsumimos que las Cooperativas en función a la garantía constitucional marcada en el Art. 113 y la norma citada precedentemente vemos una vía jurídica para realizar actividades lícitas dentro marco de las normas.

La Ley de Cooperativas no habla de varios tipos de cooperativa siendo el género las especializadas (Ahorro y Crédito, Producción, Consumo etc.) y por otro lado las multiactivas (que realizan varias actividades económicas al mismo tiempo).

Siguiendo este orden debemos citar que por lo legislado en el Art. 8 de la Ley 5501/15 que modifica la Ley 438/94 de Cooperativas regla en su Art. 8 específicamente: “...El acto cooperativo es la actividad solidaria, de ayuda mutua y sin fines de lucro de personas que se asocian para satisfacer necesidades comunes o fomentar el desarrollo. (...) Son también actos cooperativos los realizados por: a) Las cooperativas con sus socios; b) Las cooperativas entre sí; y, c) Las cooperativas con terceros en cumplimiento de su objeto social. En este caso se reputa acto mixto, y sólo será acto cooperativo respecto de la cooperativa. Los actos cooperativos quedan sometidos a esta Ley y, subsidiariamente, al Derecho Común ...”.

En virtud a lo normado en el Art 113 de la Ley 5501/15 las cooperativas gozan de un gran beneficio impositivo ya que están exentas de pago de ciertos tributos a saber:

- a. Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital;
- b. Todo impuesto municipal o departamental, con excepción del Impuesto Inmobiliario, el Impuesto a la Patente de Rodados y el Impuesto a la Construcción;
- c. Aranceles aduaneros, adicionales y recargos, por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de haber ingresados al país;
- d. El Impuesto a la Renta, sobre los excedentes de las entidades cooperativas; sumándole a estas exenciones el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Demás está señalar que las cooperativas en Paraguay han constituido un factor elemental para el desarrollo social y económico para muchas ciudades que no tenían mucho apoyo del gobierno para afrontar sus dificultades. Este es el caso de las cooperativas de producción que han convertido ciudades abandonadas en emporios con una calidad de vida actual de sus habitantes envidiable por muchas otras.

A la luz de todos estos elementos fácticos y jurídicos podemos ver una luz al final del túnel, ya que deberíamos abordar el tema energético desde el punto de vista cooperativo. Precisamos esto ya que encararlo de esa forma ya que tendría muchas ventajas desde todo punto de vista para quienes formamos parte del sector cooperativo, en función a que se vea la manera de proveer un servicio tan indispensable como lo es la energía y más aún si es renovable, ecológica, a un costo bajo y sobre todo sustentable en el tiempo.

Entiendo que es estratégico ver nuevos paradigmas ya operativos y exitosos en el mundo para adaptarlos a nuestras realidades y así adecuarnos a las nuevas formas de producir energía. Es vital involucrarnos como cooperativistas para enfrentar este desafío que nos ayudará a crear nuevas oportunidades y una mejor calidad de vida con energía renovable y a un menor costo.





# “El potencial del cooperativismo de servicios públicos de Argentina para generar energía de manera comunitaria.”

Breve análisis de la normativa argentina en general y de la provincia de Buenos Aires en particular”

*Angel Echarren*

## RESUMEN

El presente trabajo apunta a destacar el potencial del cooperativismo de servicios públicos de Argentina respecto a los “Nuevos usos de las fuentes de energía” para beneficio de sus comunidades, teniendo en cuenta que en el sector de distribución eléctrica prácticamente todos los usuarios son asociados a su cooperativa.

Por otra parte, se destacarán cuestiones que resultan arbitrarias para el sector probablemente por el trato análogo a una empresa de capital que hace el Estado como regulador.

Por último, se proponen cuestiones locales y la invitación al trabajo conjunto con el cooperativismo de América y global.

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizará la normativa referente a la prestación eléctrica en la Argentina, donde el sector cooperativo presta el servicio de distribución mediante concesiones provinciales y/o municipales.

Es dable destacar que, en algunas provincias, las cooperativas de servicio de distribución eléctrica son preexistentes a las mismas (el país estaba conformado por provincias y territorios nacionales que posteriormente fueron provincias).

También se hará lo propio con la legislación que contempla el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica y el régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública en la República Argentina, focalizando la situación en la provincia de Buenos Aires y de las cooperativas que distribuyen energía eléctrica.



También se hace referencia a algunos casos de discriminación normativa que enfrentan las cooperativas de servicios públicos, entidades que prestan servicios en 598 comunidades de 15 provincias de la República Argentina, con antecedentes casi centenarios en la prestación de ese servicio (en 2026 se cumple 100 años la primera cooperativa de este sector " y primera en Sudamérica – situada en Punta Alta, provincia de Buenos Aires), respecto a otras distribuidoras de capital con fines de lucro.

## MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD ELÉCTRICA ARGENTINA

La ley nacional N° 24.065 - Régimen de la energía eléctrica - sancionada en diciembre 1991 y promulgada en enero de 1992, es la regulación que rige en la actualidad a la actividad eléctrica a nivel nacional.

Sin embargo, al tratarse de facultades no delegadas por las provincias, la regulación eléctrica es propia de cada una de ellas.

Por ello, en provincia de Buenos Aires la ley N° 11.769 (Marco regulatorio eléctrico)<sup>1</sup> rige las actividades de generación, transporte y distribución<sup>2</sup> de energía eléctrica en todo su territorio.

Diferencia de trato normativo nacional y provincial.

Respecto a los distribuidores de energía eléctrica, la ley nacional prevé (art. 3) que "el transporte y la distribución de electricidad deberán prioritariamente ser realizados por personas jurídicas privadas ". En este sentido, nada obsta a que una cooperativa eléctrica pueda realizarlo<sup>3</sup>.

Encuanto a la normativa provincial, la misma dispone (art.20) que "los generadores y los concesionarios de servicios públicos de distribución de electricidad deberán organizarse como sociedades anónimas, admitiéndose para el caso de servicios públicos de distribución, que sus titulares sean cooperativas integradas por los usuarios de esos servicios públicos..."

Esa excepcionalidad parece justificarse en el mismo artículo, que continúa expresando: "La Provincia de Buenos Aires reconoce especialmente entre los Distribuidores concesionarios del servicio público de electricidad a las entidades Cooperativas, en virtud de su naturaleza y los antecedentes históricos en la constitución y prestación del servicio eléctrico.

---

1. Sancionada 04-01-1996 y promulgada 17-01-1996.

2. La prestación del servicio eléctrico y la incumbencia del mismo está delimitada en esas tres actividades.

3. El código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.994) en su art. 148 reza: " Son personas jurídicas privadas: g) las cooperativas ".

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

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

Sin embargo, aparece aquí una PRIMERA CONTRADICCIÓN: pese a la loable y reconocida trayectoria del cooperativismo, la actividad de generación que importe transferir su excedente al Mercado Eléctrico Mayorista (M.E.M.), está vedada a las cooperativas, quienes deberán conformar una Sociedad Anónima para ello.

## **ENERGÍA DE FUENTES RENOVABLES EN ARGENTINA. ANTECEDENTES DEL SECTOR COOPERATIVO DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Durante la década de 1990 y principios de 2000, comenzaron varias experiencias de generación eólica por parte de cooperativas de servicios públicos, pudiendo decir que han sido pioneras en este tipo de generación en el país.

Se instalaron molinos en la provincia de Buenos Aires, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz <sup>4</sup> donde cada cooperativa es propietaria en su comunidad.

Lamentablemente hoy por distintas razones<sup>5</sup>, la mayoría de esos molinos se encuentran fuera de servicio.

Mucho más cerca en el tiempo, se cuenta con cooperativas que ya están instalando parques fotovoltaicos, pero en su mayoría se trata de pequeñas unidades de generación.

## **NORMATIVA DEL USO DE FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA. DEFINICIONES**

La ley nacional 26.190/2006 "Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica", con la reforma de 27.191 en su art. 2 define las Fuentes Renovables de Energía, estableciendo que "son las fuentes renovables de energía no fósiles idóneas para ser aprovechadas de forma sustentable en el corto, mediano y largo plazo:

4. Un total de 44 molinos instalados entre enero de 1994 y mayo de 2005 en las localidades de Claromecó, Darregueira, Mayor Buratovich, Punta Alta y Tandil (Buenos Aires); Comodoro Rivadavia y Rada Tilly (Chubut); Gral. Acha (La Pampa); Cutral-Co (Neuquén) y Pico Truncado (Santa Cruz).

5. Imposibilidad económica de reparación y/o reemplazo por máquinas de mayor potencia, dificultad de acceso a financiamiento, imprevisibilidad en las políticas tarifarias, entre otras.



energía eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, undimotriz, de las corrientes marinas, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y biocombustibles, con excepción de los usos previstos en la ley 26.093"

La excepción se trata de los biocombustibles mezclados con combustibles fósiles (bioetanol, biodiesel y biogás)<sup>6</sup>.

### **LEY 27.424 - RÉGIMEN DE FOMENTO A LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA DE ENERGÍA RENOVABLE INTEGRADA A LA RED ELÉCTRICA PÚBLICA.**

Esta norma<sup>7</sup> fija las políticas y establece las condiciones jurídicas y contractuales para la generación de energía eléctrica de origen renovable por parte de usuarios de la red de distribución, para autoconsumo, con eventual inyección de excedentes a la red.

Aparece así un nuevo actor, el usuario – generador.

Establece además la obligación de los prestadores del servicio público de distribución de facilitar dicha inyección, asegurando el libre acceso a la red de distribución, sin perjuicio de las facultades propias de las provincias<sup>8</sup>.

### **NECESIDAD DE UNA LEY QUE CONTEMPLE LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA COOPERATIVA**

En sus objetivos la ley 27.424 (diría el "fin último") contempla la eficiencia energética, la reducción de pérdidas en el sistema interconectado, la potencial reducción de costos para el sistema eléctrico en su conjunto, la protección ambiental prevista en el artículo 41 de la Constitución Nacional y la protección de los derechos de los usuarios en cuanto a la equidad, no discriminación y libre acceso en los servicios e instalaciones de transporte y distribución de electricidad (el resaltado me pertenece).

De la simple lectura mal podríamos estar en desacuerdo. Sin embargo, desde una óptica asociativa podemos decir que la ley promueve una actitud "individualista" por parte del usuario "generador que dispone de medios económicos para hacer su inversión.

---

6. La misma declara de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables con destino a la prestación de servicio público como así también la investigación para el desarrollo tecnológico y fabricación de equipos con esa finalidad. Prevé distintos beneficios y una contribución creciente de las fuentes de energía renovables (eólica, solar, biomasa, biogás, geotermia, gases de vertedero e hidro de hasta 50 MW) en el abastecimiento de la demanda eléctrica del país. Porcentajes de demanda a cubrir desde 8% en 2017 hasta el 20% en 2025 (hoy "setiembre 2022- se está cubriendo entre 12,4% y 14,8%).

7. Fecha de sanción 30-11-2017. Publicada en el Boletín Nacional del 27-Dic-2017.

8. En provincia de Buenos Aires no ha sido reglamentada aun.

Y esos derechos no pueden ser “un mejor derecho” ante sus pares asociados, cuando se trata de una empresa de propiedad conjunta como es la cooperativa.

Es así que el usuario-generador en su balance neto de generación, en el supuesto que haya generado lo suficiente para su consumo, no aportará lo suficiente para el mantenimiento de la red<sup>9</sup> lo cual recaerá en el resto de los asociados que no cuentan con los medios económicos para instalar su propia generación.

## **ARBITRARIEDAD HACIA EL SECTOR COOPERATIVO**

En esta ley surge un nuevo tratamiento arbitrario hacia el sector cooperativo, que seguramente surge del desconocimiento del cooperativismo poniéndolo en igualdad con una distribuidora sociedad de capital. La misma (art. 31) reza que “No podrán acogerse a los instrumentos y beneficios promocionales que disponga el FODIS (Fondo fiduciario para la Generación de Energías Renovables) d) las personas jurídicas, -incluidas las cooperativas” en la que sus socios hayan sido denunciados formalmente o querellados penalmente por delitos comunes que tengan conexión con incumplimientos tributarios.....”.

Esto, dada la posibilidad cierta que exista al menos un asociado que esté en dichas condiciones, en una comunidad donde la totalidad de los usuarios son asociados, significa lisa y llanamente una veda a un derecho a financiamiento por parte de las cooperativas.

## **GENERACIÓN CON FUENTES RENOVABLES EN MANOS DE LOS PROPIOS USUARIOS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA**

El sector cooperativo de servicios públicos puede ser la mejor herramienta para que la ley de generación distribuida beneficie en forma colectiva a todos sus asociados usuarios (en definitiva, la Comunidad que habitan), en igualdad y equidad y que cumpla con el fin último para el cual el legislador creó la norma.

Los usuarios asociados en cooperativas pueden autogenerar adquiriendo equipos (de generación solar o eólica “ las que mayormente se encuentran disponibles- según sea el recurso que exista en la región de que se trate) mediante su empresa cooperativa que podrá instalarlos en parque común o individualmente en los inmuebles de cada usuario.

Las cooperativas eléctricas en Argentina constituyen un gran capital social desconcentrado que, si se organizan adecuadamente pueden llegar a generar en forma conjunta en pequeños o grandes parques solares o eólicos

9. En provincia de Buenos Aires la estructura tarifaria compensa VAD (valor agregado de distribución) en Cargo fijo (C.F.) y en Cargo Variable (C.V.), por lo cual en caso de ausencia de consumo el C.F. resulta insuficiente y el resto de los usuarios deberá soportar el costo de mantenimiento de instalaciones, personal, energía disponible para casos de falta de generación propia del usuario, etc.



permitiendo, además, que aquellas localidades donde no exista el recurso natural para convertirlo en energía eléctrica también puedan tener su aporte a la generación limpia, asociados entre cooperativas para lograrlo en una zona que geográficamente presente altos rendimientos en la producción de energías renovables.

## **TAREAS QUE EL COOPERATIVISMO DE SERVICIOS PÚBLICOS DEBE IMPULSAR EN ARGENTINA Y PROPENDER AL DESARROLLO ARMÓNICO Y CONJUNTO CON EL COOPERATIVISMO DE LA REGION**

Sin lugar a duda, la necesidad de minimizar el uso de combustibles fósiles, pero sobre todo por la demanda de la propia sociedad que, en virtud de un compromiso medioambiental, el cuidado de la salud y la equidad intergeneracional, han motivado la búsqueda de un uso normalizado de distintas energías de fuentes renovables.

En Argentina las cooperativas de servicios públicos vemos esencialmente posibles (y estamos trabajando en ello) la generación mediante energía eólica, solar fotovoltaica e incluso algunas experiencias de biomasa al encontrarse muchas de ellas en comunidades con amplia ruralidad.

Vemos hoy grandes parques de empresas de lucro o incluso del propio Estado, pero podemos decir con orgullo que somos pioneras con la instalación de molinos para generación eólica, pese a que la política tarifaria no acompañó esos proyectos y/o la imposibilidad que una cooperativa pueda constituirse en generadora en el MEM.

Debemos trabajar por Comunidades de energía renovable y Comunidades energéticas, que desempeñan un papel crucial en la transición energética mediante la organización de acciones colectivas impulsadas por los ciudadanos (en nuestro caso los propios asociados) y por las administraciones. Gestionar las herramientas para la prestación de un servicio de calidad y trabajar en procura de educar para el consumo eficiente y racional de la energía eléctrica.

Procurar proyectos y fondos de financiamiento para la ejecución de obras de infraestructura eléctrica, de distribución y de generación distribuida o centralizada.

Estimular la implementación de sistemas de energía renovable en ámbitos locales urbanos, aumentando la aceptación pública de la transición a nuevos modelos energéticos, mejorando la seguridad energética y creando oportunidades para el crecimiento económico local.

Trabajar de manera conjunta con las cooperativas generadoras de energía de Región América en principio y con el resto de asociadas ACI a futuro, generando

un ámbito de encuentro para el debate, la formación de cuadros administrativos y técnicos, compartir el conocimiento y la experiencia, procurar e implementar herramientas de financiamiento y toda la acción que propenda a mejorar la calidad de vida de los asociados, el cuidado del medioambiente y el cumplimiento de los distintos ODS conforme los compromisos asumidos por el cooperativismo en general y que tanto ocupan al sector de servicios públicos en particular.

## CONCLUSIÓN

Las cooperativas en Argentina tienen historia, experiencia y profesionales formados en materia de servicios públicos para aportar y, en coordinación con el gobierno, llevar a cabo políticas de Estado tendientes a preservar el planeta. Por ello la importancia de desarrollar su máximo potencial respecto a un nuevo uso de las fuentes de energía.

Es necesario impulsar una ley de sostenibilidad energética que permita a los consumidores, usuarios y asociados a las cooperativas eléctricas, autogenerarse la energía con fuentes limpias, almacenarla en caso de que la tecnología lo permita, utilizar redes inteligentes para administrar el flujo de energía por sus redes y que los Estados financien estas actividades que permitirá lograr la eficiencia energética y que promueva la instalación de energía renovable.

El modelo cooperativo de empresa garantiza que el beneficio obtenido sea comunitario.

Para ello debe contemplarse la aprobación de un nuevo actor: el "Generador Comunitario" o "Generador Cooperativo" que en cumplimiento de los Principios y Valores cooperativos pero sin desatender los marcos regulatorios que rigen la relación Distribuidora-Usuario, pueda invertir en condiciones de equidad, valiéndose de su experiencia, planteles técnicos y personal calificado para generar en forma asociativa contribuyendo al cuidado y protección del medioambiente y dándole la oportunidad a cada uno de sus vecinos de ser parte de una gestión ambiental eficiente y superadora sin importar los recursos económicos que cada uno cuente.





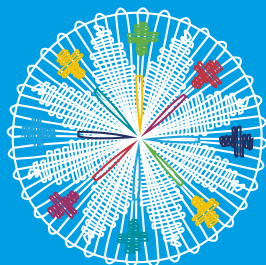
Congreso de Derecho  
Cooperativo

TEMA V  
**INNOVACIÓN Y NUEVAS FRONTERAS  
DE LA EMPRESA COOPERATIVA**



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





# “Las cooperativas como paradigma de innovación social<sup>1\*</sup>”

Jaime Alcalde Silva<sup>2\*\*</sup>

## RESUMEN

El presente ensayo quiere sugerir un camino de estudio que vincule a las cooperativas con una matriz disciplinaria que suministre datos para conseguir una definición común de empresa social. La cuestión se vuelve acuciante por el crecimiento que ha tenido en la última década el fenómeno de la innovación social, que ha sido estudiado con preferencia desde la economía o la organización empresarial. La cuestión se agrava si se considera que en el derecho comparado no existen lineamientos claros sobre qué es una empresa social. De ahí que los valores y principios que conforman la identidad cooperativa sean de utilidad, con los debidos matices o ajustes, para sentar las bases de definición de trabajo sobre esta clase de empresas. En este sentido, las cooperativas tienen una probada historia como laboratorio de innovación social desde su aparición a mediados del siglo XIX.

## INTRODUCCIÓN

Estas notas quieren centrar la mirada sobre la función de las cooperativas como paradigma de innovación social, pese a que ese carácter muchas veces se niegue. Esto exige comenzar por definir la innovación social y referir el fenómeno societario que en la última década ha capturado la atención en este ámbito, como son las *Benefit Corporations*, recibidas en el continente como tipo legal con el nombre de sociedades de beneficio e interés colectivo. Esta última figura permite aproximarse al concepto de empresa social, que presenta difusos contornos en el derecho comparado, hasta llegar a las cooperativas y la

1\* Este trabajo hace parte del proyecto intitulado "Innovación social corporativa desde el Derecho y la Economía", de la Convocatoria 2020 del procedimiento de concesión de ayudas a proyectos de investigación I+D+I en el marco de este Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020, Universidad de Almería y Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ID núm. R&D&I UAL2020-SEJ-C2085, que dirige el profesor Carlos Vargas Vasserot.

2\*\* Profesor asociado de Derecho Privado, Pontificia Universidad Católica de Chile.



ayuda que su identidad característica puede prestar para definir a esta clase de empresa en línea con el creciente incentivo que existe por la innovación social. Para acabar, se ofrece algunas conclusiones.

## LA INNOVACIÓN SOCIAL COMO CONCEPTO

La innovación social es un concepto cada vez más común y utilizado, que se ha visto potenciado por las crisis que ha atravesado el mundo en las dos primeras décadas de este siglo, una de ellas en curso. De hecho, y con especial fuerza en ciertos lugares, se asiste a un fenómeno de crecimiento exponencial respecto de experiencias de diversa índole que surgen como respuesta de las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos para afrontar los problemas que no han podido ser solucionados con los modelos tradicionalmente utilizados, muchas de ellas además con la finalidad de revisar los paradigmas económicos imperantes. Entre los estudios sobre la recepción de estas iniciativas cabe mencionar aquel llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg, que concluyó hace más de una década. Durante los años 2004 y 2010, dicho organismo desarrolló un estudio titulado “Experiencias en Innovación Social en América Latina y el Caribe”, comprobando cómo diversas iniciativas habían resultado un factor clave para mejorar las condiciones de vida a la población de la región. El ejemplo no es casual. Esta zona geográfica es un área de estudio propicia, puesto que la realidad económica y social del continente reclama soluciones que no son proveídas (o no lo son oportunamente) por parte de los respectivos Estados.

De manera descriptiva, y siguiendo el citado informe de la ECLAC, se puede definir la innovación social como la utilización de nuevas formas de gestión, de administración, de ejecución, de nuevos instrumentos o herramientas, o de nuevas combinaciones de factores orientadas a mejorar las condiciones sociales y de vida en general de la población de la región. En su “Guía para la innovación social” publicada en 2013, la Comisión Europea es más sintética y dice que ella “se puede definir como el desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para satisfacer las necesidades sociales y crear nuevas relaciones sociales o formas de colaboración”. Ambos conceptos coinciden en una idea matriz: se trata de generar un impacto positivo sobre la comunidad o el medioambiente mediante la resolución de un problema que se ha detectado como de urgente respuesta, empleando algún expediente novedoso.

Este problema puede ser muy heterogéneo (la Guía Europea y el Informe de la ECLAC dan varios ejemplos) y ser abordado y solucionado de múltiples modos, pues el foco recae en la capacidad de respuesta y la efectividad de la reacción. Por esta razón, el estudio de la innovación social resulta posible desde distintas aproximaciones y disciplinas, según el elemento que se quiera destacar. Aunque suele predominar el acercamiento relacionado con la economía o la organización empresarial, el derecho no es un campo ajeno. Incluso se podría

decir, empleando la terminología empleada por Thomas Kuhn (1922-1996), que en la última década el derecho de sociedades ha comenzado a asistir a su propia “revolución científica”, que trata de rectificar el que parecía ser el hilo conductor de cualquier análisis al menos desde la década de 1970: la maximización del beneficio individual de los accionistas.

En este sentido, son destacables los esfuerzos hechos en los últimos quince años para redirigir la comprensión del interés social como criterio articulador de los conflictos societarios, si bien la mirada comprensiva del entorno societario no fue ajena ni a la doctrina ni a los gobiernos corporativo de la época (el siempre citado caso “Dogde v. Ford”, fallado por la Corte Suprema de Michigan en 1919, ha sido un mito jurídico impuesto para asentar y respaldar una idea forzada). Aunque con matices respecto del fundamento para darles cabida, la consideración de los terceros interesados (stakeholders) se ha impuesto como una tendencia, que sólo opiniones minoritarias y en ciertos ámbitos resulta discutida todavía. Las políticas de sostenibilidad, ahora refrendadas por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), han marcado un punto de no retorno en esta materia. Lo mismo sucede con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, que fueron adoptados en 2011.

Al mismo tiempo, un factor decisivo en el surgimiento de estrategias de innovación social ha sido la activa participación de la comunidad desde la definición del problema que desean solucionar y la identificación de posibles alternativas de solución hasta su ejecución y su posterior seguimiento. Las experiencias al respecto son muchas y de muy variada índole, recogiendo las necesidades e idiosincrasia de cada país. Este compromiso es un elemento que ha sido estudiado desde la organización empresarial, puesto que el propósito, como motor de la actividad de la empresa, sólo puede penetrar de manera eficaz cuando existe una identificación de los órganos de administración con ese propósito y la estrategia de negocios se basa en su obtención. Aquí sucede algo similar, aunque son los propios interesados los que gestionan la solución del problema que los afecta.

### **LAS BENEFIT CORPORATION (B-CORPS) COMO FIGURA EMERGENTE**

Quizá la forma más representativa de innovación social desde el punto de vista jurídico en los últimos años sea el surgimiento de las empresas con propósito, que han sido reguladas en varios países. Siguiendo el ejemplo de las *Benefit Corporation (B-Corps)* del derecho estadounidense, reconocidas por primera vez por el estado de Maryland en 2010 y que cuenta incluso como una ley modelo preparada por B-Lab, la figura ha sido regulada en la Columbia Británica, Italia, Francia y Uganda. Sin embargo, Hispanoamérica es el lugar donde mayor recepción ha tenido la figura, probablemente debido a la fuerte campaña comunicacional que ha acompañado a la irrupción de fenómeno y una tendencia atávica hacia los trasplantes normativos que se presenta el continente. Hasta el



momento, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Panamá han publicado leyes para las sociedades de beneficio e interés colectivo (conocidas por el acrónimo de “sociedades BIC”), admitiendo esta figura como una particularización de los tipos legales existentes basada en la búsqueda de un impacto social o medioambiental positivo que obliga a los administradores y debe ser medido y reportado bajo estándares objetivos. En varios otros países, como Argentina, Brasil o Chile, existen proyectos de ley presentados en los distintos congresos. En España destaca la rápida tramitación del proyecto, que en menos de un mes fue presentado y aprobado en el Congreso de los Diputados (falta todavía su sanción en el Senado).

Detrás de esta expansión existe una fuerte red de apoyo. De hecho, para promover el reconocimiento legal de esta clase de emprendimiento, en 2019 la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) comenzó a desarrollar un proyecto para impulsar la creación de un marco regulatorio y legislativo que reconozca y dinamice las empresas con propósito o del cuarto sector, que está integrado por los 22 gobiernos iberoamericanos y por distintos actores relacionados con el cuarto sector (instituciones públicas, empresas, centros de innovación, universidades, centros de estudios, aceleradoras, y entes filantrópicos). En esta red participan también el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas para América Latina (PNUD) y el Foro Económico Mundial. El resultado de este proyecto ha sido la elaboración de reportes nacionales y un informe general, que son de consulta pública.

#### **IV. LOS DIFUSOS CONTORNOS DEL CONCEPTO DE “EMPRESA SOCIAL”**

En 2013, la Comisión Europea constataba que “las empresas sociales en particular, aunque sean pequeñas en número (marginales o de nicho), tienen conocimientos e inteligencia valiosos para la innovación social para Europa”. La situación ha cambiado en estos últimos diez años. En la actualidad, el universo de nuevas formas asociativas que tienen algún componente social es bastante amplio y con nombres muy diversos: *blendedenterpresises*, *low-profitlimitedliabilitycompanies (L3C)*, *certificatdbenefitcorporation o publicbenefitcorporation*, *dual- o multi-purposeentities*, *flexible- o social purposecorporations*, *low-profitlimitedliabilitycompanies*, por citar las más conocidas en el derecho comparado. Si se busca un género próximo que las comprenda, estas formas societarias pueden ser agrupadas dentro de la citada categoría de “empresa social”, aunque el concepto requiere de algunas precisiones y sea susceptible de variadas concreciones jurídicas. De hecho, la Comisión Europea abordó el punto en el documento publicado en 2020 y titulado “Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa”. Por lo demás, respecto de muchas de estas nuevas formas empresariales tampoco se trata de un fenómeno que carezca de cuestionamientos, algunos más superficiales, otros más profundos, por las bases conceptuales sobre las que se asienta. Incluso hay un factor geográfico que incide en su configuración (por ejemplo, en Bolivia la Ley

1055, de 2018, concibe las “empresas sociales” como aquellas que, habiendo caído en insolvencia, han sido recuperadas por sus trabajadores).

Por cierto, la conciencia social ha ido permeando el derecho también a través de una mayor profundización y extensión de cobertura de esa categoría doctrinal en construcción y de difusos confines que es la responsabilidad social corporativa, cuyo objetivo consiste en mitigar los impactos sociales de la acción empresarial. En su caso, no se trata de resolver un problema por parte de los propios actores, sino más bien de corregir las externalidades negativas que un desarrollo puramente economicista del giro societario puede conllevar. A la misma finalidad se dirigen las políticas medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG) que se han comenzado a introducir, generalmente por medio de código de buenas prácticas o instrumentos semejantes emanados de los respectivos organismos reguladores. Son estas políticas de sostenibilidad, cada vez más generalizadas y complejas, las que han reafirmado el concepto amplio de interés social al que antes se hacía referencia.

## **V. LAS COOPERATIVAS, LA INNOVACIÓN SOCIAL Y LA BÚSQUEDA DE UN CONCEPTO DE “EMPRESA SOCIAL”**

Frente a este panorama de cambios, cabe preguntarse qué función cumplen las cooperativas y su regulación. La respuesta más intuitiva es que ellas han sido históricamente un instrumento de innovación social, desde la creación en 1844 de la “Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale” hasta las distintas modalidades surgidas como respuestas a los cambios que los siglos XX y XXI han traído consigo, entre las que destacan las cooperativas sociales. Sin embargo, la respuesta sobre la que ahora se quiere indagar es otra. Se trata de reflexionar sobre la influencia o punto de referencia que la identidad cooperativa tiene respecto de las iniciativas de innovación social que acaban teniendo una regulación legal como formas asociativas, puesto que las cooperativas poseen una conceptualización estandarizada debida al trabajo desarrollado por el movimiento cooperativo a partir del congreso inaugural de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado en París en 1896, que trae causa en los estatutos de la citada primera cooperativa moderna constituida en la ciudad inglesa de Rochdale, sin contar con los textos que buscan la armonización, como las leyes modelos (por ejemplo, aquella existente para Latinoamérica) o el “ABC para una Ley de cooperativas” preparado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En la “Declaración sobre Identidad Cooperativa” aprobada en el Congreso de Manchester de 1995, dicha identidad se estructura sobre tres pilares: un concepto de cooperativa y unos valores y principios que informan el movimiento cooperativo. El concepto se nutre de esos valores y principios. Lo que caracteriza a una cooperativa es que se trata de una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de



propiedad conjunta y democráticamente controlada. En esa definición están envueltos los valores de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y también los principios de adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativa, e interés por la comunidad.

El último de estos principios ha sido poco estudiado, con las consecuencias que ello supone. En un reciente trabajo que aborda el contenido del séptimo principio cooperativo, Daniel Hernández ha constatado que la situación actual conduce a que “cualquier conducta que procure un beneficio en el medioambiente o a otro colectivo diferente al de los socios, y a pesar de que presenten una relación más estrecha con otro principio como el de educación o intercooperación, va a ser catalogada como perteneciente al séptimo principio”. Esto significa, concluye dicho autor, que “las cooperativas van a encontrar muchas facilidades a la hora de justificar el cumplimiento de este principio y de demostrar su aspecto más social”. Por cierto, un correcto desarrollo de este principio aboca también al balance social, un instrumento que la responsabilidad social empresarial ha difundido y parece estar paulatinamente consolidándose.

Aunque se ha discutido, no cabe duda de que las cooperativas deben ser consideradas “empresas sociales”, al punto que la mayoría de los elementos que se utilizan para describir estas últimas son extrapolaciones de sus notas características, vale decir, de aquellos valores y principios que les confieren una identidad característica. Por eso, las cooperativas pueden ser calificadas como un paradigma o laboratorio de innovación social y merecen un estudio también desde esta perspectiva.

Antes se ha dicho que el concepto de “empresa social” es huido. Ellas se conciben como organizaciones no puramente lucrativas de carácter privado que proporcionan bienes y servicios directamente relacionados con su objetivo explícito de beneficiar a la comunidad. Esta comprensión depende de la confluencia de factores económicos (actuación continuada de producción de bienes o prestación de servicios, alto grado de autonomía, nivel significativo de riesgo económico, y cantidad mínima de trabajo remunerado) y sociales (objetivo explícito de beneficiar a la comunidad, iniciativa impulsada por un grupo de ciudadanos, poder de decisión desligado de la propiedad del capital, carácter participativo y distribución limitada de utilidades) que demuestran que esa finalidad hace parte de la propia estructura organizativa de la empresa. El término “empresa social” designa así un tipo de organización privada cuyas características distintivas consisten en la finalidad perseguida, la actividad que lleva a cabo para conseguir ese fin, y la estructura interna de gobierno. Son estos tres aspectos los que deben conformar parte de la regulación uniforme a partir de ciertos parámetros o criterios generales susceptibles de adaptación a las respectivas realidades nacionales. Todos ellos deben concurrir para que se

esté en presencia de una empresa social. La pregunta, y la cuestión permanece abierta, es en qué grado cada tipo de empresa debe satisfacer esos elementos.

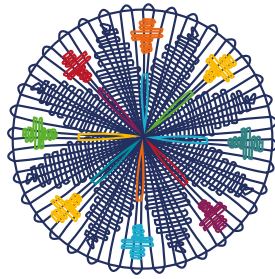
El desarrollo de los valores y principios cooperativos, que cuenta con un largo desarrollo, puede servir para dotar de contenido la identidad de las empresas sociales. La pregunta es hasta dónde se pueden extrapolar esos valores y principios considerando que, a diferencia de las cooperativas, las empresas que reciben la calificación de “social” no comportan usualmente un tipo societario diferenciado, sino que son particularizaciones de alguno ya existente. ¿Hasta dónde se puede extender la adhesión voluntaria y abierta o la gestión democrática en una sociedad mercantil que revista la calidad de “social”? ¿Se puede predicar la autoayuda, la igualdad o la solidaridad de cualquier empresa social, y siempre con la misma intensidad? ¿Son esos valores y principios exigibles en el mismo grado que a una cooperativa? Estas y otras preguntas entrañan el desafío de buscar un mínimo común para las empresas sociales.

## VI. CONCLUSIONES

Por cierto, el derrotero que se abre con las consideraciones antes esbozadas es múltiple. Un acercamiento puede ser empírico, detectando las diferencias que pueden existir entre el modo que una cooperativa y una empresa social produce un impacto social o medioambiental positivo. Otro puede quedar en el aspecto estrictamente jurídico, detectando la especificidad de cada tipo social. También cabe una aproximación desde las políticas públicas, buscando que los valores y principios cooperativos se extiendan más allá de su ámbito natural. Estas ideas quieren propiciar el debate, en especial considerando que tras el encuentro celebrado el 22 de julio de 2022 e intitulado “Contribución de la economía social a los ODS y potencial de una resolución de la ONU en economía social”, que fue organizado por el gobierno español con el apoyo de la OIT, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, se ha avanzado en una propuesta de resolución sobre el fomento de la economía social.

A esto se suma que han pasado ya casi treinta años desde la “Declaración de Identidad Cooperativa”. Las revisiones anteriores efectuadas por la Alianza Cooperativa Internacional se produjeron pasadas tres décadas de cada formulación (1937, 1966 y 1995). El cambio de generación y la circulación de ideas que este primer cuarto del siglo XXI ha traído consigo aconsejan volver sobre los valores y principios cooperativos, ya para afinar su formulación, ya para extraer nuevas consecuencias o corolarios.





Congreso de Derecho  
Cooperativo

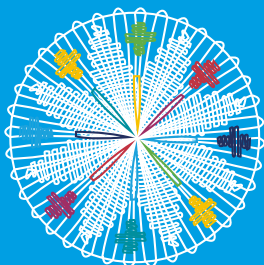
# TEMA VI

## REALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPROMISO CON LA COMUNIDAD



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





## “La promoción de la igualdad de género en las cooperativas y su vinculación con el principio de compromiso con la comunidad”

*Patricia A. Fernández de Andreani*

### RESUMEN

La realización del principio de compromiso con la comunidad exige trabajar por el desarrollo sostenible de la comunidad. Tal objetivo también importa satisfacer el interés general de la democracia garantizando el acceso de los derechos humanos de las mujeres y su efectiva representación en los ámbitos de decisión de las cooperativas.

### DESARROLLO

El principio de preocupación por la comunidad incorporado en el congreso de la ACI en el año 1995 se hace eco de los contemporáneos esfuerzos de la ONU relacionados con los derechos humanos y el medio ambiente.

Con posterioridad en fecha 25 de septiembre de 2015, la ONU adoptó un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad mundial como parte de la que se denominó la Agenda 2030, que recoge los 17 objetivos de desarrollo sostenible.

La definen como.... “un llamamiento a las empresas para que incorporen 10 principios universales relacionados con los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción en sus estrategias y operaciones, así como para que actúen de forma que avancen los objetivos sociales y la implementación de los ODS. Al involucrar a miles de empresas de todos los tamaños y sectores de todo el mundo, estamos trabajando para movilizar un movimiento verdaderamente global de empresas responsables que integran la sostenibilidad en sus estrategias y operaciones principales tanto para el beneficio

---

1. Abogada, Doctora en Derecho, Diplomada en Altos Estudios Europeos, Master en Derecho de la Empresa de la Universidad Austral, Autora de numerosas publicaciones y libros, profesora del Programa de Doctorado de la UMSA y de grado UBA.



de la sociedad como para el suyo.”

En miras de satisfacer dichos objetivos, la República Argentina viene promoviendo políticas públicas que buscan a través de acciones positivas que las mujeres puedan acceder a los distintos espacios de la dirigencia social, en especial de las sociedades comerciales, sin embargo, existe una total ausencia en materia cooperativa.

Siguiendo lineamientos internacionales y en especial el camino recorrido por varios países europeos<sup>2</sup> de reconocida madurez institucional y jurídica en materia de Derechos Humanos y en especial de la mujer<sup>3</sup>, la Argentina viene dictando normas en algunos casos imperativas y otras recominatorias para promover la igualdad real de las mujeres en el ámbito del poder económico, que repasaremos en lo sucesivo, poniendo especial énfasis en la deuda que persiste en materia cooperativa. Veamos.

## **LAS SOCIEDADES ABIERTAS. LA RESOLUCIÓN GENERAL N 797/2019 Y LA GUÍA DE RECOMENDACIONES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL MERCADO DE CAPITALES, COMO NORMAS RECOMENDATORIAS.**

La Resolución General de la Comisión Nacional de Valores que reforma el Código de Gobierno Societario de fecha 14 de junio de 2019 es una clara medida recominatoria y en este sentido establece como principio rector que el

2. Entre los países que han establecido cuotas de género imperativas que incorporan sanciones para la integración de órganos de administración de sociedades se encuentran Noruega (2003; 40 %), Francia (2011; 40 %), Bélgica (2011; 33 %), Italia (2011; 33 %) y Alemania (2015; 30 %), o sin sanciones, como Islandia (2010; 40 %) o los Países Bajos (30 %; 2016). A su vez, como testimonio de medidas recominatorias encontramos España. Así el derecho español ya en el año 2007 sancionó la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En su art. 75 relativo a responsabilidad social de las empresas dispone que “Las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada procurarán incluir en su Consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de esta Ley. Lo previsto en el párrafo anterior se tendrá en cuenta para los nombramientos que se realicen a medida que venza el mandato de los consejeros designados antes de la entrada en vigor de esta Ley”. Esta norma de no fácil interpretación concibe la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como vertiente de la responsabilidad social empresaria, procurando la presencia equilibrada de hombres y mujeres en “los Consejos de administración de las sociedades mercantiles”.

Por su parte, la Ley de Sociedades de Capital dispone de normas que procuran promover la igualdad de representación de género. Así el artículo 529 bis 2, “Carácter necesario del consejo de administración. 1. Las sociedades cotizadas deberán ser administradas por un consejo de administración. 2. El consejo de administración deberá velar por que los procedimientos de selección de sus miembros favorezcan la diversidad de género, de experiencias y de conocimientos y no adolezcan de sesgos implícitos que puedan implicar discriminación alguna y, en particular, que faciliten la selección de consejeras.

A su vez, la misma norma en el artículo 529 *quince* b) dispone “3. Sin perjuicio de las demás funciones que le atribuya la Ley, los estatutos sociales o, de conformidad con ellos, el reglamento del Consejo de Administración, la Comisión de nombramientos y retribuciones tendrá como mínimo las siguientes funciones: ...b) Establecer un objetivo de representación para el sexo menos representado en el Consejo de Administración y elaborar orientaciones sobre como alcanzar dicho objetivo”.

Por último, la Ley de modificaciones estructurales exige que se informe al socio sobre el impacto de género en el órgano de administración en los casos de transformación (art. 9) y fusión (art. 31, 11ª).

3. “Diversidad de género en los consejos de administración: El efecto de la normativa en la presencia de mujeres en las empresas españolas cotizadas”, aDResearchESIC, N°22, Vol 22, · Monográfico especial, marzo 2020, · págs. 60 a 81.

directorio deberá contar con niveles adecuados de independencia y diversidad que le permitan tomar decisiones en pos del mejor interés de la compañía, evitando el pensamiento de grupo y la toma de decisiones por individuos o grupos dominantes dentro del Directorio.

En particular, la resolución indica que “El directorio deberá activamente propiciar la conformación de un directorio diverso, teniendo en consideración la diversidad de género, origen geográfico, edad, perfil étnico y experiencia profesional.... En cuanto a la diversidad de género, resulta de especial relevancia para la compañía no solo considere la composición del Directorio sin la equidad en la remuneración de sus miembros y también la posibilidad de que mujeres tengan acceso a puestos de liderazgo en el Directorio, tales como la Presidencia del órgano o algunos de sus comités. La transparencia y divulgación en materia de diversidad en el directorio es un elemento importante para los inversores y muestra la profesionalización del órgano...”.

Como se advierte la reforma sobre el Código de gobierno societario, solo dispone de recomendaciones sobre la integración diversa del órgano de administración.

En la misma línea y de similares características recomendarías se dictó en fecha 29/04/21 una nueva Resolución conjunta 21029/2021 entre la CNV y el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad que comprende la nueva guía de recomendaciones para la igualdad de género en el Mercado de Capitales. Esta guía es una gran herramienta para sensibilizar y desarrollar la inclusión de la igualdad de género y el respeto por la diversidad como valor de la compañía. Aunque su dictado no permitirá cambiar de forma inmediata la matriz esencialmente masculina, estas recomendaciones permitirán abrir muchas mentes y ser vehículo de muchos cambios no solo en ámbito de las sociedades cotizantes, sino que servirán de faro para las cerradas.

En la citada Resolución se recomiendan los siguientes pasos: a) Creación y fortalecimiento de un área de género; b) Contratación y selección de personal. En relación con la contratación de personal se sugiere técnicas de búsqueda y selección libres de estereotipos que garanticen la igualdad de oportunidades y prevengan la discriminación; c) Política de Co responsabilidad: Promover la perspectiva de corresponsabilidad en el trabajo de cuidados, promoviendo que los varones asuman dichas tareas y reduciendo así la feminización que históricamente presentan, constituye una herramienta adicional pero central para reducir las desigualdades de género en lo que respecta a las posibilidades de desarrollo profesional. d) Brecha salarial. Las condiciones más desfavorables para las mujeres en cuanto al acceso al empleo y la permanencia en él se ven reflejadas en la brecha de ingresos entre los géneros. En ese sentido, se sugieren las siguientes recomendaciones: Relevamientos sobre remuneraciones promedio de las personas empleadas por género y jerarquía ocupacional a fin de identificar la existencia de brechas de ingresos al interior de la empresa, dónde se generan y



cuáles son sus causas. Cumplimiento de igual remuneración por trabajo de igual valor, entendidos estos por trabajos similares o idénticos. Relevamientos sobre la existencia de segmentación horizontal al interior de la empresa, en relación con la existencia de áreas y tareas con escasa diversidad de género vinculada a los estereotipos de género. Las políticas de licencias y de organización de las tareas de cuidado, no deben atentar contra la estabilidad y proyección de la carrera profesional de las personas empleadas en la empresa. r) Abordaje y prevención de la violencia y acoso con motivos de género. Las recomendaciones indican que la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral importa quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función, como el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral. g) Masculinidades. Se recomienda sobre la masculinidad. La masculinidad hegemónica es un conjunto de características que una sociedad patriarcal espera que los varones incorporen a través de su educación y sociabilización. Algunas expresiones de estos mandatos son los comentarios y los chistes sexistas y/o discriminatorios, las actitudes dominantes, la cosificación de las mujeres, entre otras; h) Lenguaje y comunicación inclusiva y/o no sexista. Actividades y obsequios. El lenguaje que se utiliza para hablar y la forma en que elegimos comunicar, resulta de especial relevancia a la hora de fomentar espacios de participación inclusivos.

## **1.2. LAS SOCIEDADES CON PARTICIPACIÓN ESTATAL, LAS SOCIEDADES QUE RECURREN AL AHORRO PÚBLICO, LAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS Y LAS PERSONAS JURÍDICAS INSCRIPTAS ANTE LA INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL MODELO DE NORMA IMPERATIVA ELEGIDO POR LA INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (IGJ)**

- a. **La Resolución 34/2020 de la Inspección General de Justicia.** A diferencia de las normas recomendatorias adoptadas por la CNV, la Resolución de la Inspección General de Justicia se destaca por ser una medida de carácter imperativa que representa una auténtica medida de acción positiva que garantiza y promueve la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales suscriptos y ratificados por el país en materia de Derechos Humanos.

Esta resolución establece que las sociedades y las personas jurídicas alcanzadas deberán incluir en su órgano de administración y, en su caso, en el de fiscalización una composición que integre la misma cantidad de miembros femeninos que de masculinos. Si el número fuere impar, el órgano debe integrarse de forma mixta, con un mínimo de un tercio de integrantes femeninos.

También se dispone que se permite la registración de datos con perspectiva de género. Es decir, en cualquier instrumento público o privado registrable que requiera la incorporación de datos identificatorios, podrá consignarse las

iniciales del nombre que figure en el Documento Nacional de Identidad con su apellido completo, la fecha de nacimiento, número de DNI y el nombre de pila elegido en función de la identidad de género elegida.

Por último, dispone que las sociedades y personas jurídicas deberán en el informe previsto en el artículo 66° de la Ley 19.950 contener la descripción de las políticas de género adoptadas, sus objetivos y los procedimientos utilizados para lograr un equilibrio entre el número de hombres y mujeres.

- b. **Sujetos alcanzados.** El artículo 1° de la Resolución en cuestión dispone que las personas jurídicas alcanzadas por dicha norma son las asociaciones civiles en proceso de constitución; las simples asociaciones que soliciten su inscripción en el registro voluntario; las sociedades anónimas que se constituyan, en cuanto estuvieren o quedaren comprendidas en el artículo 299, de la Ley N° 19.550, excepto las abarcadas por los incisos 1°, 2° y 7°, las fundaciones con un consejo de administración de integración temporaria y electiva y las Sociedades del Estado (Ley N° 20.705).
- c. **Sanciones.** La Resolución bajo examen no contiene sanciones, aunque el no cumplimiento habilitará a la IGJ a no inscribir los cambios en la composición de los órganos, pudiendo dictar en su caso la irregularidad e ineficacia administrativa.

### **1.3. LAS SOCIEDADES INSCRIPTAS ANTE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. NORMAS RECOMENDATORIAS A TRAVÉS DE LA LEY N 10719**

La otra jurisdicción que ha adoptado medidas positivas recomendatorias en la Provincia de Córdoba. Repasaremos los principales alcances:

a) **Objetivo de la Norma.** La finalidad de esta ley provincial es fomentar y promover la participación femenina en los órganos de administración y fiscalización de las personas jurídicas privadas. Cabe resaltar que esta norma no impone condiciones que limiten la autonomía de la voluntad, provocando algunos efectos no deseados. Por el contrario, se trata de algo voluntario, no impuesto, donde el fin es incentivar, invitando a las entidades a cumplir con el principio de equidad. Esta Ley, a su vez, busca derribar barreras culturales y prejuicios impuestos por la sociedad a lo largo del tiempo y que se encuentran, hoy más que nunca, en tela de juicio.

### **1.4. LAS COOPERATIVAS: INTENTO FRUSTRADO DE INCORPORAR MEDIDAS TENDIENTES A LA EQUIDAD EN LA REPRESENTACIÓN**

A pesar de que el primer intento de regulación tendiente a promover el ingreso a las mujeres a lugares dirigenciales en las sociedades haya sido la media sanción conseguida en la Cámara de Diputados en lo relativo a cooperativas, distintas y



desconocidas fuerzas del propio movimiento cooperativo, frustraron tal intento.

El proyecto intentaba modificar la Ley de Cooperativas en sus arts. 50, 63 y 65, en este sentido: “Artículo 50: Cuando el número de asociados pase de cinco mil, la asamblea será constituida por delegados elegidos en asambleas electorales de distrito en las condiciones que determinen el estatuto y el reglamento. Puede establecerse la división de los distritos en secciones a fin de facilitar el ejercicio de los derechos electorales a los asociados. En estos casos la integración de delegados deberá asegurar la participación proporcional de mujeres según la composición del padrón de asociados”. Artículo 63: “El Consejo de Administración es elegido por la Asamblea con la periodicidad, forma y número previstos en el estatuto. Los consejeros deben ser asociados y no menos de tres (3). La duración del cargo de consejero no puede exceder de tres ejercicios. Los consejeros son reelegibles, salvo prohibición expresa del estatuto. La representación femenina en los órganos de administración será de un mínimo del 30 % (treinta por ciento). En caso de que el número de mujeres asociadas fuere menor al número de integrantes femeninas del consejo que resultare de aplicar dicho porcentual a su conformación, se establecerá la participación obligatoria de 1 (una) mujer en la integración del órgano de administración cooperativa. Ante la imposibilidad de cumplimentar la integración obligatoria de 1 (una) mujer, la entidad cooperativa deberá informar a la autoridad de aplicación quien resolverá fundadamente. Cuando el sistema de elección fuera a través de listas, su conformación deberá mantener un orden alternado uno y uno de personas de diferente sexo hasta cumplir con el porcentaje establecido, no pudiendo oficializarse ninguna que no cumpla con este requisito. En todo otro mecanismo electivo de consejeros deberá respetarse el porcentual señalado en el párrafo anterior. Estarán exceptuadas de cumplir con este régimen de representación mixto aquellas cooperativas integradas exclusivamente por asociados de un sólo género, las cooperativas de grado superior, y aquellas que estén integradas por personas jurídicas exclusivamente. En estos casos deberán establecerse comités de equidad de género que procuren la promoción y la participación equitativa de género entre sus asociados”.

Como se advierte del Proyecto que goza de media sanción en la Cámara de Diputados, la obligación de la representación de las mujeres no es una mera recomendación, sino que se trata en el caso de una obligación de resultados, ya que de no cumplirse con la manda podría ser observada por la Autoridad de Aplicación (INAES) y/o impugnada de nulidad (art. 62 de la Ley de cooperativas).

Las cooperativas son de por sí organizaciones voluntarias que por sus principios y naturaleza se destacan por la mayor integración y participación de sus componentes, sin distinción de sexo, edad, religión, raza, etc. De allí que es importante que la norma cooperativa y los estatutos sociales contemplen disposiciones que promuevan la integración equitativa de mujeres y varones.

## 2. CONCLUSIONES

La falta de inserción de la mujer en el ámbito empresarial da cuenta de la discriminación de las mujeres en los ámbitos de administración y dirección de las empresas. No podemos apostar el cambio solo depositando ese desafío en los varones de poder. En especial en lo que refiere a las empresas de la economía social se requiere normas imperativas para combatir las discriminación y monopolio de la responsabilidad, de este modo estaremos contribuyendo con los objetivos de desarrollo sostenible y en consecuencia con el séptimo principio de la ACI.

En Latinoamérica de acuerdo al informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "solo el 14% de las firmas son de propiedad femenina; los directorios de la región cuentan con un 15% de participación femenina; y tan solo en el 11% de las empresas el puesto de gerente principal está ocupado por una mujer"<sup>4</sup>, esto debe complementarse con los resultados de la Revista Mercado y KPMG que dan cuenta que en Argentina de las 1000 empresas que más comercializan solo el 13,7% de los cargos de los directorios está ocupado por mujeres y que el 95% de los cargos de presidente está ocupado por varones<sup>5</sup>.

A su vez el informe del BID citado precedentemente demuestra que cuanto más estricta es la ley de cuotas de género en los directorios, mayor es la representación de mujeres dentro de los mismos.

Lo cierto es que la empresa en términos generales, como así también muchas empresas de la economía social, en especial las de servicios, como son las cooperativas de seguros, bancos cooperativos, cooperativas de servicios públicos, entre otras, sigue siendo un ámbito de la masculinidad de la dominación. Esto exige un consenso en torno a valores éticos que permita cuestionar la mayoritaria representación masculina en los ámbitos del poder económico.

---

4. Conf. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División Género y Diversidad, "Una olimpiada desigual", Nota N° IDB-TN-2255, agosto 2021.

5. Revista Mercado, Agosto 2021.





# “El cooperativismo y su intervención en la comunidad”

*Francisco José Valle Gómez*

## RESUMEN

La pandemia del COVID-19 puso a prueba la solidaridad de la sociedad civil; la eficacia y eficiencia de los servicios públicos de salud; y el verdadero espíritu de solidaridad de las personas.

En ese sentido, las cooperativas han realizado importantes incursiones para paliar varias necesidades urgentes en el Paraguay, durante el momento más duro de la pandemia y en la actualidad siguen coadyuvando en la recuperación y desarrollo de la economía y finanzas de los socios, fortaleciendo directa o indirectamente el intercambio de bienes, servicios y productos en las comunidades en las que tienen influencia.

El principio “Compromiso con la comunidad”, si bien es relativamente nuevo, ha adquirido mayor relevancia e importancia durante los momentos más duros de la pandemia y actualmente se encuentra más vigente que nunca, ya que los efectos post pandemia siguen golpeando fuerte a muchos compatriotas.

Aquellos que no han podido vivenciar en la práctica dicho principio podrán hacerlo en adelante ya que los efectos de la pandemia y las necesidades de la comunidad aún no han terminado.

Siendo un principio relativamente nuevo, incorporado por la ACI en 1995 e incluido en la legislación paraguaya a través de la Ley N° 5.501/15, corresponde analizar también los límites legales y regulatorios a la aplicación del principio analizado, para evitar que los directivos incurran en alguna responsabilidad administrativa, penal o civil por su errónea aplicación.

## LAS COOPERATIVAS Y SU ENTORNO EN EL PARAGUAY

De acuerdo con la Ley de Cooperativas, en el texto modificado por la Ley N° 5.501/15, el compromiso con la comunidad está presente como principio rector del cooperativismo paraguayo, al disponer:



**Art. 4°.- Principios.** *La constitución, organización y el funcionamiento de las cooperativas, deben observar los siguientes principios:*

**...g) Compromiso con la comunidad y la sostenibilidad ambiental:** *La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros.*

Dos ideas son clave para enmarcar la aplicabilidad de dicho principio cooperativo:

La primera de ellas es la comunidad, entendida ésta como un grupo de personas que viven en un determinado territorio o que tienen los mismos intereses y cuyo comportamiento se encuentra ajustado a ciertas normas que rigen su vida.

La segunda es la sostenibilidad ambiental, que debe ser entendida como la necesidad de que el bienestar comunitario no impacte negativamente en el medio ambiente, debiendo necesariamente buscar el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades y aspiraciones y la preservación del medio ambiente, en todas sus dimensiones.

Es así como las Cooperativas pueden influir positivamente en la comunidad, respetando el medio ambiente y paliando en la medida de sus posibilidades aquellas necesidades comunitarias en donde el Estado no puede o no considera necesario ayudar.

Recordemos que cada país elabora un esquema de prioridades a ser atendidas, que se prepara en base a distintos parámetros.

Pero, cabe destacar que, a pesar de los planes del Estado, éstos no siempre son buenos ni buscan el bienestar general. Se priorizan salarios de funcionarios públicos, en detrimento de Obras Públicas o Servicios Básicos como la Salud y la Educación. Esta última, con el agravante de que, además de no ser siempre de buena calidad, no llega a toda la población.

Es ahí en donde el cooperativismo puede realizar diferentes actividades, para colaborar en la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los socios que forman parte de una comunidad, motivando e invitando al mismo tiempo a más personas a sumarse a la membresía cooperativa.

Es dable destacar que dicho compromiso no implica dar solución a todas las necesidades de la comunidad, sino analizar e individualizar cuestiones que son requeridas por la mayoría del grupo y que, de implementarse, beneficien a la generalidad disminuyendo al mínimo los efectos directos e indirectos de dichas necesidades.

Las cooperativas pueden colaborar con la comunidad, ya sea aportando

recursos (total o parcialmente) o bien coadyuvando en la organización de las tareas para lograr un objetivo comunitario (Satisfacción de necesidades de la salud; educación; infraestructura; espacios recreativos; y, laborales).

## LA INICIATIVA COLABORATIVA EN UN ENTORNO DESFAVORABLE

Cabe destacar que toda necesidad es a la vez una oportunidad. El hombre seguiría en las cavernas si no hubiera tenido hambre o frío.

Es así como un entorno desfavorable, sin oportunidades y sin presencia Estatal, obligan a la comunidad a buscar otros mecanismos para auto ayudarse; auto sustentarse, y es ahí donde surge la necesidad de encarar una empresa social, de ayuda mutua y que no persiga fines de lucro, como son las cooperativas, como herramienta clave par la satisfacción de esas necesidades.

La pandemia del Covid-19 y las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional en Paraguay han tenido efectos colaterales consistentes en despidos laborales; disminución de la actividad comercial; disminución de la prestación de los servicios; merma en la producción de artículos que no son de primera necesidad. Todo eso ocasionó la disminución del dinero circulante y esto a su vez trajo pobreza, en algunos casos extrema en muchos lugares del territorio nacional.

**Fin de la Pobreza:** El principio "Compromiso con la Comunidad y la sostenibilidad ambiental" coadyuva también con el 1° Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) que busca acabar con la pobreza, entendida esta como aquella en la que está inmersa la población más pobre, más vulnerable y que se ha visto terriblemente agravada con la pandemia del Covid-19.

El compromiso con las comunidades para combatir la pobreza desde el cooperativismo consistió durante la pandemia del Covid-19 en:

- » Mantener las fuentes de trabajo;
- » Modificar las condiciones originalmente pactadas en los contratos de créditos;
- » Cumplir con los compromisos asumidos;
- » Brindar créditos con plazo de gracia de hasta un año para el inicio del pago de estos;
- » Conceder préstamos a socios que contaban con micro; pequeñas y medianas empresas, para el pago de salarios y para mantener sus emprendimientos operativos y en funcionamiento.

Mantener las fuentes de trabajo en las cooperativas ayudó que no se corte la cadena de pagos y en cada localidad permitió que el dinero siga circulando, que los servicios sigan siendo brindados y que de una u otra manera la economía zonal siga en movimiento.



La modificación de las condiciones originalmente pactadas en los contratos de crédito permitió que aquellos socios que perdieron su trabajo; sus clientes o tuvieron que cerrar sus emprendimientos particulares por culpa de los efectos de la pandemia, puedan honrar sus compromisos de forma más flexible y con cuotas ajustadas a sus posibilidades, incluso con largos periodos de gracia. Esto permitió la conservación de su calificación crediticia al efecto de contar con créditos para reactivar sus emprendimientos al momento de la merma de la pandemia.

La concesión de créditos a socios que contaban con MIPYMES (Micro; Pequeñas y Medianas Empresas) permitió mantener puestos de trabajo, y como ya dijimos con anterioridad, permitió mantener vigente la cadena de pagos, a la espera de mejores condiciones para seguir adelante con las actividades empresariales privadas de los socios.

Las cooperativas no aumentaron sus ganancias con esas medidas, e inclusive algunas tuvieron pérdidas, pero se colaboró con la economía de las comunidades a nivel nacional al mantener estables los ingresos de los trabajadores de las entidades cooperativas, también al permitir nuevas condiciones de pago a los socios cuyas fuentes de ingreso se perdieron o disminuyeron y al conceder créditos con largos periodos de gracia. De esa manera, si bien no se pudo tal vez solucionar el problema en toda su magnitud, se colaboró para que la crisis instalada por la pandemia no fuera más profunda.

Hoy día, las cooperativas trabajan en la postpandemia para ayudar a sus socios a reactivar sus emprendimientos empresariales y de servicios, mediante créditos solidarios que les permitan empezar de nuevo.

El compromiso con la comunidad no es solamente solucionar necesidades puntuales, es ver el problema en toda su magnitud y generar una estrategia que permita, a todo el grupo y de distintas maneras ayudar y ayudarse, para mantener estables las actividades y cubrir las necesidades que afectan a la mayoría.

Los miembros de la comunidad que son socios de las cooperativas tienen el apoyo directo de su cooperativa. Los que no son socios se benefician indirectamente, a través de los socios.

**Lucha contra el hambre:** En este punto corresponde destacar que durante la Pandemia del COVID-19 el hambre azotó en distintas comunidades. En tal sentido, varias cooperativas con influencia en sus respectivas comunidades han organizado almuerzos conocidos como “ollas populares”. En ese sentido, los dirigentes, funcionarios y socios de cooperativa han organizado diferentes actividades que permitieron que familias de zonas humildes cuenten al menos con una comida al día, el almuerzo, mediante la colaboración directa de insumos o dinero en efectivo por parte de socios interesados en ayudar. En este caso

podemos citar dos ejemplos concretos: 1) El de la Cooperativa San Camilo Ltda., de Viviendas y Servicios, que, en el momento más duro de la pandemia, organizó varios almuerzos en la zona de la Ciudad de Itauguá y en el Barrio Santa Ana, de la Ciudad de Asunción; 2) El de la Cooperativa Mimbi Ltda., de la Ciudad de Minga Guazú, que también organizó almuerzos en zonas cercanas a la cooperativa y podemos citar los realizados en el km 18 Monday Fracción TajyPoty, km 18 Acaray fracción el Trébol, km 16 Acaray Barrio Villa Nelida, Km 17 Acaray Barrio Pai Coronel, todos realizados en el mes de Mayo del 2020. En estos casos, se dio ayuda alimenticia a varias familias en varias ocasiones, participando de esta manera en forma directa para ayudar a su comunidad, materializándose el principio cooperativo analizado.

En algunos casos quizás fueron utilizados también fondos sociales, siempre que las Asambleas lo hayan autorizado con anticipación y antes de la pandemia.

¿Cómo pueden las cooperativas ayudar en la lucha contra el hambre en la post pandemia?

Mediante estrategias de comercialización de productos alimenticios a bajo costo;

Mediante la producción auto sustentable, permitiendo inclusive a integrantes de la comunidad trabajar la tierra, proveyendo insumos para ello y el asesoramiento adecuado y técnico para mejorar la calidad de la producción.

Pensamos siempre en la agricultura o la ganadería a gran escala, pero el apoyo a pequeños y medianos productores zonales por parte de sus cooperativas puede marcar la diferencia entre la abundancia o escasez de los alimentos y el movimiento o no de dinero en las zonas en donde las cooperativas tienen presencia.

Además, la agricultura y la ganadería podrían generar muchas fuentes de trabajo, por lo que el beneficio comunitario sería por partida doble.

Nadie puede trabajar ni estudiar cuando el hambre golpea y ello a su vez debilita el organismo y facilita la proliferación de enfermedades. Ello disminuye las posibilidades de crecimiento de las personas. Luchar contra el hambre no solo es importante, sino que es urgente.

## **LA EDUCACIÓN COMO HERRAMIENTA BASE DEL BIENESTAR COMUNITARIO**

**Educación de calidad:** En muchas comunidades del País la educación es de difícil acceso para los niños y adolescentes en edad de formarse. Las cooperativas



contribuyen con la comunidad al encarar proyectos educacionales; instalación de Escuelas y Colegios para hijos de socios y no socios también, siendo la educación de calidad la prioridad a un costo razonable, buscando la excelencia en la formación de los niños y adolescentes.

La Educación de calidad es la clave para salir de la pobreza, o al menos para reducirla considerablemente, dando a las personas mejores oportunidades para sobresalir y destacarse.

Es importante entender que el cooperativismo, desde sus orígenes en 1840 dio importancia a la educación, a la formación de los obreros textiles y sus familias, en el entendimiento de que esta herramienta, es la única que puede ayudar al ser humano a ser realmente libre.

En ese sentido varias cooperativas han apostado por apoyar iniciativas educativas en sus respectivas comunidades, ya sea mediante la instalación de escuelas y colegios o bien apoyando de alguna manera en las distintas actividades educativas.

La Ley de Cooperativas permite a éstas operar con socios (Acto Cooperativo) y terceros (Acto Mixto) por lo que las cooperativas pueden propiciar iniciativas educativas para hijos de socios como también para hijos quienes no forman parte de la membresía.

**Agua Limpia:** Las Cooperativas de Servicio de Agua, brindan a la comunidad en general el servicio de tan vital líquido. Lo hacen sin discriminación a socios usuarios y terceros usuarios. Al respecto, la Legislación Cooperativa del Paraguay dispone que el servicio brindado a los socios es un acto cooperativo, consecuentemente libre de impuestos y brindado a terceros que no revisten tal calidad, es un acto mixto, por el cual se abonan los impuestos pertinentes.

Extraer agua potable es una empresa costosa y distribuirla mucho más, pero a través de las cooperativas las poblaciones alejadas de los servicios estatales de agua potable han encontrado solución al problema a través de las cooperativas que brindan este servicio solidario, manteniendo el compromiso con la comunidad muy vigente.

## **LAS NORMAS LEGALES QUE DEBEN SER CONSIDERADAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO**

El compromiso con la comunidad requiere también la asignación racional de recursos, cuando la estrategia incluya la disposición de estos, los cuales siempre deben ser aprobados por las Asambleas para poder ser utilizados, ya sea en el presupuesto de gastos; inversiones y recursos o bien mediante la creación de fondos por asamblea.

Cuando se trata de servicios a socios de la cooperativa, el compromiso con la comunidad (de la que forman parte los socios) no encuentra ningún inconveniente ni resistencia por parte de la Ley ya que todo beneficio que pueda darse a los mismos es una consecuencia natural de la relación socio " cooperativa.

En donde más se genera dudas es en el beneficio al que puedan acceder las personas que no forman parte de la membresía de la cooperativa, pero sí forman también parte de la comunidad en donde la entidad interviene como institución referente de servicios a la población.

La entidad cooperativa debe, en primer lugar, prever en su presupuesto algunas inversiones para proyectos que satisfagan las necesidades de la comunidad en donde se encuentra operando, ya sea para la creación de farmacias sociales; almacenes de consumo; espacios recreativos y prever que dichos servicios serán para beneficiar a los socios pero que también terceros (no asociados) podrán utilizar los mismos, pero abonando la parte proporcional de impuestos que correspondan.

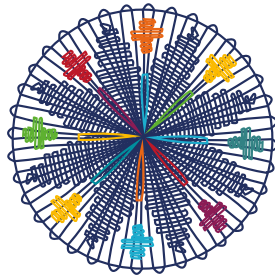
Recordemos que, de conformidad al artículo 11 de la Ley N° 438/94, las cooperativas tienen la libertad de realizar todo tipo de actividades, en igualdad de derecho con las personas de derecho privado, excepto la constitución de Bancos y Compañías de Seguro, ya que para éstas las respectivas leyes regulatorias exigen que sean constituidas bajo la figura de las Sociedades Anónimas. Las cooperativas tampoco pueden captar ahorros ni conceder dinero en préstamos a personas que no se encuentran asociadas a una cooperativa, por expresa prohibición del Art. 105 del Decreto Reglamentario N° 14052/96, siendo éstas las únicas limitantes para realizar actividades.

Fuera de esas limitaciones, nada impide que las Cooperativas puedan involucrarse en distintas actividades que puedan beneficiar a la comunidad entera, sin importar que los beneficiarios sean socios, o no. Lo único que debe cuidarse es que la prestación del servicio o beneficio no resulte excesivamente onerosa para la cooperativa y que, en general, pueda auto sustentarse y de esa manera evitar corroer las finanzas de la institución solidaria.

No está demás advertir que las cooperativas pueden también crear fondos por decisión de las asambleas de socios y al mismo tiempo disponer que el destino de alguno de esos fondos sea aplicado a servicios y beneficios comunitarios.

Al tratarse de un principio cooperativo recientemente implementado en el Paraguay, desde el año 2015, muchas dudas pueden surgir en relación al modo o procedimiento para su aplicación, pero debidamente estudiados los procesos y la normativa legal aplicable, como las reglamentaciones internas de cada cooperativa, no podrían existir mayores complicaciones para el fortalecimiento del principio cooperativo analizado.





Congreso de Derecho  
Cooperativo

# TEMA VII

## REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS



**Cooperativas de las Américas**  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional





# “Políticas públicas para una sana intervención estatal con las cooperativas”

*Rubén Colón Morales*

## RESUMEN

Presentamos una reflexión sobre las justificaciones doctrinarias por las cuales los Estados deben ejercitar un mayor autocontrol a la hora de intervenir con las operaciones internas de las cooperativas, que cuando intervienen con las operaciones de entidades corporativas con fines de lucro. Ello así, por tratarse de un asunto que incide directamente sobre el derecho ciudadano de sus miembros a la libre asociación, en el contexto de una entidad de naturaleza mutualista y de gestión democrática. Igualmente, discutimos 5 parámetros para analizar las actividades orientadas a la promoción y fomento del cooperativismo por el Estado, a base de nuestras particulares experiencias en Puerto Rico.

## INTRODUCCIÓN

Toda imposición sobre una cooperativa por parte de terceros ajenos a su membresía (quienes tiene el derecho de gobernarla para así poder beneficiarse al máximo de su operación de negocios obteniendo la satisfacción de sus necesidades comunes), interfiere con la facultad compartida de sus miembros de regirla de forma democrática. Por eso, no cabe duda de que el tema de la intervención estatal en las operaciones de las cooperativas es uno sumamente delicado y pertinente; pues afecta directamente la naturaleza misma de las cooperativas como **asociaciones autónomas de personas**, que voluntariamente deciden juntarse para gestar democráticamente una empresa en beneficio común.

Si la cooperativa se fundamenta en principios de **gobierno democrático**, entonces, para empezar, solo las personas que componen su membresía y cuyos intereses pueden verse afectados por las decisiones colectivas que se tomen, debieran ser quienes la controlen. Esa gestión democrática se proyecta en dos vertientes fundamentales, a saber: la autodeterminación (determinar qué se va a hacer) y la autogestión (controlar cómo se va a hacer).



Ahora bien, para que cualquier proceso decisional pueda catalogarse como uno democrático, resulta necesario que los participantes interactúen sobre bases de **igualdad personal**. Es decir, que cada participante tenga igual derecho a beneficiarse, iguales responsabilidades para con el colectivo, y que el valor de su voto también sea igualitario; propósito que en las cooperativas se salvaguarda bajo el concepto de "una persona un voto". Y es que no hay que olvidar que, en la medida en que las cooperativas son **empresas no lucrativas de fines mutualistas**; el mantener una operación orientada al mayor beneficio colectivo de su membresía requiere garantizar la mas plena participación democrática de sus socios y socias en su operación, sobre bases de igualdad personal. Si no, ¿de qué mejor forma resulta posible establecer legítima y acertadamente cuál es el mayor bienestar común de las personas individuales que conforman un colectivo?

## LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LAS COOPERATIVAS

No debemos permitir que tales preceptos teóricos queden de lado cuando analizamos el tema de hasta dónde, y de qué formas, las intervenciones del Estado con las cooperativas mantienen un balance razonable y justo, cuando ejercen funciones de supervisión y fiscalización. Primeramente, debemos tener presente que cuando el Estado fiscaliza una cooperativa, está fiscalizando una entidad en la cual las personas que suelen interactuar comercialmente con la misma respecto de los servicios y productos que provee, son las propias personas que tienen un derecho igualitario a controlarla, determinando colectivamente su agenda y sus modos de operar. Por eso, la pregunta de umbral que plantea el tema sería: **¿a quiénes y contra qué estaría ejerciendo una función protectora el Estado cuando interviene con las determinaciones de las cooperativas tomadas en sus procesos democráticos?** Lo anterior es un asunto determinante, pues al tratarse de empresas que fundamentalmente solo realizan negocios con su propia membresía, toda intervención estatal conllevará acciones que, de ordinario, se proyectaran únicamente al interior de la cooperativa, sin repercutir directamente contra terceros ajenos a la posibilidad de participar de sus procesos democráticos.

Un segundo elemento que debe de tenerse siempre en la mira es que, en la medida en que en toda cooperativa la membresía constituye un **acto voluntario** de afiliación, y de igual modo lo es la permanencia en la misma; es muy difícil imaginar situaciones en que la afiliación a una cooperativa pueda tornarse en un asunto opresivo que requiera de la intervención estatal para su solución. Ello así, pues quien la persona desafecta siempre contará con su derecho absoluto de salirse de la comunidad de miembros.<sup>1</sup> Y ello sin que le signifique sufrir una

1. Como hemos señalado anteriormente en Colón Morales, Rubén; [El Principio de autonomía cooperativa frente al Estado: su articulación bajo la legislación puertorriqueña](#), Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, Núm. 48/2014, Bilbao, p. 178 a las págs. 185-186:

Como el cooperativismo es un sistema integrado, en caso de que un socio no quiera asumir las consecuencias

pérdida pecuniaria, pues a su desafiliación le acompañará el derecho a retirar el capital invertido por su valor real. Por eso, toda entidad estatal de supervisión y fiscalización de las cooperativas debe de cuestionarse cuán necesaria y prudente resulta su intervención en protección de los derechos de ciertas personas que, si por alguna razón se oponen a las determinaciones democráticas de su cooperativa, siempre tienen el derecho a retirarse sin perder su capital.

En tercer lugar, y no menos importante, es el elemento de reconocer que la cooperativa es por naturaleza una asociación voluntaria de carácter personalísimo, y no un mero junte de capitales, como lo es el caso de las corporaciones con fines de lucro (CCFL). Por ello, la afiliación a éstas constituye un ejercicio del **derecho de libre asociación de las personas**, y no meramente del derecho al disfrute de su propiedad, como sometemos sería el caso de las CCFL. ¿Y por qué este elemento resulta importante cuando hablamos de la capacidad de los Estados de intervenir con las operaciones de las cooperativas? Pues nada más y nada menos, porque en el caso de las empresas cooperativas, el Estado estaría interviniendo en última instancia con el derecho natural e inalienable de libre asociación de las personas que son sus miembros; mientras que cuando interviene con una CCFL, está interfiriendo con el ejercicio del derecho de propiedad, que no es un derecho natural, sino social. Y no es que las cooperativas carezcan de un componente de derechos de propiedad<sup>2</sup>, pero esa propiedad se aporta en función de adelantar los objetivos asociativos de satisfacción de las necesidades comunes democráticamente; mientras que en las CCFL en el fondo

---

de una decisión adoptada por la mayoría, el sistema le provee el remedio de ejercer su derecho a desvincularse de la cooperativa, y a solicitar la devolución de sus aportaciones. De tal modo, la democracia cooperativa nunca es opresiva, pues los socios inconformes con las decisiones mayoritarias (distinto a entidades de otra naturaleza) gozan de un derecho absoluto a desafiliarse y retirar el monto acumulado de sus haberes. Este principio de adhesión libre y voluntaria que le garantiza a los socios de cooperativas el derecho a desvincularse de la misma constituye otra pieza fundamental en el diseño jurídico del sistema empresarial cooperativo, y el cual también justifica el respeto de la más amplia autonomía concebible a las empresas cooperativas por el Estado. Ante tal derecho de salida, pierde importancia el papel de árbitro que usualmente ejerce el Estado a los fines de defender intereses que en otros contextos quedarían seriamente desprotegidos, oprimidos o especialmente vulnerables en caso de éste no poder intervenir. Siempre será importante la intervención estatal para garantizar el respeto de los derechos igualitarios de todos los socios y la pureza de los procesos democráticos internos de las cooperativas; pero, de ordinario, no se justifica la intervención estatal si el socio al que se le han respetado sus derechos y que se opone a una determinación democrática de la cooperativa, puede mitigar los efectos de las decisiones colectivas para sí, ejerciendo su derecho a desvincularse de la entidad.

2. Consideramos importante reconocer como en las cooperativas, en medida en que operan con una finalidad mutualista que excluye toda posibilidad de ánimo lucrativo, el derecho de propiedad de sus miembros no solo carece de atribuciones de las que goza en las CCFL (como el derecho a reclamar los sobrantes de la operación y a gobernar la empresa); sino que además transforma una característica esencial de ese derecho patrimonial en otros contextos económicos, como lo es su naturaleza excluyente. Y es que el derecho de propiedad más allá de conceder a sus titulares facultades de disfrute, utilización, transmisión, gravamen y enajenación con respecto de los bienes que le pertenecen; les reconoce fundamentalmente un derecho de exclusión. Es decir, aun cuando no les tenga uso a las cosas de su propiedad, la dueña tiene el derecho de impedir que otros se sirvan de ella sin su consentimiento, por más que la necesiten. Sin embargo, en las cooperativas, si bien de ordinario hay que ser miembro para poder beneficiarse de sus operaciones (para lo cual se requiere aportar al capital y ser copropietaria de la empresa), ese derecho de exclusividad queda sustancialmente restringido en función del Principio de Adhesión Voluntaria y Abierta, conforme al cual toda persona que pueda servirse de la misma tendría un derecho a ser incorporada como parte de su membresía.



carecen de un componente de derechos personales de asociación.<sup>3</sup>

Basados en tales consideraciones, sostenemos que las instituciones estatales debieran de abstenerse más de interferir con las operaciones internas de las cooperativas que lo que se abstienen regularmente de intervenir con las operaciones internas de las CCFL. Todo Estado debiera ser más deferente con las cooperativas, pues en última instancia, sus intervenciones se traducen en interferencias prácticamente directas con el derecho ciudadano a la libre asociación de sus miembros; mientras que cuando intervienen con empresas capitalistas, estaría afectando derechos meramente de naturaleza patrimonial.

En Puerto Rico, como consecuencia de nuestra condición colonial, aplica la normativa constitucional norteamericana al momento de determinar hasta qué punto y bajo cuáles circunstancias el Estado puede legislar para limitar los derechos ciudadanos de las personas. Al respecto, la doctrina constitucional estadounidense reconoce esencialmente dos tipos de exámenes aplicables, conocidos como el **escrutinio estricto** y el **escrutinio tradicional o laxo**. El primero aplica para situaciones en que la acción estatal tiene el efecto de interferir con el ejercicio de derechos fundamentales inherentes a la persona humana, tales como el de asociación, expresión, libertad de conciencia, respeto a su dignidad e intimidad, y así por el estilo. En tales situaciones, para que la norma sea considerada como constitucionalmente válida, el Estado debe de demostrar que tiene un **interés apremiante** de establecer restricciones al ejercicio de tales derechos, y que no existen otros mecanismos **menos restrictivos** para obtener esos fines. De otro lado, el escrutinio laxo es el aplicable al tipo de legislaciones socioeconómicas que afectan fundamentalmente derechos patrimoniales, los cuales pueden ser afectados por el Estado de forma más libre, y cuya constitucionalidad queda validada solo con demostrar que las reglas adoptadas mantienen una relación racional con los fines de política pública perseguidos.<sup>4</sup>

Por ello proponemos que, a la luz de tales consideraciones jurídicas, nuestro aparato estatal debe tener presente que intervenir con las determinaciones

3. No es esta la ocasión para entrar en una discusión profunda sobre cómo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos se ha pretendido adscribir cierto carácter de derechos asociativos personales a las CCFL para justificar actuaciones de los accionistas que las controlan relativas a la imposición de sus creencias en las determinaciones de negocios de esas empresas. Para un análisis crítico sobre el particular recomendamos la lectura del libro *We The Corporation*, del autor Adam Winkler.

4. Conforme a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, al aplicar este escrutinio: (1) se presume que la actuación del Estado es inconstitucional; y (2) se coloca el peso de la prueba sobre el Estado, que deberá demostrar que persigue un interés público apremiante, de superior jerarquía, y que la clasificación (el discrimen) es necesaria para alcanzar ese fin y o existen medios menos onerosos para hacerlo. *Dominguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1, 77 (2010); *Berberena v. Echegoyen*, 128 D.P.R. 864, 878 (1991), pág. 879. De otra parte, el escrutinio laxo o de nexo racional, se utiliza para analizar disposiciones de tipo socioeconómico. Contrario al análisis del escrutinio estricto, en el laxo: (1) se presume que la ley es constitucional; y (2) se coloca el peso de la prueba en quien invoca la inconstitucionalidad de la legislación, quien deberá demostrar que la clasificación es arbitraria, no persigue un interés legítimo del Estado; o que no existe nexo racional alguno entre la clasificación, el trato diferenciado, y el interés legítimo del Estado. *Exparte A.A.R.*, 187 D.P.R. 835, 838 (2013); *Dominguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1, 45 (2010).

internas de las cooperativas constituye de por sí, un ejercicio de sus facultades que implica una profundidad de acción estatal mayor que cuando interviene con una CCFL. Ello así, pues los derechos afectados son de naturaleza distinta; resultando los de los socios cooperativistas de naturaleza más fundamental y de rango constitucionalmente superior al de los inversionistas en las CCFL. Sin embargo, nuestra experiencia en Puerto Rico es que el Estado siempre suele autolimitarse más y ser más permisivo con la autonomía de las entidades jurídicas cuando interviene con las operaciones internas de las CCFL, que cuando lo hace con las cooperativas.

Por eso proponemos que en lo que respecta a las regulaciones generales de la industria y ramas de actividades económicas a las que se pueden dedicar las personas jurídicas empresariales, el Estado debe, al menos, garantizar a las cooperativas un trato igual al que ofrece a otros tipos de entidades comerciales. Eso, por un lado. Y en lo que respecta a intervenir con **procesos y determinaciones internas**, debiera de reconocer su obligación de establecer una política aún más cuidadosa de "manos afuera", debido a la naturaleza asociativa, mutualista y democrática de las cooperativas. Al respecto, debe crearse conciencia de que hay que obedecer estrictamente el Principio de Autonomía e Independencia consignado en nuestras leyes, pues su obediencia resulta cardinal para que quede debidamente protegida la identidad cooperativa, y no se trastoque la operación en cuanto a los otros principios cooperativos, particularmente los de Adhesión Voluntaria y Abierta; Gestión Democrática de los Miembros, y de Participación Económica de los Miembros.

En resumen, proponemos que una sana política pública, requeriría de una norma de autolimitación mediante la cual el Estado reconozca que debe abstenerse de intervenir con determinaciones internas de las cooperativas que no contravengan las leyes que de forma general rigen la particular industria en la que operan; a menos de que de otra forma necesite intervenir para defender intereses públicos apremiantes, de la manera menos injerencista posible, y solo en contextos en que las afectadas carezcan de (o en que ilícitamente se les hayan negado), derechos de participación democrática al interior de la cooperativa.

## FOMENTO DEL COOPERATIVISMO

El potencial de daño al cooperativismo debido al accionar estatal no se reduce a sus facultades de supervisión y fiscalización, sino que también se manifiesta en el aspecto relacionado a su promoción. La historia ha demostrado que en demasiadas ocasiones en las que se ha querido forzar desde el Estado la creación de cooperativas, remplazando el elemento de asociacionismo voluntario, los resultados han sido muy poco favorables al verdadero desarrollo y potenciación del cooperativismo, aunque medien las mejores intenciones.

Por eso, en cuanto esa fase de la actividad estatal con respecto del cooperativismo,



proponemos que toda política pública para su fomento debe de atender los siguientes componentes, a los que coloquialmente nos referimos en nuestros cursos como las 5 P del fomento del cooperativismo por el Estado.

1. **Permitir-** Una política pública para el desarrollo del cooperativismo requiere, en primer lugar, que existan leyes que permitan que las personas interesadas en organizar sus emprendimientos de forma cooperativa puedan hacerlo, consigan ser reconocidas formalmente y puedan operar libremente como tales. Esto incluye eliminar restricciones sobre la clase de emprendimientos o actividades comerciales respecto de las cuales se autoriza la organización de cooperativas, así como, al tipo de cooperativas que se pueden organizar legalmente y a los grados de integración que se autorizan. Junto con proveer un marco legal adecuado que permita organizar cooperativas, las políticas públicas deben establecer que para fines de la supervisión de las respectivas industrias en que operan las cooperativas, éstas sean tratadas sobre bases de igualdad jurídica con otros tipos de personas o entidades comerciales reguladas, para que puedan competir en similares condiciones. Por ejemplo, en Puerto Rico existe basta legislación para permitir la organización de las cooperativas, la cual declara que no se puede tratar distinto a las cooperativas con respecto de cómo se trata a otros tipos de personas jurídicas. No obstante, de otro lado se mantienen organismos administrativos con facultades especiales para intervenir sobre las cooperativas por el solo hecho de haberse organizado una empresa como tal, y las cuales continuamente se abrogan facultades en cuanto a éstas que jamás entidad administrativa alguna se atrevería a pretender ejercer contra corporaciones capitalistas.
2. **Proteger-** Una vez se permite la organización y se provee para un tratamiento igualitario ante las entidades reguladoras de las industrias, se debe contar con un marco normativo general que les permita a las cooperativas desarrollarse conforme a su particular identidad, evitando que acaben desnaturalizándose ante la ausencia de una normativa adaptada a su naturaleza empresarial. En ese sentido, el ordenamiento legal debe reconocer que se trata de un tipo de empresarismo particular, de propósitos mutualistas, y el cual se diferencia en su estructura, modos y fines, tanto de las entidades con fines de lucro como de las corporaciones sin fines de lucro. Por eso la importancia de que, más allá de las leyes cooperativas, exista un **derecho cooperativo** al cual se le reconozca su autonomía científica doctrinaria reconociendo la naturaleza jurídica particular de los **actos cooperativos**. Ese derecho cooperativo debe de proveer soluciones cooperativas a los problemas jurídicos que enfrentan las cooperativas. En este sentido, es importante promover la formación jurídica entre los estudiantes y miembros de la profesión legal, y muy especialmente que se eduque a la judicatura sobre las particularidades del derecho cooperativo, para que no pretendan resolver controversias cooperativas mediante la imposición de soluciones provenientes de otras áreas del derecho que pueden subvertir su identidad. En Puerto Rico las

leyes reconocen el derecho cooperativo fundado en el reconocimiento de la naturaleza particular de los actos cooperativos, pero quienes intervienen con éstas regularmente, tanto en las agencia reguladoras como en la judicatura, carecen de formación y conocimientos en el campo que les permitan adoptar soluciones cooperativas a las controversias que surgen en el sector; por lo que existe una tendencia creciente a la "corporativización" del cooperativismo a todos los niveles, incluyendo las evaluaciones sobre sus aportaciones y resultados.

3. **Promover-** Deben de existir políticas públicas para promover el desarrollo del cooperativismo a través de la creación de un ecosistema propicio para su propagación y crecimiento (tal y como suele haberlo para otros tipos de entidades empresariales). En esa área deben de existir medidas para fomentar la educación cooperativa dentro del sistema escolar, instituciones administrativas de apoyo y fiscalización adaptadas a su naturaleza, un tratamiento tributario afín a su identidad, incentivos financieros para su desarrollo, programas de capacitación empresarial y laboral, entre otros. En Puerto Rico contamos con bastante legislación orientada a crear un ecosistema institucional que ayude al fomento del cooperativismo como lo es la creación por ley de La Liga de Cooperativas (representante formal del sector ante el gobierno), del Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo (FIDECOOP), del Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Puerto Rico, de las cooperativas escolares, entre otras; pero se trata de entidades cuya función se encuentra constantemente amenazada por el intervencionismo gubernamental de carácter político-partidista, que convierte las políticas de Estado en políticas pasajeras de gobierno.
  
4. **Preferir-** Ocurre cuando un ordenamiento prioriza con sus políticas de desarrollo económico el fomento de empresas cooperativas, porque llega a realizar que se trata de un tipo de emprendimiento el cual naturalmente promueve unos objetivos socialmente deseables de mejor forma que otros tipos de estructuras empresariales pues: i) tiende a un reparto más justo, igualitario e inclusivo de las riquezas, ii) ayuda a crear una economía con raíces locales (lo que se traduce en mayor control por las comunidades sobre la tomas de decisiones económicas), iv) ayuda a controlar procesos inflacionarios; v) promueve una mayor integración social fortaleciendo los vínculos de solidaridad comunitarios, vi) fortalece las prácticas y el espíritu cívico democrático, vii) fomenta la responsabilidad social empresarial, viii) promueve actividades económicas ecológicamente sostenibles predicadas en la satisfacción de necesidades reales y no en el fomento de patrones de consumo irresponsables; etc. Por eso, adopta políticas públicas que generen espacios amplios de acción para incentivar y apoyar el desarrollo de alternativas cooperativas para la solución de la satisfacción de las necesidades de las comunidades por sus habitantes; pero sin forzar, ni imponer el modelo. Entre otras, aquí encontramos políticas que dan un trato



preferencial a las cooperativas en procesos de licitaciones en contrataciones públicas y que fomentan sistemáticamente la organización de la actividad económica a través de empresas cooperativas. Sobre este particular, pudiéramos decir que en Puerto Rico, las cooperativas gozan en el papel de ciertos tipos de tratos preferentes, como lo son exenciones fiscales y en la contratación gubernamental; pero en la práctica, o se trata de letra muerta (pues se establecen tantos otros requerimientos que se acaba por derrotar tales supuestas preferencias), o el costo de obtenerlas es quedar sujetas a la intromisión indebida gubernamental por considerárseles como criaturas «privilegiadas», en desconocimiento de los fundamentos que justifican ese trato preferente.

5. **Practicar-** Esto lo veríamos en lugares en los cuales el desarrollo y generalización de una conciencia cooperativa sea tal, que exista una propensión natural de la institucionalidad pública a resolver los problemas del territorio a través de soluciones cooperativas. Allí las políticas públicas procurarían promover las prestaciones de servicios públicos mediante modelos mutualistas democráticos y se buscaría establecer modelos cooperativos como alternativas a las privatizaciones. Igualmente procurarían incorporar mecanismos de participación ciudadana y de autogestión comunitaria en la elaboración de sus políticas públicas.<sup>5</sup> Actualmente el Estado en Puerto Rico transita velozmente en la dirección contraria, en momentos en que nuestro país es gobernado de facto por una Junta Fiscal de 7 miembros nombrados por el Presidente de EU, y que, ante la devastación causada por el Huracán María aprovechó para forzar todo tipo de medidas neoliberales como las que la autora Naomi Klein ha llamado la «doctrina del shock» o del «capitalismo del desastre». Quizás pudiéramos identificar algunos elementos de este tipo de prácticas a mediados del siglo pasado, cuando se promovieron programas de ayuda mutua y esfuerzo propio entre las comunidades pobres para el desarrollo de vivienda e infraestructura con un importante componente de educación comunitaria, se promovió la organización de cooperativas pesqueras, agrícolas y de vivienda, y se fomentó la masificación del cooperativismo de ahorro y crédito entre las comunidades más necesitadas.

Concluimos destacando que somos conscientes de que el establecimiento de buenas políticas públicas de fomento, así como de buenas prácticas de supervisión y fiscalización de las cooperativas, son condiciones necesarias, pero nunca suficientes para el desarrollo del cooperativismo. Su desarrollo dependerá de las experiencias prácticas, y de su pertinencia para los habitantes de cualquier comunidad humana en cuanto a la satisfacción de sus necesidades colectivas. En

---

5. Idealmente ese tipo de prácticas eventualmente llevaría a una transformación del Estado mismo, en el cual los fundamentos y modos cooperativos pasarían a ser incorporadas en las propias estructuras de gobernanza pública, acercándonos a las utopías de naciones cooperativas como las concebidas por Charles Gide, James P. Warbasse o Ernest Poisson.

ese sentido, el desarrollo de buenas políticas públicas necesita del desarrollo de actividad empresarial cooperativa concreta, y, a su vez, esa actividad empresarial depende de la **masificación de una educación cooperativa** que permita a la población identificar al cooperativismo como alternativa, y que provea para que las personas que lideren los movimientos sepan preservar la identidad propia de las cooperativas. En Puerto Rico, aunque en el papel contamos con un marco legal bastante avanzado, no hemos conseguido engranar las piezas por esa falta de educación cooperativa adecuada a nuestras bases. Por eso, las políticas de Estado muchas veces no pasan de ser políticas coyunturales de gobierno, pues quienes participan de las instrumentalidades estatales que rigen el cooperativismo no son cooperativistas ni manejan la doctrina, y el movimiento no cuenta con una fuerza popular organizada y militante para responder como se requiere.





# “Regulación y supervisión de las cooperativas en el paraguay”

*Nilton Adalberto Maidana Vega*

## RESUMEN

El presente trabajo, desde el punto de vista del regulador, tiene por objeto destacar la importancia e imperiosa necesidad de que las Cooperativas dispongan de una Regulación, como así mismo una Supervisión adecuada, que permita el funcionamiento ordenado de las Cooperativas.

El funcionamiento de las entidades cooperativas, deben están fundadas necesariamente en una Regulación que abarque todos los aspectos; no solamente la forma de constitución, derechos societarios, sino también cuestiones de índole financiero - administrativo, entre otros; y en especial debe contar con un Órgano, o Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa; la que deberá tener las facultades de regulación y supervisión; cuyas resoluciones también integraran el Derecho Cooperativo.

Se puede afirmar que ambas acepciones, tanto Regulación, como la Supervisión, se encuentran estrechamente ligados; pues no se puede supervisar, sin que exista una Regulación, y una Autoridad de Aplicación que realice una adecuada Supervisión; esa situación, es la que permite que el Derecho Cooperativo, sea cada vez más dinámico, y se adapte al momento histórico que atraviesa el país, dando como resultado la modificación constante de la Regulación Cooperativa y los procesos de Supervisión; permitiendo el crecimiento sostenido de las Instituciones Cooperativas, como empresas económicas y sociales.-

## INTRODUCCIÓN

Se podría, definir como Regulación Cooperativa, al conjunto de normas o leyes que establecen un determinado orden jurídico, de cumplimiento obligatorio para las Cooperativas, sus socios, y sus Directivos o Administradores; entre las normas más importantes tenemos, las normas que determinan la constitución, la organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo, y



las normas de supervisión por parte del regulador.

En lo que respecta a la supervisión, ello implica la acción de inspeccionar, controlar, ya sea un trabajo o un tipo de actividad y siempre es ejercida por parte de una Entidad Superior capacitada para tal efecto, y también con facultades regulatorias.

La Autoridad de Aplicación de la legislación cooperativa y de los Entes Cooperativos en Paraguay, de conformidad a la Ley 2157/03, es el INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO, quien tiene la misión de dictar resoluciones de Carácter General y especial; como así mismo tiene la misión de supervisar y fiscalizar todo lo relacionado a las actividades administrativas, económicas, financieras, sociales y los servicios de las entidades cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas.

Es importante reiterar que ambas acepciones, tanto Regulación, como la Supervisión, se encuentran estrechamente ligados; pues no se puede supervisar sin que exista una regulación, y una autoridad que realice la supervisión, y/o una autoridad que dicte resoluciones de carácter general o especial a fin de que las Cooperativas se adecuen a las Regulaciones.

Una cuestión que debe ser considerada, es el hecho de que, la supervisión permite no solo conocer el grado de cumplimiento de la regulación sino que además, permite el crecimiento de las entidades Cooperativas, mediante las modificaciones o adecuaciones de las Regulaciones de las Cooperativas; pues es sabido que las normas son dictadas según las necesidades, y de acuerdo al momento económico, político y social que atraviese el país, o bien en este caso específico el movimiento cooperativo; dinamizando de esta manera también el derecho cooperativo en general.

## ANTECEDENTES

Si bien podemos señalar que el cooperativismo en Paraguay nace ya con sus primeros habitantes, los guaraníes y evoluciona a través del tiempo impulsado por organizaciones públicas y privadas, entre ellas organismos estatales, la Iglesia Católica, las ONGs y otros, pero en los inicios no tenía ningún tipo de regulación y mucho menos normas concernientes a la supervisión. Es recién a partir de 1905, con la Adopción del Código de Comercio Argentino de 1889, cuando aparece el nombre “Cooperativa”, pero sin que exista regulación alguna sobre las mismas.

Con la llegada de los inmigrantes a la zona del Chaco Paraguayo, hacia 1927, se inicia el desarrollo del asociativismo; fundándose en 1931 de la Cooperativa Colonizadora Fernheim, y luego de la Guerra del Chaco se funda en 1935 la Cooperativa Militar Naval y Aeronáutica Sociedad Anónima, hoy en día la

Cooperativa Multiactiva de las Fuerzas Armadas de la Nación “COFAN” Ltda., y que entre sus socios fundadores se encontraría el propio General José Félix Estigarribia; otra de las primeras cooperativas era la hoy liquidada Cooperativa “Ideal” Ltda, ubicada en el Dpto. del Guaira y que se dedicó a la producción de vid y vinos en la zona de Independencia, y fue fundada en el año 1941. Sin embargo, es importante aclarar, que por aquella época tampoco existían un marco legal ni regulatorio para el funcionamiento de estas entidades, puesto que las mismas se regían fundamentalmente por las normas del Código Civil y de Comercio.

Recién el 18 de julio de 1942, por el Decreto Ley N° 13.635, se establecen las normas para la fundación, organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas, con posibilidades de expansión, con una dependencia del Poder Ejecutivo; pero nada concreto en relación a la supervisión

En el año 1972 se dicta la **Ley No. 349** del 12 de enero de 1972, “**Ley de Cooperativas**”, en esa época se han fundado muchas cooperativas, pero principalmente de producción agropecuaria las cuales han tenido un crecimiento sostenido.

También con la citada ley, surge un intento por parte del Estado de regular el funcionamiento de las entidades cooperativas, con la creación de la DGC (Dirección General de Cooperativismo) creado por la **Ley N° 349/72**, como una dependencia de fomento y control dentro de la estructura orgánica del MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), la cual se encargada de realizar los primeros controles en estas entidades.

Posteriormente en 1985, por **Ley N° 1183**, queda promulgado el nuevo Código Civil Paraguayo, donde se reconoce a las cooperativas su autonomía relativa; no obstante, el funcionamiento de las mismas continuaba siendo autorizada por el Poder Ejecutivo; si bien existían avances importantes, la supervisión continuaba limitada.

En el año 1992, con la Nueva Constitución Nacional, y ante la necesidad de actualización de las legislaciones vigentes, teniendo en cuenta la importancia del fomento de este sector en el desarrollo de la economía paraguaya, se incluía en el Art 133, la autonomía de las Cooperativas, pero recién en el año 1994, se Dicta la Ley 438/94 el 21 de octubre de 1994 “Que regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo”, y posteriormente su Decreto Reglamentario N° 14.052 del 3 de julio de 1996, y crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP/MAG), que empezaría con el rol de fiscalizador, este órgano al ser dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, no disponía de mayor autonomía en materia de regulación, lo que también lo limitaba en lo que respecta a la supervisión, puesto que en realidad funcionaba como entidad de fomento en la creación de nuevas entidades cooperativas además de que operaba como una Dirección dependiente del MAG,



y no como un Instituto puesto que la Ley no le otorgaba mayores atribuciones para realizar los controles

## EL INCOOP/MAG VIGENCIA DE LA LEY 438/94

- » Marco legal muy básico y enfocado principalmente a la faceta societaria de las cooperativas;
- » Escasa regulación sobre aspectos relacionados a la empresa económica;
- » Informes financieros disímiles (no estandarizados);
- » Una Autoridad de Aplicación dependiente del MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), con funciones y recursos limitados;
- » Supervisión y Fiscalización de alcance limitado (solo aspectos formales y sociales);
- » Clara diferencia en el presupuesto de la institución con relación a los requerimientos exigidos por la Ley;
- » Falta de equipos técnicos y humanos acordes a las necesidades y exigencias vigentes, etc.

Cabe destacar que, en la década del 90, se ha generado la crisis bancaria, y la caída de los primeros bancos, muchos de los ahorristas bancarios empezaron a mirar de manera distinta la fortaleza bancaria y la credibilidad de los mismos, volcándose de esta manera hacia el sector cooperativo, lo cual produjo un rápido y constante crecimiento, pero con una regulación y supervisión muy limitada; ese crecimiento de las cooperativas se mantiene hasta nuestros días.

Es por ello que, ante la crisis desatada por la caída de varios bancos en el mercado financiero, que gran parte de las cooperativas vieron la imperiosa necesidad de tener una mejor regulación y supervisión, la que estaba muy limitada por la Ley 438/94.

En ese sentido el Sector Cooperativo, ha tomado conciencia de que el Movimiento Cooperativo, necesitaba una mejor regulación, o mejor aún una auto-regulación para permitir un mejor crecimiento y mayor transparencia en todos los procesos.

La Confederación Paraguaya de Cooperativas, liderando esa visión, ha impulsado una nueva ley a fin de obtener una mejor regulación y supervisión para el Sector Cooperativo; la que luego de trabajar con ambas cámaras del Congreso Nacional, con el proyecto de Ley; y como resultado de ese trabajo, el 3 de julio del año 2003, se promulgó la **Ley N° 2157/03**, que establece la carta orgánica del INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativismo), Autónomo y Autárquico como persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, y que se constituye en la Autoridad de Aplicación de la legislación cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos.; a partir de esta ley empieza un nuevo proceso en materia de regulación y supervisión de las Cooperativas del Paraguay.

## EL INCOOP AUTÓNOMO Y AUTÁRQUICO VIGENCIA DE LA LEY 2157/03

- » Reforma legal en el año 2003, por la que se regula el funcionamiento del INCOOP y establece su Carta Orgánica (persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica);
- » Funciones ampliadas del INCOOP, que permite regular y controlar sobre todas aquellas actividades relacionadas con la actividad administrativa, económico-financiera y social de las cooperativas;
- » Plan de Cuentas estandarizado para los distintos tipos y clases de cooperativas (2004g);
- » Emisión del primer Marco General de Regulación y Supervisión de Cooperativas (2004);
- » Diferenciación entre cooperativas que realizan intermediación financiera (CACs; Coop. de Producción y/o Multiactivas que realicen actividades de ahorro y crédito, Centrales de Coop.;
- » La administración del riesgo de crédito en todas sus etapas, desde la definición del mercado objetivo hasta la recuperación o castigo de los créditos;
- » Políticas, procedimientos, límites asociados al riesgo financiero;
- » Adecuadas directrices para el manejo del riesgo de mercado;
- » Procesos y controles adecuados para la administración de la gestión de riesgo operacional y tecnológico; y,
- » La diferenciación de las normas de regulación y supervisión de acuerdo al tamaño e importancia de las cooperativas de crédito, entre otros.

## REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN ACTUAL EN EL PARAGUAY

Con la entrada en vigencia plena de la Ley N° 2157/03, a partir del mes de enero de 2004, el INCOOP inicia la regulación autónoma del sector cooperativo, dictando las primeras resoluciones de carácter general, de carácter particular, y también de carácter operativo, y es así que a finales de ese año, se dicta la Resolución N° 499/04 «Marco General de Regulación y Supervisión de Cooperativas», esta última aglutinaba a todos los tipos y sectores de cooperativas en el cumplimiento obligatorio de indicadores estándares para todas las entidades, lo que con el transcurrir del tiempo se evidenció que cada sector y tipo de cooperativa requieren de parámetros específicos y de cumplimiento razonable para poder hacer efectivo los controles. Así mismo se han dictado resoluciones generales estableciendo planes de cuentas, tipificaciones de cooperativas, por tamaño, por tipo de Cooperativas; estableciéndose además los procesos de supervisión y fiscalización, cuyas resoluciones que estuvieron vigentes desde el año 2016 aproximadamente.

Para ello, a partir de la implementación del primer modelo de Marco Regulatorio para Cooperativas del Sector de Ahorro y Créditos establecido por la Resolución N° 11.102/13, el cual ha sufrido varias actualizaciones hasta la fecha (actualmente Resolución N° 22.668/20).



A partir del año 2016, el INCOOP realiza una reingeniería, mediante la emisión de varias resoluciones de carácter general, dando un enfoque diferente a todo el proceso administrativo y financiero, así mismo en relación a la Constitución y Reconocimiento de Personería Jurídica de las Nuevas Cooperativas, a fin de garantizar un mejor control y claridad, para lo cual de conformidad a la Ley, y en especial a lo que respecta a la regulación de las Cooperativas, atendiendo a la existencia de varios tipos de Cooperativas en el Paraguay: De Ahorro y Crédito, de Producción, de Consumo, De Servicios, De Trabajo, De Vivienda, Multiactivas, las que efectivamente tienen objetos diferentes, por lo que deben ser reguladas y supervisadas cada una según su tipo o especialidad.

Entre las Resoluciones más importantes, tenemos los Marcos Regulatorios para cada tipo y sector de Cooperativas (Para Cooperativas de Ahorro y Crédito, para Cooperativas de Producción, para Cooperativas de Vivienda, y Para Centrales), sumados a las resoluciones de remisión de informes y de Alerta Temprana, Normas de carácter operativo y contable, Normas de Prevención de Lavado de Activos, Normas Para Auditores internos, y externos, entre otros procesos operativos, y en general marcos regulatorios basados en riesgo, que tienen por objeto evitar justamente esos riesgos relativos a la operatividad y la gestión diaria de las entidades como ser la captación de recursos, concesión de créditos, morosidad, previsiones, recuperación, etc.

Todo ello, facilita la supervisión de las entidades Cooperativas, pues efectivamente a la fecha se disponen de reglas claras para poder verificar a cada entidad; cabe destacar que ello no solamente facilita el control del contralor, sino también ayuda a las Cooperativas, pues tienen en claro cuáles son las exigencias a las que deben adecuarse.

Otra resolución importante dictada en el 2016, y modificada en el 2019 a ser considerada es la que establece requisitos y procedimientos para la constitución de nuevas cooperativas, esta resolución ha permitido un mejor control de las entidades nuevas; habida cuenta que el crecimiento en número de Cooperativas era importante, en cambio la cantidad de Cooperativas que cumplían con las exigencias eran mínimas, por lo que se hacía difícil la supervisión de estas cooperativas nuevas, además existían varias entidades que no remitían sus informes conforme a las exigencias, y otras cooperativas que no podían operar regularmente por falta de capacitación de los directivos, lo que hacía que al poco tiempo de su constitución, las propias entidades dejaban de operar por este tipo de dificultades, entre otras.

Que en ese orden entre los años 2014 al 2018, existían más de 1.050 (mil cincuenta) cooperativas registradas en el INCOOP, pero no todas cumplían con la remisión de informes requeridos, situación que afectaba a las propias cooperativas, pues la confianza en las mismas también estaba siendo afectada por esta situación. Por tanto y mediante la modificación de las resoluciones

de constitución y reconocimiento de personería, y mediante los procesos de supervisión, y las nuevas regulaciones emitidas desde el año 2016, se ha obtenido una mejor regulación, que conlleva que a la fecha en el Paraguay estén aproximadamente 673 cooperativas registradas. Si bien se continúa con el proceso de depuración en base a las nuevas regulaciones, se puede afirmar que el sector cooperativo está debidamente regulado, supervisado y fiscalizado por el Órgano Contralor, brindando garantías a los asociados, y a la ciudadanía en general.

Entre las funciones principales del Órgano Contralor en Paraguay, están las de Supervisar y Fiscalizar las cooperativas.

1. **La "Supervisión"** abarca todo el amplio espectro del control realizado al sector cooperativo y que cae bajo potestad de ser regulada por el INCOOP, vale decir, la Supervisión es la actividad de monitoreo y control "extra-situ" que se realiza a través de las normas regulatorias y datos presentados por las propias entidades cooperativas.

Para una mejor supervisión, y con el Acompañamiento de la DGRV (La Confederación Alemana de Cooperativas que trabaja en el marco del proyecto CoopSur desde la oficina en Asunción), se ha desarrollado una herramienta denominada Alerta Temprana; el cual consiste en un sistema automatizado de información de gestión y riesgos diseñado específicamente para cooperativas de ahorro y crédito (CACs), La herramienta se basa en esquemas sencillos, tales como gráficos, y debido a que su metodología de interpretación principal es el uso de una imagen de semáforo, los colores comúnmente atribuibles a éste, (rojo, amarillo y verde) representan el grado de riesgo que la cooperativa presenta al momento de ser evaluada.

Esta herramienta permite conocer la situación de la Cooperativa, por medio de los indicadores, y en función a la misma información que remite la cooperativa de Manera mensual, según el tipo de Cooperativa (Tipo A, B, o C); y en consecuencia se puede acceder a informaciones puntuales sobre cuestiones de índole financiero especialmente de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. -

2. **La "Fiscalización"** en cambio, corresponde al control de las Cooperativas, "in-situ" realizado por los funcionarios técnicos en las instalaciones donde funciona la entidad cooperativa incluyendo las agencias o sucursales con que pueda contar la entidad fiscalizada. El origen de esta actividad de campo puede darse de rutina (planificación), por denuncias realizadas, e incluso a pedido de la parte afectada (pedido de la misma entidad).

Del análisis de la supervisión o de la fiscalización según corresponda el órgano regulador, de conformidad a la Ley, tiene las facultades para aplicar:



- » **Medidas Correctivas:** Estas tienen por finalidad corregir las debilidades administrativas o incumplimientos de indicadores financieros y de gestión, y Pueden durar hasta **120 días corridos**; Esta medida es prorrogable;
- » **Plan de Acción:** Se pueden dar cuando se configuren indicios de graves deficiencias administrativas que representen riesgo en la sustentabilidad económica, financiera o en el manejo institucional de las mismas, el INCOOP impondrá un Plan de Acción para la recuperación administrativa de la misma, Puede durar hasta **180 días corridos**, y esta medida es prorrogable;
- » **Plan de Acción con Vigilancia Localizada:** Esta medida tiene por objeto la adopción de medidas que le permitan a la entidad superar en el plazo más corto posible las dificultades económicas, patrimoniales, financieras o de gobernabilidad. El INCOOP vigilará el estricto cumplimiento de las medidas, con presencia de sus funcionarios habilitados dentro de la cooperativa afectada y con la competencia de acceder en cualquier momento a la información que necesita para la verificación de los avances de las medidas aplicadas; Puede durar hasta 180 días corridos, esta medida es prorrogable por única vez;
- » **Intervención:** Es un procedimiento que tiene como objeto regularizar el funcionamiento de una cooperativa, federación, central o confederación, cuando la existencia de ella corra riesgo grave e inminente. Cuando el INCOOP realice una investigación de oficio o a instancia de parte, y determine riesgo grave e inminente para la existencia de una cooperativa, federación, central, confederación, deberá elaborar un informe que evidencie que la misma, por sí sola, no puede continuar realizando operaciones de carácter económico. Puede durar hasta **90 días corridos**, esta medida es prorrogable por única vez; en estos casos, y mientras dure la intervención, son suspendidos los Directivos del Consejo de Administración de la Junta de Vigilancia y el Gerente General

## CONCLUSIÓN

En resumen, se puede afirmar que Movimiento Cooperativo Paraguayo ha avanzado a estándares de una elevada competitiva, que se dio desde el crecimiento acelerado visto a mediados de los años 90 hasta nuestros días, tomando conciencia de la necesidad de fortalecer al Ente Regulador, por parte de las mismas Cooperativas, quienes también dotan de los recursos financieros al INCOOP, ante una mínima asignación presupuestaria por parte del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

Asimismo, en los últimos años, como hemos observado, se han implementado mejoras en la estandarización de los estados contables, normativas de carácter operativo, Normas de Prevención de Lavado de Activos, procesos basados en riesgo, y procesos de supervisión y fiscalización, entre otras resoluciones, que permiten una supervisión adecuada por parte del órgano Contralor.

Con ello podemos afirmar, sin duda alguna que, en el Paraguay se ha construido un camino bastante amplio, con la finalidad de precautelar la estabilidad del

sector cooperativo, orientando de esta manera el afianzamiento de las mismas en el mercado financiero, mediante una regulación y una supervisión adecuada a las necesidades actuales.

Sin embargo, es importante destacar que, todavía queda mucho por realizar, sobre todo apuntando al uso de la tecnología y su aplicación en la gestión operativa de las entidades, así como su implementación; no obstante los dirigentes de las Cooperativas debemos tomar conciencia y continuar cumpliendo con las normas y procesos establecidos en las regulaciones, a fin de poder llevar una administración adecuada que beneficiara, a su propia entidad cooperativa, permitiendo además el crecimiento sostenido de las Instituciones Cooperativas, como empresas económicas y sociales.





# “SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS”

*Alfredo S. Lamenza Alvarez*

## RESUMEN

El control cooperativo es aquella acción desarrollada, por un sujeto interno o externo a la cooperativa, estatal o privado, encaminada a analizar los aspectos técnico-operativos, administrativos, financieros, contables y jurídicos en el desarrollo de su actividad y objeto social a efectos de constatar el cumplimiento o no de la normativa vigente aplicable, y eventualmente la marcha de la gestión de la entidad.

Encontramos el fundamento del control de las cooperativas en el mayor interés general debido a los caracteres, valores y principios que el sistema cooperativo lleva implícitos.

Es necesario un órgano estatal de control general de las cooperativas que tenga acabada versación y especialidad respecto de los caracteres, valores y principios de las mismas.

Siendo de principio la competencia del órgano general de control estatal de las cooperativas, el contralor por otros órganos debe tener base legal expresa, ser interpretado de manera estricta y basarse en un profundo conocimiento del sistema cooperativo. Lo contrario produce el retraimiento de las cooperativas del sector de actividad de que se trate.

## CONCEPTO DE CONTROL

En cuanto al concepto de control en el ámbito general de la administración de empresas, siempre hemos entendido acertada, por su sencillez y amplitud la definición que brinda Stoner junto con otros autores al entenderlo como el *“el proceso para asegurarse que las actividades reales se ciñan a las actividades proyectadas”*<sup>1</sup>.

1. Cf.: Stoner James, A. F. Freeman, R. Edward y Gilbert Jr., Daniel R., Administración, 6a edición, Prentice Hall, p. 610.



Respecto del concepto concreto de control y/o supervisión de las cooperativas en general, la doctrina generalmente suele darlo por sentado y no lo desarrolla, y mucho menos se encuentra una definición al respecto en las legislaciones cooperativas.

Conforme con el Diccionario de la Lengua Española, el control es la “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención”.

A su vez, la supervisión es la “Acción y efecto de supervisar”, lo que implica “Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”.

Y a su turno, la fiscalización, que es el otro término utilizado en la doctrina y legislación es la “Acción y efecto de fiscalizar”, lo que implica “Hacer el oficio de fiscal”, y en su segunda acepción es “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Recogiendo tales definiciones y conceptos, podríamos entonces definir a la supervisión de las cooperativas en general como aquella acción desarrollada, por un sujeto interno o externo a la cooperativa, estatal o privado, encaminada a analizar los aspectos técnico operativos, administrativos, financieros, contables y jurídicos en el desarrollo de su actividad y objeto social a efectos de constatar el cumplimiento o no de la normativa vigente aplicable, y eventualmente la marcha de la gestión de la entidad.

Por lo general, el control estatal se limita a constatar el cumplimiento normativo, sin adentrarse en la gestión si esta se encuentra apegada a derecho, lo cual, además, - adelantamos- parece razonable dado el principio de autonomía y en el entendido de que las cooperativas no dejan de ser entidades privadas, aunque de interés público y gestión colectiva de sus socios.

El control estatal, ha sido definido en forma muy clara por Arrillaga y otros, como *“el poder- deber de un organismo del Estado designado por la Ley, de hacer cumplir la misma, así como la reglamentación y los estatutos cooperativos; sea en la etapa de constitución, funcionamiento, disolución o liquidación de una Cooperativa, imponiendo asimismo sanciones en caso de infracciones a las normas citadas”*<sup>2</sup>.

También encontramos una conceptualización muy precisa y anterior del maestro Dante Cracogna para quien la supervisión es *“el mecanismo en virtud del cual el Estado asegura a los terceros que contratan con la cooperativa, pero también a los propios socios y a la sociedad en general, que ella cumple con las exigencias*

---

2. Cf.: Arrillaga Álvaro, Bemposta Macarena, Colman Mónica, Márquez Ana Karina, Pinato Ana-Sosa, Flavia. Supervisión estatal y autonomía de las cooperativas a través del autocontrol, Ponencia II Congreso Continental y I Foro Internacional de Derecho Cooperativo, consultada en setiembre de 2022 en: <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/alvaroarrillaga.pdf>

que la ley le impone para gozar del status de sujeto de derecho. También les asegura que la denominación de cooperativa que utiliza corresponde a los recaudos que la ley establece para las entidades de esa naturaleza. En última instancia, también protege y reglamenta el derecho de asociación”<sup>3</sup>.

A mayor abundamiento, Elsa Cuesta enseña que “La fiscalización pública consiste en el deber del Estado de hacer observar las leyes y reglamentos, a través de los órganos públicos de contralor con competencia para ello”, y señala que es de carácter administrativo, ya que corresponda a una autoridad estatal de aplicación designada por ley; es institucional, ya que requiere de la intervención estatal para el otorgamiento y mantenimiento de su carácter de entidad regular; es doctrinaria, lo que la diferencia de otras formas asociativas, ya que “comprende en las cooperativas la verificación de su actividad dentro del marco doctrinario que configura el sistema”, es decir la determinación de “la aplicación de las reglas, principios y valores establecidos en la Alianza Cooperativa Internacional, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina de los estudiosos del tema”, adquiriendo además tal contralor un “carácter formativo”; y es comprensiva de todas las cooperativas sin excepción<sup>4</sup>.

## II. CLASES DE CONTROL

En cuanto a las clases de control, hemos expresado antes de ahora<sup>5</sup>, que según el mismo sea desarrollado por un órgano de la propia entidad, podemos hablar de **control interno o autocontrol** (ejemplo: Comisión Fiscal, Auditoría Interna), y si el mismo es desarrollado por un órgano ajeno a la misma (ejemplo: Órgano estatal, auditoría externa) estaremos ante el **control externo**.

A su vez, teniendo en consideración la naturaleza pública, es decir perteneciente a la estructura del Estado o privada, es decir ajena a la estructura estatal del órgano que realiza el control, estaremos sucesivamente ante un **control público o privado**.

Así, por ejemplo, cuando hablamos de control estatal de las cooperativas, nos encontramos ante un control externo y público de las mismas, y cuando nos referimos al autocontrol, estaremos frente a un control interno privado.

## III. FUNDAMENTO DEL CONTROL ESTATAL DE LAS COOPERATIVAS

En tanto, en la generalidad de los países a nivel internacional existe un control estatal de las cooperativas, mucho más estricto y profundo que respecto de

3. Cf.: Cracogna, Dante, Cooperativismo y Estado, Revista de Direito Mercantil, No 65, pp. 88 y 94.

4. Cf.: Cuesta, Elsa, Manual de Derecho Cooperativo, Abaco, pp. 452/453.

5. Cf.: Reyes S., Lamenza A., Gutiérrez D., Machado J., Derecho Cooperativo Uruguayo, FCU, p. 387.



otras entidades, debemos preguntarnos el por qué del mismo, lo que también nos responderá para qué.

En tal sentido, el maestro Cracogna ha señalado que *“existe, en términos generales, una relación entre el interés público y la fiscalización pública. Esto quiere decir que a mayor grado de interés público que una organización tenga, le corresponde... una mayor intensidad en la fiscalización. Por eso, en general, las fundaciones, que son entidades de interés público por excelencia, tienen un alto grado de fiscalización pública. Las asociaciones civiles la tienen de igual manera, aunque con menor intensidad. Luego, por lo común, siguen las cooperativas y las mutuales, y por último, las sociedades comerciales, aquellas donde el interés privado es prevaleciente, y por eso el Estado no ejerce una fiscalización pública de tanta intensidad. Por otro lado, la fiscalización pública también va a relacionarse con las franquicias o las medidas de fomento que el Estado tenga reconocidas hacia el movimiento cooperativo. De manera que a medida que existe un mayor grado de fomento y de franquicias, ya sean de orden impositivo, crediticio, etcétera, también es mayor la intensidad de la fiscalización”*<sup>6</sup>.

Por manera, que siguiendo a Cracogna, el mayor interés público en el funcionamiento de las cooperativas justifica o fundamenta, la mayor regulación y supervisión de estas, y ello generalmente va acompañado de determinado tratamiento particular o beneficios que tienen una finalidad de fomento de las cooperativas.

Ahora bien, ese mayor interés público que redundando tanto en mayor supervisión como en el otorgamiento de determinados beneficios, entendemos finca, no en la mera forma jurídica cooperativa, no deriva de la mera letra del estatuto social, sino de las particularidades fácticas que las cooperativas tienen al encontrarse basadas por esencia y definición en determinados principios y valores cooperativos que el Estado ve como deseables y buenos para la sociedad y, por tanto, decide fomentarlos.

Es así, que en muchas constituciones o legislaciones se destaca a las entidades cooperativas. Por ejemplo, en la legislación uruguaya, contamos con una Declaración de interés y autonomía en la que se expresa que las cooperativas son instrumentos eficaces para el desarrollo económico y social, la democracia y una más justa distribución de la riqueza. Agregándose que el Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas<sup>7</sup>.

Es decir, que el fundamento del mayor control estatal estriba en la visión positiva que el Estado tiene respecto de los valores y principios cooperativos a efectos

---

6. Cf. Cracogna, Dante, Exposición ante la Cámara de Diputados de la República Oriental del Uruguay, Comisión especial sobre Marco Cooperativo, Sesión del 9 de octubre de 2006.

7. Ley 18.407, art.2.

de enriquecer, en sentido amplio, a la sociedad, tanto en lo social como en lo económico.

No es este el ámbito para sobreabundar sobre tales y principios y valores cooperativos que se encuentran plasmados de una manera u otra en todas las legislaciones cooperativas, y que se encuentran en el ADN de todo cooperativista, baste ahora con enumerarlos.

Según la nueva Declaración de Identidad Cooperativa, adoptada por la II Asamblea General de la ACI -que se realizara en el mes de setiembre de 1995 en la ciudad de Manchester y recogiera casi 170 años de historia cooperativa- *"las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás"*.

En cuanto a los principios cooperativos, tenemos los siguientes: Membresía abierta y voluntaria, Control democrático de los miembros, **Participación económica de los miembros, Autonomía e independencia, Educación, formación e información, Cooperación entre cooperativas, y Compromiso con la comunidad.**

Tales principios y valores en su actuación práctica y en sus consecuencias fácticas, no como meros enunciados textuales, entendemos son la raíz de la fundamentación de la regulación estatal, y no deben dejar nunca de ser considerados, tanto por los cooperativistas, como por las autoridades de control, como por quienes pretendan legislar o normatizar sobre cooperativas.

Por manera que, alguien que no los tenga presente o, como lamentablemente sucede en la práctica ni siquiera los haya oído nombrar, no puede pretender ni controlar a una entidad cooperativa ni mucho menos normativizar respecto de las mismas, porque sería lo mismo que pretender realizar un acto médico, sin tener conocimiento alguno de medicina.

Lastimosamente, muchas veces vemos en la práctica, que, al ignorar la esencia cooperativa, incluso plasmada legalmente, se parifica a las mismas a las sociedades comerciales entendiéndolas como una forma jurídica más, con particularidades que no vale la pena molestarse en considerar ni aprehender.

#### **IV. PARTICULARIDADES Y CARACTERES DE LAS COOPERATIVAS QUE REPERCUTEN EN SU CONTROL**

Al consultar la doctrina cooperativa, vemos que en general tales instituciones cuentan con los siguientes caracteres que deben tenerse presentes a la hora diagramar la autoridad de control y su actividad fiscalizadora.



En primer lugar, conforman un sistema que se asienta, como vimos, en determinados principios y valores característicos que pautan todo su desarrollo y actividad.

A su vez, se trata de entidades cuyo centro es la persona humana -sin perjuicio de que pueden ser integradas por personas jurídicas, lo que en la práctica tiene una incidencia muy menor-, no el capital ni el aporte económico que esta pueda realizar.

Asimismo, son entidades de servicio, en sentido amplio, es decir que su razón de ser es el brindar un servicio al socio o un puesto de trabajo, sin intermediarios.

Otro carácter importante de las cooperativas es que se identifican el asociado con el usuario del servicio o a quien se le otorga el puesto de trabajo, remarcando la no intermediación dentro del sistema cooperativo, ni en el uso de servicios ni en la consecución de puestos de trabajo, lo que redundará en mejores condiciones económicas de los mismos.

En otro orden, tenemos un carácter de primera magnitud como la inexistencia de fin de lucro, por lo que los excedentes se vuelcan a la propia entidad o a la baja del costo del servicio o a la suba del salario. Debemos remarcar, con esto, que la inexistencia de un fin de lucro no implica la inexistencia de un fin económico que, por supuesto existe y es obtener el servicio al menor costo posible y con la mayor calidad, lo mismo que lograr el mejor salario posible en óptimas condiciones de trabajo.

También, debe destacarse que, más allá de sus particularidades, caracteres y mayor regulación y control estatal, se trata de entidades privadas autónomas.

Se suma a lo anterior, que implican una propiedad cooperativa más allá de los aportes de cada socio y de su individualidad, y en definitiva una propiedad colectiva de sus socios, no pública.

Finalmente, como otro carácter esencial debemos remarcar la autogestión democrática de sus socios, lo que, al decir de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implica verdaderas escuelas de democracia insertas en la sociedad.

A los anteriores, podemos agregarles, por ejemplo, los caracteres que requiere expresamente la legislación uruguaya a modo ilustrativo, que también se encuentran ínsitos en el sistema y doctrina cooperativa.

La Ley 18.407, en su artículo 8 dispone: "*Caracteres*).- Las cooperativas deben de reunir los siguientes caracteres:

1. *limitación y variabilidad del número de socios que no podrá ser inferior a cinco, salvo para las cooperativas de segundo o ulterior grado y lo dispuesto*

*en los Capítulos del Título II de las cooperativas en particular, de la presente ley.*

2. *Plazo de duración ilimitado.*
3. *Variabilidad e ilimitación del capital.*
4. *Neutralidad en materia política, religiosa, filosófica y no discriminación por nacionalidad, clase social, raza y equidad de género.*
5. *Igualdad de derechos y obligaciones entre los socios.*
6. *Reconocimiento de un solo voto a cada socio, independientemente de sus aportes, excepto la posibilidad del voto ponderado en las cooperativas de segundo o ulterior grado.*
7. *La imposibilidad del reparto de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación”.*

## **V. AUTORIDAD DE CONTROL ESTATAL DE LAS COOPERATIVAS**

En función del concepto que hemos visto de control y esencialmente del fundamento del mismo en el ámbito de las cooperativas, sumado a las particularidades de estas, resulta evidente que su control estatal, debe ser desarrollado por un órgano especializado en materia de cooperativas, con personal altamente capacitado en la doctrina y normativa cooperativa y con la mirada puesta en el interés público, es decir de la sociedad toda, de que las cooperativas existan, se desarrollen y multipliquen.

Una autoridad de control que no tenga conocimientos específicos en materia cooperativa, ni un personal capacitado al respecto, que no atienda las particularidades, caracteres, valores y principios cooperativos, y que no tenga presente que la sociedad desde antes del siglo pasado decidió fomentarlas y declararlas de interés general, claramente, no podría ejercer tal control, sin violentar groseramente toda la doctrina y normativa cooperativa vigente, tanto a nivel nacional como internacional.

Ahora bien, qué sucede cuando existe una autoridad de aplicación y control estatal de las cooperativas, pero por su actividad la cooperativa debe ser controlada también por otra entidad estatal.

Desde que las cooperativas pueden desarrollar cualquier actividad lícita, tendremos, por ejemplo, aquellas que giran en el rubro salud, otras en el rubro agrario, o crediticio, etcétera.

En tales casos, debiera tenerse presente en primer lugar el control que realiza la autoridad de aplicación general de las cooperativas.

Si esta ya realiza controles que tienen que ver con la actividad específica, ejemplo, agraria o de crédito, no debiera otro organismo no especializado en cooperativas duplicar los controles con todos los problemas, gastos -incluso



para el propio Estado superfluamente-, burocratización y contratiempos que ello conlleva, más aún si uno de los órganos no tiene consideración alguna de la doctrina cooperativa.

Para determinar, hasta dónde puede llegar el control del órgano estatal específico de la actividad que desarrolla la cooperativa, entonces entendemos que debe tenerse presente lo siguiente.

En primer lugar, la competencia de control de principio es de la autoridad de aplicación general de las cooperativas.

Si hubiera otro órgano que quiere asumir competencia, debiera este asumirla sólo en aquellos aspectos que la autoridad de aplicación estatal general de control no tiene competencia alguna.

A su vez, esas competencias adicionales debiera ejercerlas con conocimiento y en aplicación de la doctrina cooperativa (caracteres, principios y valores), diferenciando su tratamiento al de otras entidades no cooperativas, porque son distintas no sólo en la mera forma, sino en la esencia práctica de su desenvolvimiento fáctico.

A su vez, dicho órgano de control de la actividad, como todo órgano deberá actuar dentro de sus estrictas competencias, conforme con el principio de especialidad por el cual los organismos públicos actúan por competencias expresas dadas por las normas. A mayor abundamiento, cabe citar al maestro Sayagués Laso quien enseña -con toda la doctrina administrativista universal- que *“las personas públicas y sus órganos actúan solamente en la zona que les fija el derecho vigente, debiendo fundarse siempre en textos expresos”*. Y agrega: *“Las normas que fijan competencias no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad. Este es un principio básico del derecho público”*<sup>8</sup>. Ello es más palmario aún en el caso de las cooperativas que ya tienen otro órgano estatal de control, por lo que el incursionar en el control de cooperativas debe ser interpretado de manera estricta y restrictiva.

Finamente, dicho órgano específico no podrá realizar el control sin tener en consideración la declaración de interés general de las cooperativas por parte del mismo estado y sociedad que le otorgan el poder reglado de controlar.

## VI. CONTROLES EN COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

En el plano descriptivo, según un estudio de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV) de setiembre de 2020, *“genéricamente, los casos existentes*

<sup>8</sup> Cf. Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, T.I, FCU, 6ª edición, pp. 191/192

en América Latina pueden ser organizados en tres grupos desde el punto de vista legal:

- » *Primero, el caso de países en que las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) no son sujetos de fiscalización por parte de una Superintendencia bancaria o financiera (SB/SF) o un Banco Central (BC) y sólo existen disposiciones generales establecidas en las leyes cooperativas. El Estado se limita a otorgar la inscripción en el registro de cooperativas y somete a las CAC al control, normalmente inexistente o insuficiente, del instituto estatal de cooperativas. No existe una ley específica para CAC con una normativa prudencial, ni son incorporadas en las leyes de bancos o reguladas en decretos especiales. En este rubro encontramos los casos de Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.*
- » *El segundo grupo lo constituyen los países donde algunas de las CAC son reguladas básicamente en la ley bancaria (aunque típicamente existe una amplia reglamentación secundaria) y son tratadas como verdaderos intermediarios financieros (por ejemplo, las Cajas de Crédito en Argentina, las CAC Abiertas y Societarias en Bolivia, las CAC en Perú con la Ley que modifica la Ley 26702 y las Cooperativas de Intermediación en Uruguay).*
- » *En el tercer grupo de países existen -aparte de las leyes cooperativas- leyes o decretos especiales para CAC (p. ej. en Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay). Existe una fuerte tendencia a crear bases legales más específicas para la actividad de las CAC más allá de las leyes de cooperativas. De hecho, prevalece en los últimos años claramente el tercer grupo mencionado arriba (es decir: las leyes o decretos especializados para la actividad financiera de las cooperativas)”.*

En el plano del deber ser, en cuanto a la modalidad de control estatal, entendemos que rigen las mismas consideraciones que para las cooperativas en general, en el sentido de que deben estar sujetas a un organismo general de control estatal cooperativo, y en determinados aspectos en que por la índole específica de la actividad y el riesgo sistémico que puedan conllevar podrían llegar a ser reguladas por una SF o BC, pero siempre respetando los particularismos cooperativos y con competencias otorgadas a texto expreso por la ley, luego de un meditado estudio multidisciplinario de los sujetos a legislar. No olvidando aquí, el sabio consejo dado por Don Quijote de la Mancha a Sancho Panza hace ya más de 400 años: *“No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas, y sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen...”*<sup>9</sup>.

9. Carta de Don Quijote de la Mancha a Sancho Panza, Gobernador de la Ínsula Barataria, Año 1605, 1ª edición de la novela de Miguel de Cervantes Saavedra, Don Quijote de la Mancha.



## VI. CONTROL DE LAS COOPERATIVAS EN URUGUAY

En Uruguay existe la Auditoría Interna de la Nación (AIN), una autoridad de aplicación general de las cooperativas (con excepción hecha de las cooperativas de vivienda, sociales y administradoras de crédito o de intermediación financiera, que son supervisadas respectivamente por el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco Central, sin perjuicio de las potestades del órgano general) que a su vez tiene una División específica de control cooperativo, altamente capacitada y focalizada en la doctrina cooperativa, y que tiene en cuenta sus caracteres específicos, sus principios y valores.

A su vez, se ha dado el caso de que, para algunas clases, por ejemplo, ahorro y crédito de capitalización -que no realizan actividad bancaria-, el organismo de supervisión de las empresas financieras, el Banco Central, ha intentado reglarlas, no teniendo actualmente potestades legales al respecto si no son de intermediación financiera ni administradoras de créditos (emisoras de tarjetas de crédito)<sup>10</sup>.

A su vez, el BC -como sucede en la mayoría de los países de Latinoamérica- no tiene ninguna especialización en materia cooperativa, y en regulaciones proyectadas en que se ha pretendido incluir a las cooperativas de capitalización, tampoco se ha tenido en cuenta las especiales particularidades de estas.

Asimismo, muchos de los aspectos que el BC ha proyectado controlar, ya son controlados por la AIN, con lo cual su advenimiento solo redundaría en duplicidad de controles, mayores costos e inseguridad jurídica ante eventuales descoordinaciones entre los órganos estatales; lo cual ha merecido la oposición de la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (CUCACC) federación representativa del sector con fundados argumentos.

---

10. En Uruguay, dentro del universo de las cooperativas de ahorro y crédito, existen actualmente sólo una cooperativa de intermediación financiera que es además de operativa limitada, y una sola cooperativa que opera como administradora de crédito. En el pasado han existido más, pero los costos y dificultades regulatorias del BC, según compulsas que hemos realizado, han sido los principales factores que han reducido el número y desestimulado a que se sumen otras entidades cooperativas en los últimos años.



# “El impuesto sobre la renta y las cooperativas: evidencia de 50 países”

- Hagen Henry
- Ifigeneia Douvitsa

## RESUMEN

El régimen del impuesto sobre la renta de las cooperativas<sup>1</sup> ha ido convergiendo gradualmente con el de las empresas con ánimo de lucro. Una diferencia clave entre ellas es el objetivo que persiguen, que moldea y está moldeando por la forma en que se obtienen y distribuyen los ingresos en cada uno de estos tipos de empresas. Dado que las cooperativas y las empresas con ánimo de lucro tienen objetivos diferentes, debe tener normas fiscales distintas sobre sus ingresos.

En este contexto, investigamos los impuestos sobre los ingresos de las cooperativas en 50 países de África, de las Américas, del Europa y Oceanía. Se desarrolla una tipología basada en la amplia gama de disposiciones de estos países y se identifican las tendencias y patrones. Además, vamos a reflexionar cómo debe tributar los ingresos de las cooperativas en función de su identidad utilizando como base de nuestro estudio la Recomendación nº 193 de 2002 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la promoción de las cooperativas y las Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas de 2001 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A través de la comparación de la *lex lata*, tal y como se observa en los países mencionados, y la *lex ferenda*, tal y como insinúan los textos internacionales citados, identificamos sus puntos de divergencia y convergencia. El estudio concluye analizando la elaboración de guías para el tratamiento fiscal adecuado de los ingresos cooperativas.

## PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

La fiscalidad de las cooperativas, especialmente sobre sus ingresos, ha sido uno de los temas más controvertidos en la elaboración de leyes y políticas públicas<sup>2</sup>.

1. El presente estudio se centra exclusivamente en las normas del impuesto sobre la renta de las cooperativas.

2. Henry, H. (2022). The corporate income tax regime of cooperatives, workingpaper [El régimen fiscal de la renta de las cooperativas, documento de trabajo].



El pluralismo y la complejidad de las soluciones hacen este tema sea abrumador para ser investigado.

Sin embargo, en un intento de domesticar dicha complejidad y comprender mejor el tema, sin evitar caer en la trampa de la simplificación, haremos la siguiente observación.

A lo largo de la historia jurídica cooperativa han visto la luz tres escuelas de pensamiento, sin excluir sus hibridaciones intermedias:

La escuela de pensamiento proteccionista reclama un trato preferente para las cooperativas en comparación con otras empresas. Esta última, más prominente en el pasado, percibía a las cooperativas como actores que necesitaban la protección del Estado para prosperar. Así, a las cooperativas, para salir adelante, se les reconocía una serie de privilegios, entre los que se encontraban las deducciones y exenciones de su renta imponible a condición de que se constituyeran como cooperativas. La aplicación de este modelo en la práctica llevó a un elevado número de iniciativas empresarial esa adoptar la forma cooperativa por el mero hecho de acceder a dichos privilegios, sin operar en consonancia con la identidad cooperativa (fenómeno conocido también como "falsas o pseudo-cooperativas"<sup>3</sup>)<sup>4</sup>.

Por otro lado, la escuela de pensamiento del "mercado abierto" (open-market) aboga por el mismo tratamiento de las cooperativas con las otras empresas, especialmente con las empresas con ánimo de lucro. Esta última parece ser la dominante en la actualidad y se centra en la competencia del mercado evitando cualquier práctica que se considere que la distorsiona. Por lo tanto, las cooperativas, para ser más competitivas y seguir creciendo, están sujetas a

---

3. Las falsas o pseudo-cooperativas son "entidades registradas como cooperativas no dirigidas por ningún ideal cooperativo[entities registered as co-operatives not governed by any co-operative ideal]". Bouchard M.J, Rousselière, D. (2017). Conceptual framework on measurement of cooperatives and its operationalization. Report discussed at the COPAC Technical Working Group on Cooperative Statistics Meeting, Geneva [Marco conceptual sobre la medición de las cooperativas y su operacionalización. Informe debatido en la reunión del Grupo de Trabajo Técnico sobre Estadísticas Cooperativas del COPAC, Ginebra]. p. 13 ([https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2/1248919790002676](https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1248919790002676)).

4. Münkner, H.H. (2015), Co-operative principles and cooperative law [Principios cooperativos y derecho cooperativo], 2a edición, LIT, p. 124: "In many of the newly-developing countries, after independence the new governments decided to sponsor co-operatives as agents of rapid socio-economic progress. [...] Accordingly, there was a rapid growth of co-operatives in numbers without much concern for economic viability, member education and staff training and with goals for these co-operatives mainly set from outside"[En muchos de los países de reciente desarrollo, tras la independencia los nuevos gobiernos decidieron patrocinar las cooperativas como agentes de un rápido progreso socioeconómico. [...] En consecuencia, hubo un rápido crecimiento de las cooperativas en número sin preocuparse demasiado por viabilidad económica, la educación de los miembros y la formación del personal y los objetivos para estas cooperativas establecidos principalmente desde el exterior].

Münkner, H.H. (1991), African co-operatives and the state in the 90s, Institute for Co-operation in developing countries [Las cooperativas africanas y el Estado en los años 90, Instituto para la Cooperación en los países en desarrollo], p. 4.

los mismos impuestos sobre la renta que las empresas, en particular, ellas con ánimo de lucro<sup>5</sup>.

La tercera escuela de pensamiento, que cuenta con el apoyo de organizaciones internacionales<sup>6</sup> y juristas<sup>7</sup>, aboga por la igualdad de trato fiscal de las cooperativas con otras empresas, especialmente con las empresas con ánimo de lucro. En particular, reclama un régimen fiscal especial para los ingresos de las cooperativas en consonancia con su identidad cooperativa.

Entre la segunda y la tercera escuela de pensamiento suele haber una

5. OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 89a reunión, 2001, Informe V(1): "En todos los países industrializados, las cooperativas están luchando para tener éxito económico en un medio altamente competitivo, al tiempo que siguen reservadas a sus propios miembros. Esta es la razón por la que la legislación cooperativa de estos países se está acercando a la legislación general de las empresas, de modo que las cooperativas operen en pie de igualdad con los demás tipos de empresa privada. La reciente legislación cooperativa de los países industrializados [...] trata de encontrar un compromiso entre la gestión de servicio y la gestión de beneficio".

Henrý, H. (2012), Orientaciones de la legislación cooperativa, OIT, p. 13-14: "La convergencia del derecho cooperativo con el de las sociedades de capital va más allá de la introducción de algunas características de las sociedades de capital en la legislación cooperativa. También puede ser vista como la aplicación "a veces, indiscriminada" a las cooperativas de normas que fueron diseñadas para las sociedades de capital, pero que en los hechos terminan dando forma a las cooperativas como instituciones y/o definiendo sus operaciones. En el sentido amplio de la noción de derecho subyacente en estas Orientaciones, necesitamos considerar en forma general aspectos como los relacionados con el derecho laboral, el derecho tributario, el derecho de la competencia, los estándares internacionales sobre contabilidad y las normas prudenciales, las normas sobre registros contables y las que regulan auditoría y quiebra".

6. La Declaración de la UE sobre la promoción de las sociedades cooperativas en Europa en 2004 en la sección 3.2.6 invita a los Estados miembros a introducir un "tratamiento fiscal, apropiado y proporcional para el capital social y las reservas de las cooperativas", teniendo en cuenta que "dichas normas no creen situaciones que limiten la competencia" (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0018:FIN:ES:PDF>)  
Sec. 5 de la Resolución 72/143 de la ONU adoptada por la Asamblea General el 19 de diciembre 2017: "Las cooperativas en el desarrollo social": La Asamblea General [...] "señala a la atención de los Gobiernos las recomendaciones que figuran en el informe del Secretario General de centrar el apoyo en las cooperativas como empresas comerciales sostenibles y pujantes que contribuyen directamente a la generación de empleo, la erradicación de la pobreza y del hambre, la educación, la protección social y la creación de opciones de vivienda asequible, en diversos sectores económicos en zonas urbanas y rurales, y de examinar la legislación y los reglamentos vigentes a fin de conseguir que el entorno jurídico y normativo nacional sea más propicio a la creación y el crecimiento de las cooperativas, mejorando las leyes y los reglamentos vigentes o estableciendo otros nuevos, en particular con respecto al acceso al capital, la competitividad y la tributación justa" (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/453/80/PDF/N1745380.pdf?OpenElement>).

7. Henrý, (2021), Cooperative law – the translation of the cooperative principles into legal rules which respect the legal concept of sustainable development, United Nations Department of Economic and Social Affairs Virtual Expert Group Meeting the Role of Cooperatives in Economic and Social Development: Recover Better from the Covid-19 Pandemic [Derecho cooperativo - la traducción de los principios cooperativos en normas jurídicas que respeten el concepto legal de desarrollo sostenible, Reunión en línea del Grupo de Expertos, Departamento de Asuntos Económicos y sociales de las Naciones Unidas sobre el papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social: Recuperarse mejor de la pandemia Covid-19], 2 y 4 del junio 2021, p. 9 (<https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/12/ICA-Cooperative-Law-Hagen-Henry.pdf>): "Un perfil afinado y certificado, además de proporcionar claridad a los socios comerciales, también ayuda a efectuar políticas de promoción y a la adecuada aplicación de las leyes, como las leyes fiscales, laborales etc. a las cooperativas, respetando sus rasgos específicos [A sharpened and certified profile, besides providing clarity for business partners, also help effectuating promotional policies and the adequate application of laws, such as tax laws, labor laws etc., to cooperatives, respecting their specific features]".

Cracogna, D. (s.d.), Las cooperativas frente al régimen tributario, ACI Americas, p. 2 (<https://www.aciamericas.coop/IMG/RTcracogna.pdf>): " No se puede tratar igual a quienes son diferentes: si a una empresa de servicio como es la cooperativa se le pretende aplicar los mismos cánones tributarios que a una empresa lucrativa como es la comercial, se está dando un tratamiento igual a entidades diferentes, y esto constituye una discriminación tan nociva como si se le diera un tratamiento diferente a los que son iguales".



confusión, ya que ambos enfoques pueden referirse al principio de igualdad. Su principal divergencia radica en que el enfoque del mercado abierto percibe a las cooperativas como empresas con ánimo de lucro y, por tanto, las trata como tales, mientras que la tercera escuela de pensamiento tiene en cuenta las diferencias de las cooperativas con respecto a las empresas con ánimo de lucro, ya que éstas se cristalizan en la identidad cooperativa.

En el panorama jurídico actual, la escuela de pensamiento del mercado abierto parece presidir la elaboración de la legislación fiscal<sup>8</sup>. Esto es evidente por el hecho de que cada vez más legisladores fiscales aplican a las cooperativas las disposiciones fiscales generales sobre la renta de las empresas, sin ninguna adaptación adecuada. Este enfoque ignora la diferencia entre las cooperativas y las empresas con ánimo de lucro con respecto a la forma en que obtienen, distribuyen e invierten sus ingresos, persiguiendo a su objetivo.

Más concretamente, en el caso de las empresas con ánimo de lucro, su objetivo de obtener y distribuir beneficios dicta que su renta se distribuye a sus accionistas como retorno de su capital invertido.

Por otro lado, el objetivo no lucrativo de las cooperativas dicta que los ingresos procedentes de las transacciones con sus socios (después de haber liquidado las reclamaciones y reservado el dinero para inversiones, etc<sup>9</sup>) deben distribuirse de la siguiente manera:

- *“en parte al fondo de reserva indivisible,*
- *en parte a otros fondos, por ejemplo, al fondo de la educación y formación y/o al fondo de auditoría,*
- *una parte a los socios en proporción a sus transacciones con la cooperativa (“patronage refunds” - “pagos de retornos”),*
- *una parte limitada, si es que la hay, a los socios en proporción a sus contribuciones financieras.*

*En el caso de los ingresos producidos por transacciones con terceros, el objetivo no lucrativo de las cooperativas les prohíbe distribuirlos entre sus socios. En su lugar, se destinarán a un fondo de reserva indivisible (capital bloqueado; restricción de distribución). Con ello se pretende evitar el exceso de negocios de los no socios por motivos especulativos y para evitar que se vulnere la autonomía de los socios,*

---

8. El Informe del (2021) Informe bianual del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre “Las cooperativas en el desarrollo social”, Doc. A/76/209 lo resume. En su punto 37 dice que “[...] En muchos casos, las cooperativas están sujetas principalmente a un régimen fiscal general que también es aplicable a otras formas de negocio [...]”. Esto último también se confirma en los informes regionales del Análisis del Marco Legal de la Asociación por ACI-UE: en Europa (Douvitsa, 2021, p. 14), en Americas (Cracogna, 2021, p. 15-16), en Africa (Mbuya, 2021, p. 16) ([https://coops4dev.coop/en/c4dev\\_resources/publications](https://coops4dev.coop/en/c4dev_resources/publications)).

9. Declaración de la ACI, 3o principio.

ya que los no socios no tienen las mismas obligaciones que los socios<sup>10</sup>.

Desde el punto de vista de la política fiscal, la diferenciación del impuesto sobre la renta entre las cooperativas y las empresas con ánimo de lucro se basa en varios principios. Según el principio de neutralidad, *"la fiscalidad debe tratar de ser neutral y equitativa entre las formas de actividad empresarial"*. También *"implica que el sistema fiscal recaude ingresos minimizando la discriminación a favor o en contra de cualquier opción económica concreta. Esto implica que deben aplicarse los mismos principios de la fiscalidad a todas las formas de empresas, al tiempo que se abordan las características específicas que, de otro modo, podrían socavar una aplicación equitativa y neutral de esos principios"*. Entonces, un régimen fiscal neutro e igualitario sobre los ingresos de las cooperativas debería tener en cuenta sus *"características específicas"* y no discriminarlas promoviendo una opción económica particular: la de la distribución de los ingresos según los rasgos y el objetivo de una empresa con ánimo de lucro.

Esto último también se apoya en el principio de eficacia y equidad, según el cual *"la fiscalidad debe producir la cantidad correcta de impuestos en el momento adecuado"*. En consecuencia, la ley debería gravar únicamente la cantidad correcta de los ingresos de las cooperativas. El *"correcto"* no sólo debe ser dictado por los criterios generales impuestos a las empresas con ánimo de lucro, como el tamaño o el volumen de negocios, sino que también habrá que considerar los rasgos especiales de las cooperativas. Además, también debe tenerse en cuenta la equidad horizontal. Esta última *"sugiere que los contribuyentes en circunstancias similares deben soportar una carga fiscal similar"*. Dado que las cooperativas operan en circunstancias diferentes a las que, de las empresas con ánimo de lucro, su carga con respecto a sus ingresos debería tratarse en consecuencia<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista de la política cooperativa, tratar los ingresos de las empresas con ánimo de lucro y los de las cooperativas según las mismas reglas viola el principio del tratamiento igual. Esta última es reconocida por las Directrices de la ONU y por la R. 193 de la OIT. *"Ambos textos conceden gran importancia a este principio. Ocho de los veintiséis puntos del proyecto de Directrices de la ONU y dos de los diecinueve párrafos de la R. 193 de la OIT se refieren a él. Este principio, al igual que el principio jurídico universalmente reconocido de la igualdad de trato en general, exige un trato idéntico al de otras formas de empresa cuando las circunstancias lo requieren y, a la inversa, un trato específico cuando las circunstancias lo exigen. Las especificidades de las*

10. Henry (2022), ibid.

11. OCDE (2014), Addressing the tax challenges of the digital economy [Abordar los retos fiscales de la economía digital], OCDE/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project [Proyecto sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios], OECD Publishing, París, pp.29-50 (Chapter 2 "Fundamental principles of taxation")[Capítulo 2 "Principios fundamentales de la fiscalidad"](<https://doi.org/10.1787/9789264218789-5-en>)



*cooperativas se derivan de su definición, tal como se establece en la Declaración de la ACI y en la R. 193 de la OIT. La R. 193 de la OIT, en su párrafo 2, dice “[...] el término “cooperativa” significa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”. Estas precisiones determinan la naturaleza de los ingresos de las cooperativas y el contribuyente (cooperativa y/o socios)”<sup>12</sup>.*

Cuando la legislación fiscal trata según las mismas reglas los ingresos de las cooperativas con las de las empresas con ánimo de lucro, viola todos los principios mencionados. Además, invita o incluso obliga a las cooperativas a comportarse como si fueran empresas con ánimo de lucro. En consecuencia, el rico pluralismo de las formas jurídicas se ve mermado al disminuir sus diferencias intermedias<sup>13</sup>. Esto compromete la capacidad de abordar las múltiples necesidades de la sociedad mediante la participación de diversos actores. También afecta la resiliencia de la economía, que pide un sector público, privado y cooperativo fuerte<sup>14</sup>.

A pesar de la importancia de los impuestos sobre los ingresos de las cooperativas, los estudios comparativos tienden a centrarse en el derecho cooperativo organizativo. Si se abordan las cuestiones fiscales, sólo se las discuten brevemente, ya que no son el objetivo principal de estos estudios<sup>15</sup>.

---

12. Henry, (2022), *ibid*.

13. Henry, 2012, *ibid*, p. 21: “El principio de la diversidad no convoca a la preservación de los tipos específicos de empresa que hoy existen (en nuestro caso, las cooperativas). Convoca a la preservación de la posibilidad de que existan tipos de empresa diferentes y diversos. El desarrollo está en la posibilidad. Esta posibilidad es mejor atendida por el mayor número posible de tipos de empresa”.

14. Sec. 6 OIT R. 193-2002: “Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales”. Stiglitz, J. (2009), *Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy* (Superar el fundamentalismo del mercado hacia una economía más equilibrada), *Annals of public and cooperative economics*, 80(3), p. 356: “Success, broadly defined, requires a more balanced economy, a plural economic system with several pillars to it. There must be a traditional private sector of the economy, but the two other pillars have not received the attention which they deserve: the public sector, and the social cooperative economy, including mutual societies and not-for-profit (El éxito, en sentido amplio, requiere una economía más equilibrada, un Sistema económico plural con varios pilares. Debe haber un sector privado tradicional de la economía, pero los otros dos pilares no han recibido la atención que merecen: el sector público y la economía social cooperativa, incluidas las mutuas y las organizaciones sin ánimo de lucro)”.

15. Cracogna, D. Fici A., Henry, H. (eds.), (2013), *International handbook of cooperative law* (Manual internacional de derecho cooperativo), Springer, (country reports) (informes de países).

Fajardo, G. Fici, A., Henry, H., Hiez, D., Meira, M., Münkner, H.H., Snaith I. (eds.), (2017), *Principles of European cooperative law. Principles, commentaries and national reports* (Principios del derecho cooperativo europeo. Principios, comentarios e informes nacionales), Intersentia.

Cooperatives Europe, Eurisce, Ekai, Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), final study, executive summary and Part I: Synthesis and comparative report [Estudio sobre la aplicación del Reglamento 1435/2003 sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), estudio final, resumen ejecutivo y Parte I: Informe de síntesis y comparativo], 5th October 2010.

Análisis del marco jurídico de la asociación ACI-UE Informes regionales, ([https://coops4dev.coop/en/c4dev\\_resources/publications](https://coops4dev.coop/en/c4dev_resources/publications)).

Por lo tanto, este estudio aspira a abordar la brecha mencionada y a examinar cómo se trata la renta de las cooperativas en las leyes fiscales de 50 países de África, Américas, Asia, Europa y Oceanía<sup>16</sup>.

Para cumplir este objetivo, **en primer lugar**, investigamos cuál es la renta imponible de las cooperativas y quién es el contribuyente (: la cooperativa, el socio o ambos) en las jurisdicciones mencionadas. Basados a los datos anteriores, desarrollamos una tipología, con el fin de describir la amplia gama de disposiciones que se promulgan entre las distintas jurisdicciones e identificar cualquier tendencia y patrón.

**En segundo lugar**, reflejamos cómo debe tributar la renta de las cooperativas según la identidad cooperativa. Para ese objetivo, se tomará como base la R.193 de la OIT y las Directrices de la ONU para las cooperativas. En tercer lugar, se señalarán los puntos de concordancia y de conflicto entre la *lex lata* y la *lex ferenda* en relación con la tributación de la renta de las cooperativas. El estudio finalizará con algunas observaciones preliminares sobre la elaboración de guías para el trato fiscal adecuado de la renta de las cooperativas.

Los resultados del estudio aspiran a contribuir a la investigación sobre este tema, proporcionar una herramienta de defensa a las cooperativas y ofrecer una visión a los responsables políticos con interés en la promoción de las cooperativas a través de un régimen fiscal adecuado sobre la renta.

---

16. África: Etiopía, Costa de Marfil, Kenia, Lesoto, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Túnez, Uganda y Zambia.

América: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Estados Unidos de América.

Asia: Bangladesh, China, Indonesia, Japón, República de Corea, Kirguistán, Nepal, Filipinas, Sri Lanka.

Europa: Alemania, Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Italia, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rusia y Suiza.

Oceanía: Fiyi, Nueva Zelanda.



# AUTORIDADES DE LAS COMISIONES

## COMISION 1

Temas:

Acto cooperativo e identidad cooperativa

Nuevas fronteras de la empresa cooperativa

Presidente:

Ernesto Porfirio Colindres Sevilla

(Honduras)

Secretario:

José Pablo García

(Uruguay)

Relator:

Antonio Sarmiento Reyes

(Colombia)

## COMISION 2

Temas:

Tecnología, democracia y gobierno cooperativo

El uso cooperativo de las nuevas fuentes de energía

Presidente:

Ricardo José Rojas Herreros

(Paraguay)

Secretario:

Ana Karina Márquez Conti

(Uruguay)

Relator:

Leonardo Rafael de Souza Santos

(Brasil)



# AUTORIDADES DE LAS COMISIONES

## COMISION 3

Tema:  
Desempleo, trabajo decente y cooperativas de trabajo

Presidente:  
Olga Mabel Figueredo Riveros  
(Paraguay)

Secretario:  
Margaret Cunha  
(Brasil)

Relator:  
Marcela Macellari  
(Argentina)

## COMISION 4

Temas:  
Regulación y supervisión de las cooperativas  
Realización del principio de compromiso con la comunidad

Presidente:  
Milagros Moya  
(Argentina)

Secretario:  
Estanislao Alfredo Lamenza  
(Uruguay)

Relator:  
Rubén Colón Morales  
(Puerto Rico)



# INFORMES DE LAS COMISIONES





# COMISION 1

## Temas:

- Acto cooperativo e identidad cooperativa.
- Nuevas fronteras de la empresa cooperativa.

## Relator:

- Antonio José Sarmiento Reyes (Colombia)

**E**n el seno de la Comisión 1 se presentaron cuatro ponencias, correspondientes a los Temas I y V del Congreso, la cuales fueron objeto de debate dentro del tiempo fijado en el reglamento del Congreso para tal fin. Dichas ponencias fueron las siguientes:

### TEMA I. Acto cooperativo e Identidad Cooperativa

- » El acto cooperativo y la identidad cooperativa en la hora actual. Doctor Dante Cracogna (Argentina).
- » La Causa en el Acto Cooperativo. Doctor Pablo Pattuglio (Argentina).
- » La comprensión y traducción de la identidad cooperativa en la jurisprudencia laboral. Doctora Graciela Fernández Quintas y Doctor José Pablo García (Uruguay).
- » TEMA V. Innovación y nuevas fronteras de la empresa cooperativa.
- » Las cooperativas como paradigma de innovación social. Doctor Jaime Alcalde Silva (Chile).

Por razones de fuerza mayor, la ponencia titulada: Relación inescindible con la identidad cooperativa, del doctor Jorge Armando Vallati de Argentina, correspondiente al tema I, no pudo ser presentada por su autor.

### RESUMEN DE LAS PONENCIAS PRESENTADAS

#### TEMA I. ACTO COOPERATIVO E IDENTIDAD COOPERATIVA

##### 1. EL ACTO COOPERATIVO Y LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA HORA ACTUAL



### *Dante Cracogna (Argentina)*

En su ponencia, el Doctor Cracogna partió de una síntesis histórica del cooperativismo mundial para destacar cómo los pioneros de Rochdale y la primeras cooperativas que se crearon en el mundo no tenían una definición de cooperativa ni un marco teórico con principios y valores. Solo en el transcurso del tiempo se llegó a contar con ese marco doctrinario. Actualmente, la declaración de identidad cooperativa está basada en la definición de cooperativa, así como en la formulación de los valores y principios universales del cooperativismo del Congreso de la ACI en Manchester 1995.

Esa declaración de identidad fue acogida por organismos internacionales como la ONU y actualmente, ha sido incorporada en las legislaciones de los diferentes países. También la OIT en la recomendación 193 hace referencia a la misma.

La pregunta es si se requiere innovar buscando la formulación de nuevos principios o ser original en estos temas. Para el Doctor Cracogna no son necesarias esas innovaciones, sino profundizar al máximo en la identidad cooperativa, y así mismo interpretar los valores y principios ya formulados para aplicarlos a las circunstancias actuales que viven las cooperativas en el mundo.

El Congreso de la ACI en Seúl 2021 permitió ver cómo innovaciones que se pretendían introducir, por ejemplo, un principio nuevo sobre el medio ambiente o temas como el desarrollo sustentable, ya estaban comprendidas dentro del séptimo principio: “Compromiso con la Comunidad.”

Entre la cooperativa y sus asociados se establece un vínculo asociativo que da lugar a una actividad cuyo propósito es de servicio, es decir, sin ánimo de lucro. Esa actividad cooperativizada se radica a través de los actos cooperativos, que se diferencian de los actos jurídicos realizados por las sociedades de capital y de otras empresas de la economía social. Uno de los sujetos necesarios para el acto cooperativo es la cooperativa, para lo cual, es necesario tenerla plenamente identificada, de tal suerte, que su tipificación legal corresponda a su naturaleza e identidad propias. Si los principios son variantes entonces esa figura reconocida por los organismos internacionales y las legislaciones nacionales dejaría de ser la que es y se convertiría en otra diferente y, consiguientemente, el acto cooperativo quedaría en entredicho.

## **LA CAUSA EN EL ACTO COOPERATIVO**

### *Pablo Pattuglio (Argentina)*

En su ponencia, el doctor Pattuglio hizo referencia al nuevo Código Civil y Comercial argentino Ley 26.994 que entró en vigencia en el 2015; y con relación a la Teoría del Acto Jurídico, como define la normativa, analizó los elementos de

mismo, trayendo a colación que estos son:

- » Sujeto: personas humanas o jurídicas, que ejercen sus facultades jurídicas y a quienes alcanzan las relaciones jurídicas.
- » Objeto: comprende las cosas materiales o inmateriales, debe ser idóneo, posible, lícito y determinado.
- » Causa: En cuanto a la causa destacó que hay un aspecto externo que consiste en el fin inmediato autorizado por el ordenamiento jurídico que ha sido determinante de la voluntad. Igualmente, hay un aspecto interno, por cuanto también integran la causa los motivos exteriorizados cuando sean lícitos y hayan sido incorporados al acto en forma expresa o tácitamente si son esenciales para ambas partes.

Un primer objetivo es comprobar si concurren los elementos del Acto Jurídico en el Acto Cooperativo. Otro objetivo es verificar si el elemento Causa es determinante para calificar el Acto cooperativo. ¿Qué tipo de acto es? Así como para determinar la extensión de su ámbito de aplicación.

En primer lugar, cabe decir que la Teoría del Acto Jurídico, es un esquema que permite comprender la realidad y determina el ámbito de aplicación de los efectos jurídicos de los actos humanos, voluntarios y lícitos.

El acto cooperativo es, en su género, un acto jurídico.

Su especificidad viene dada por la particularidad del sujeto, objeto y la causa que lo conforman. Los sujetos del acto cooperativo son los asociados, las cooperativas y los terceros que operan jurídicamente con la cooperativa.

Su objeto son las actividades prescriptas en el estatuto.

Por su parte, la causa consta de dos aspectos:

- » Aspecto interno de la causa del acto cooperativo: Comprende las **motivaciones personales del asociado** que forman el singular “Vinculo Cooperativo”.

El “vinculo cooperativo” se explica en la expresión jurídica de: la solidaridad, del esfuerzo propio y de la ayuda mutua, que se diferencia del negocio jurídico ordinario en el que prima la controversia entre las partes, donde el legislador intenta equilibrar las asimetrías que existen entre los sujetos, mediante la regulación tuitiva del sujeto más débil.

Por otro lado, el acto cooperativo, se nutre de los principios cooperativos universalmente aceptados, como han sido proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional.



-Aspecto externo de la causa del acto cooperativo: La causa del acto cooperativo se materializa en los distintos momentos de la “vida cooperativa”. A modo de ejemplo, y sin que implique una enumeración taxativa, se pueden mencionar tres momentos de la misma:

- a. Fundación de la Cooperativa: **donde nos encontramos con los móviles subjetivos: esfuerzo propio y ayuda mutua para organizar y prestar servicios.**
- b. Luego de la fundación, la “vida cooperativa” se desarrolla a lo largo de la Gestión democrática de la cooperativa a través de sus órganos sociales: Asamblea, Consejo de Administración y Sindicatura.
- c. Por último, en cuanto a los remanente de los excedentes repartibles originados en el precio y costo de servicios, esto es el Retorno. Esta es la contraprestación que surge del vínculo cooperativo.

En conclusión, el doctor Pattuglio señaló lo siguiente:

El doble carácter del elemento causa, aporta la característica diferenciadora del Acto cooperativo, que trasciende el tipo legal y resulta común a cualquier ordenamiento jurídico. Esto es así porque la teoría del acto jurídico trasciende toda las normativas y por tanto esta matriz legal, puede ser de utilidad en distintas legislaciones.

Se trata en definitiva de una herramienta que nos permite tamizar la realidad cooperativa, a través de un esquema y método, para intentar arribar a conclusiones sobre los efectos jurídicos que tiene el acto cooperativo.

El especial contenido de principios y valores de la causa del acto cooperativo, comprende los principios que fundan el “vinculo cooperativo” que son llevados a la práctica en la “vida cooperativa”.

La singularidad del acto cooperativo y su especial ámbito de aplicación determina que las relaciones jurídicas cooperativas se encuentren fuera del ámbito laboral, de consumo o cualquier otra legislación que tutele a la parte más débil; ya que, reunidos los elementos del acto cooperativo y verificada su existencia, no existe asimetría alguna en los sujetos intervinientes, y por ende no está afectado el orden público.

## **2. LA COMPRENSIÓN Y TRADUCCIÓN DE LA IDENTIDAD COOPERATIVA EN LA JURISPRUDENCIA LABORAL.**

*Graciela Fernández Quintas y José Pablo García (Uruguay)*

En esta ponencia se abordó el análisis de la situación de la jurisprudencia nacional uruguaya, en cuanto al tratamiento del concepto de la Identidad Cooperativa teniendo como punto de referencia la evolución de los conceptos a través de las

sentencias dictadas por las sedes judiciales en materia laboral ante reclamos relacionados con el Sistema Cooperativo.

Se destacó en primer orden la posición previa de los Tribunales con anterioridad a la publicación de la Ley 18.407 (28.10.2008 Ley General de Cooperativas) y las posturas asumidas en forma posterior a su vigencia. Recalcando y subrayando el aporte de la Declaración de Identidad Cooperativa de la ACI de 1995.

En materia de derecho cooperativo, previo a la Ley 18407, ya existía jurisprudencia dominante que entendía la existencia de pisos o normas de orden público laboral que no podían ser modificadas, pero al mismo tiempo se le reconocía competencia a las Asambleas en el ámbito cooperativo, para regular todo lo que no afectara los pisos mínimos del orden público laboral. Se observaba como criterio asentado en la jurisprudencia el respeto al principio de control democrático. El tipo asociativo donde se encontraban los trabajadores se consideraba controlado por sus miembros, por lo que los trabajadores podían impugnar los actos cooperativos ante la asamblea.

El principio democrático, tiene un punto de contacto con teorías más conocidas para los magistrados laborales y civiles tales como la teoría del acto propio. Es por esto, que la constante valoración de las sedes sobre la existencia de la decisión de asamblea, la posibilidad de recurrir los actos de la misma y la participación del actor en dichos momentos, sellaban la suerte de los reclamantes. Por eso se afirma que el principio de control democrático es el más aplicado y aceptado por la jurisprudencia nacional uruguaya la hora de valorar los actos de las cooperativas.

En definitiva, posteriormente a la publicación de la ley, pero previamente a su plena efectividad, los tribunales nacionales ya entendían las particularidades del tipo asociativo cooperativa, tal vez, faltando la correcta denominación de los principios (como reglas jurídicas) pero sí aplicando sus criterios al caso concreto. Las cooperativas como tipo asociativo eran valoradas en el marco del derecho del trabajo como relaciones duales.

Avanzada la segunda década del Siglo XXI, por parte de la Suprema Corte de Justicia existe un avance respecto de la aplicación previa, reconociendo *“la especial naturaleza del vínculo”*, pero aún falta la aplicación de los principios y valores del cooperativismo, los cuales son parte integrante de este *“especial vínculo”* que conforman parte del concepto básico de la Identidad Cooperativa y que se exterioriza como *“Acto Cooperativo”*.

Así mismo le reconoce la sentencia *«el derecho del socio a la tutela global de la legislación del trabajo y, especialmente, la obligación de hacerles efectivos los salarios mínimos y condiciones de trabajo fijadas por Decretos y Ludos»*. Pero no se hace referencia a la norma, donde se expresa por parte del legislador



esta realidad. Los mínimos de protección para el trabajador socio provienen del Derecho Cooperativo y no del Derecho Laboral, es la aplicación del Art. 102 de la Ley general Cooperativa y en definitiva los principios que provienen desde Owen.

El principio más aplicado por parte de la jurisprudencia, en esta etapa, continúa siendo el principio de control democrático. La comprensión de la especial identidad cooperativa, no se fundamentaba en las disposiciones legales de la Ley General Cooperativa, a pesar de que ya se encontraba vigente.

En lugar de aplicar el artículo 102 de la Ley 18.407, que es de aplicación a todo socio trabajador, la Corte ha aplicado el principio protector, propio del derecho del trabajo. Esta posición desconoce la autonomía del derecho cooperativo, la cual es consagrada por Ley.

Se puede destacar en la interpretación de la jurisprudencia nacional la que refiere a la calificación del vínculo entre socio trabajador y cooperativa. De las sentencias estudiadas se observa como mayor incompreensión la falta de referencia a los principios y valores cooperativos, varios de los fallos adoptados los cuales son fundamentados en teorías del derecho laboral o societario, pueden ser resueltos mediante la aplicación de estas reglas de derecho.

La determinación de la laboralidad o no de un socio cooperativo, su derecho a percibir cierto beneficio, situaciones de acoso laboral o sindical, el pago de la indemnización por despido, el pago de indemnización por despido de socia grávida o incluso la existencia de una cooperativa o que en su defecto esté encubriendo otro tipo de organización empresarial, son posibles de resolver mediante el derecho cooperativo.

Las soluciones lógicas en virtud del derecho cooperativo, por ser un derecho social y fundarse en principios *pro homine* son de especial protección, y por tanto protegen tanto a quien trabaja en una cooperativa, como a quienes reciben sus beneficios y a sus socios. Al respecto existen documentos internacionales, tales como la Declaración de Identidad Cooperativa Internacional y la Recomendación Número 193 de la OIT.

A lo largo de los años se ha ido desarrollando un derecho cooperativo internacional público en Uruguay con el objetivo de sentar las bases de un derecho cooperativo autónomo, este derecho cooperativo ha sido la base de la normativa cooperativa uruguaya. Pero del largo período estudiado desde la promulgación de la Ley 18407 no se ha podido vencer la hibridez con otras ramas del derecho. Solamente la ley no puede romper ese lazo, sino que es necesario trabajo doctrinario que fundamente nuevas sentencias. Para que existan sentencias que reconozcan las especiales características de nuestras cooperativas como *“una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través*

de una empresa de propiedad conjunta y de control democrático” es necesario que exista un derecho cooperativo autónomo. Su estudio, su investigación e inserción en el currículo de las Universidades para la capacitación y formación de las futuras generaciones.

En Uruguay, aparece la aceptación al concepto de acto cooperativo e incluso su utilización para resolver cuestiones laborales en el ámbito judicial. Sin embargo, su tímida aplicación puede deberse a que es un derecho emergente. No quedan dudas que para la aplicación jurisprudencial en los tribunales laborales es necesario continuar con el trabajo doctrinario y poner al alcance de los magistrados doctrina que recoja los principios y otorgue soluciones a los casos particulares desde la perspectiva del derecho cooperativo. Para los ponentes, la autonomía del derecho cooperativo es el único respaldo a la identidad cooperativa y por tanto debe invertirse tiempo, recursos y dirigirse políticas públicas en torno a su desarrollo.

## TEMA V. INNOVACIÓN Y NUEVAS FRONTERAS DE LA EMPRESA COOPERATIVA

### 3. LAS COOPERATIVAS COMO PARADIGMA DE INNOVACIÓN SOCIAL

*Dr. Jaime Alcalde Silva (Chile)*

En su ponencia, el Doctor Alcalde sugiere un camino de estudio que vincule a las cooperativas con una matriz disciplinaria que suministre datos para conseguir una definición común de empresa social. La justificación es el crecimiento que ha tenido en la última década el fenómeno de la innovación social, que ha sido estudiado con preferencia desde la economía o la organización empresarial. La cuestión se agrava si se considera que en el derecho comparado no existen lineamientos claros sobre qué es una empresa social. De ahí que los valores y principios que conforman la identidad cooperativa sean de utilidad, con los debidos matices o ajustes, para sentar las bases de definición de trabajo sobre esta clase de empresas.

Se pretende centrar la mirada sobre la función de las cooperativas como paradigma de innovación social, pese a que ese carácter muchas veces se niegue. Esto exige comenzar por definir la innovación social y referir el fenómeno societario que en la última década ha capturado la atención en este ámbito, como son las sociedades de beneficio e interés colectivo. Esta última figura permite aproximarse al concepto de empresa social, que presenta contornos difusos en el derecho comparado, hasta llegar a las cooperativas y la ayuda que su identidad característica puede prestar para definir a esta clase de empresa en línea con el creciente incentivo que existe por la innovación social.

De manera descriptiva, y siguiendo el citado informe de la ECLAC, se puede



definir la innovación social como la utilización de nuevas formas de gestión, de administración, de ejecución, de nuevos instrumentos o herramientas, o de nuevas combinaciones de factores orientadas a mejorar las condiciones sociales y de vida en general de la población de la región.

El estudio de la innovación social resulta posible desde distintas aproximaciones y disciplinas, según el elemento que se quiera destacar. Un factor decisivo en el surgimiento de estrategias de innovación social ha sido la activa participación de la comunidad desde la definición del problema que desean solucionar y la identificación de posibles alternativas de solución hasta su ejecución y su posterior seguimiento. Quizá la forma más representativa de innovación social desde el punto de vista jurídico en los últimos años sea el surgimiento de las empresas con propósito, que han sido reguladas en varios países.

Frente a este panorama de cambios, cabe preguntarse qué función cumplen las cooperativas y su regulación. La respuesta más intuitiva es que ellas han sido históricamente un instrumento de innovación social, desde la creación en 1844 de la “Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale” hasta las distintas modalidades surgidas como respuestas a los cambios que los siglos XX y XXI han traído consigo, entre las que destacan las cooperativas sociales. El último de estos principios universales del cooperativismo ha sido poco estudiado, con las consecuencias que ello supone.

Aunque se ha discutido, no cabe duda de que las cooperativas deben ser consideradas “empresas sociales”, al punto que la mayoría de los elementos que se utilizan para describir estas últimas son extrapolaciones de sus notas características, vale decir, de aquellos valores y principios que les confieren una identidad característica. Por eso, las cooperativas pueden ser calificadas como un paradigma o laboratorio de innovación social y merecen un estudio también desde esta perspectiva.

El término “empresa social” designa un tipo de organización privada cuyas características distintivas consisten en la finalidad perseguida, la actividad que lleva a cabo para conseguir ese fin, y la estructura interna de gobierno.

El desarrollo de los valores y principios cooperativos puede servir para dotar de contenido la identidad de las empresas sociales. La pregunta es hasta dónde se pueden extrapolar esos valores y principios considerando que, a diferencia de las cooperativas, las empresas que reciben la calificación de “social” no comportan usualmente un tipo societario diferenciado, sino que son particularizaciones de alguno ya existente. ¿Hasta dónde se puede extender la adhesión voluntaria y abierta o la gestión democrática en una sociedad mercantil que revista la calidad de “social”? ¿Se puede predicar la autoayuda, la igualdad o la solidaridad de cualquier empresa social, y siempre con la misma intensidad? ¿Son esos valores y principios exigibles en el mismo grado que a una cooperativa? Estas y otras

preguntas entrañan el desafío de buscar un mínimo común para las empresas sociales.

El derrotero que se abre con las consideraciones antes esbozadas es múltiple. Un acercamiento puede ser empírico, detectando las diferencias que pueden existir entre el modo que una cooperativa y una empresa social produce un impacto social o medioambiental positivo. Otro puede quedar en el aspecto estrictamente jurídico, detectando la especificidad de cada tipo social. También cabe una aproximación desde las políticas públicas, buscando que los valores y principios cooperativos se extiendan más allá de su ámbito natural.

## CONCLUSIONES:

1. La realidad americana nos interpela a todos por igual y por tanto se observa un conjunto de temas en relación al Acto Cooperativo, la Identidad Cooperativa y la Innovación y nuevas fronteras de la empresa Cooperativa similares en los distintos lugares de nuestro continente.
2. En materia de legislación cooperativa se observa que es necesario que exista un reconocimiento y traducción del derecho cooperativo, que reconozca la especial naturaleza de la Identidad Cooperativa. La ratificación de los principios y la definición de Cooperativa por parte de la legislación nacional fortalece este trabajo, el cual debe ser profundizado mediante la doctrina nacional.
3. Respecto a los distintos tipos cooperativos, se observan dificultades en algunos lugares de América para la comprensión y utilización de algunos de estos tipos. En especial, la especial relación del Socio Cooperativista Trabajador, relación que debe estar regulada por el derecho cooperativo, bajo la perspectiva de que el trabajo es un derecho humano fundamental y, por tanto, con una lectura coherente de los principios cooperativos, desde la perspectiva de la protección de los derechos.
4. En varios lugares del continente, se encuentra en discusión el paradigma cooperativo como empresa sin fines de lucro con fines sociales. Existen avances normativos en función de la creación de empresas B corps, que crea contornos difusos de la empresa social. Aunque se entiende que debemos actualizar el derecho, entendemos que el proceso debe ser mediante el destaque de nuestros principios. Es importante, para integrar la familia de la economía social y solidaria detectar estos puntos en contactos, de forma de delimitar los campos de la economía social y solidaria, destacando al cooperativismo como la forma de enfrentar los desafíos a futuro que enfrentan nuestras comunidades y nuestro planeta.
5. El punto anterior nos lleva directamente a los resultados del XXXIII Congreso de la ACI y la necesidad profundizar la identidad Cooperativa. Profundizar



sin desnaturalizar mediante la aplicación de los principios democráticos que nos diferencian y destacan. El derecho Cooperativo progresa mediante la conservación de sus principios y valores. Los problemas y aspiraciones tales como el cambio climático, la sustentabilidad, inclusión, nuevas tecnologías, acceso a capital, cadenas de valor ético, condiciones de trabajo, colaboración multilateral, educación e investigación y desarrollo sostenible son reconducibles a los valores y principios contenidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. Los problemas del Siglo XXI que interpelan a la humanidad toda, han sido observados desde los pioneros de Rochdale, y frente a la observación del futuro, que hoy es presente, es que se ha articulado una forma diferente y especial de relacionarnos entre los humanos, para un mundo sostenible y más justo. Las inquietudes del pasado, que fueron la génesis de nuestro movimiento, son los problemas graves tales como el cambio climático, que nos interpelan hoy.

6. La búsqueda de soluciones debe ser respetando la idiosincrasia especial de cada pueblo americano, sin imponer soluciones prefabricadas, pero utilizando el derecho comparado para potenciarnos y poder avanzar con rumbo certero. En materia del acto cooperativo, puede ser de utilidad el uso de las herramientas que proponen una matriz teórica, sin dejar de advertir que a los fines de brindar coherencia y conexión lógica a la investigación no se puede dejar de lado el elemento axiológico que brindan los principios cooperativos proclamados por la ACI. En tal sentido el acto cooperativo, puede ser estudiado a través de los elementos que propone la Teoría del Acto jurídico, propia del derecho continental. Se logra concluir que tanto el acto cooperativo como los elementos que lo componen, se encuentran atravesados por los principios cooperativos, lo que resulta ser su característica diferenciadora con relación a otras especies de actos jurídicos.
7. El régimen jurídico es el envoltorio de la cooperativa, pero el núcleo está antes del derecho, por tanto, no podemos intentar igualarnos a las sociedades comerciales, debemos destacar nuestra especial identidad, donde cooperar es el centro y para cooperar es necesario la interacción con otros para converger en un fin común. Debemos ser auténticos defensores de la naturaleza cooperativa, contribuyendo a quienes tienen que legislar, juzgar o aplicar la ley conozcan la especial Identidad de una Cooperativa. El rol de los abogados cooperativos debe ser el de alumbrar a la sociedad toda desde los ámbitos académicos y científicos.
8. El acto cooperativo continúa siendo una genuina manifestación científica americana que aporta a la dogmática jurídica; es la expresión de nuestra autonomía académica revistiendo un valor importante para la profundización de la identidad cooperativa.



## COMISIÓN 2

### Temas:

- Tecnología, democracia y gobierno cooperativo.
- El uso cooperativo de las fuentes de energía.

### Relator:

- Leonardo Rafael de Souza Santos

**D**e conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento del VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, realizado entre el 27 y 29 de octubre de 2022, en la ciudad de Asunción, Paraguay, el delegado Leonardo Rafael de Souza, de Brasil, relator de la Comisión de Trabajo 2, encargada de analizar y discutir los temas *Tecnología, democracia y gobierno cooperativo* y *El uso cooperativo de nuevas fuentes de energía*, presenta el Informe de la Comisión, aprobado por unanimidad en su reunión final celebrada en la mañana del 29 de octubre de 2022.

Por deliberación del Presidente del VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, fueron nominados los delegados Ricardo José Rojas Herreros (Paraguay) como Presidente, Ana Karina Márquez Conti (Uruguay) como Secretaria y Leonardo Rafael de Souza (Brasil) como Relator. También participaron como ponentes los delegados Ifigenia Douvitsa (Grecia), Luis Emilio Cuevas Herebia (Paraguay) y Angel Echarren (Argentina), además de la participación de otros delegados oyentes, destacándose la invitada Gemma Fajardo García (España), quien en su conferencia magistral trató sobre las comunidades cooperativas de energía, tema relacionado con uno de los ejes trabajados por la Comisión de Trabajo 2.

Con la apertura de los trabajos, en la tarde del 28 de octubre, el Presidente de la Comisión dio la bienvenida a los delegados participantes, integró la mesa directiva de la Comisión y verificó la presencia de los delegados ponentes, comprobándose la ausencia justificada de Patricia Fernandes de Andreani. (Argentina). A pesar de su ausencia, el Presidente informó que la lectura de la ponencia y sus consideraciones formarían parte del debate final y conclusiones de la Comisión. Como una forma de organizar el trabajo, se decidió por la mesa directiva de la Comisión que los delegados presentes pudieran



presentar sus aportes en un máximo de veinte (20) minutos, utilizando los recursos audiovisuales disponibles. Al final de cada presentación, se dedicarían hasta diez (10) minutos a preguntas y debates, que efectivamente ocurrieron al final de cada presentación, siempre marcados por la oralidad, la informalidad y la promoción del amplio debate de ideas y proposiciones.

Un punto positivo abordado en la apertura de los trabajos de la comisión fue la disponibilidad previa de las ponencias a través del libro distribuido a todos los delegados al momento de realizar el registro de las inscripciones. Esta iniciativa de los organizadores paraguayos fue fundamental para que todos los delegados presentes no solo siguieran las presentaciones, sino también reflexionaran sobre los textos. Esto enriqueció los debates y aumentó la participación.

Comenzando las presentaciones de la Comisión de Trabajo 2, la delegada Ifigeneia Douvitsa (Grecia) abordó el tema *Coop(y)right: cuando el “acto cooperativo” se encuentra con las licencias abiertas*, cuya justificación para la investigación fue la creciente implicancia de las cooperativas en el proceso de digitalización de la sociedad y la necesidad del movimiento cooperativo de promover soluciones digitales apropiadas que consideren la noción emergente de los comunes digitales y de la producción entre iguales basada en bienes comunes. Al inicio de su ponencia, la delegada reflexionó sobre el desarrollo del mundo digital y la consiguiente transformación de las actividades económicas, que involucran a las cooperativas y exigen una mayor reflexión sobre la capacidad de cooperación entre cooperativas, condición de Principio Cooperativo también reflejado en su exposición.

Para la delegada, la conectividad exige una mayor capacidad de integración, por lo que entiende que la aproximación de los conceptos de acto cooperativo y licencias abiertas desde la lógica de los comunes digitales es una forma posible de integración de las cooperativas en el mundo digital, sobre todo porque establece en el proceso de digitalización conceptos que estructuran el acto cooperativo, como la solidaridad, el mutualismo y la descomercialización.

En su conclusión, que se reforzó en los debates que siguieron a la presentación, la delegada enfatizó la competencia de la Alianza Cooperativa Internacional para organizar el sistema cooperativo en torno a estas reflexiones y propuestas, incluida la emisión de licencias abiertas cooperativas para permitir el intercambio de recursos cooperativos.

Aún en este contexto de necesaria comprensión de la actividad cooperativa en la era de la digitalización de la sociedad, el delegado Leonardo Rafael de Souza (Brasil) presentó dos aportes realizados con investigadores involucrados en el proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, especialmente sobre asambleas generales virtuales en cooperativas. En la primera ponencia, el delegado presentó las reflexiones de los investigadores

sobre. *El problema de la cooperación digital y el papel de las cooperativas en la integración solidaria del ciberespacio.*

Al iniciar la presentación, el delegado se preocupó por presentar una distinción conceptual entre Internet y Ciberespacio, especialmente para justificar las reflexiones y conclusiones presentadas por los investigadores. Con esta distinción, el delegado reflexionó sobre la transformación de Internet con la Pandemia del Covid-19 y el auge del individualismo, condición que afecta directamente la capacidad de cooperación de las personas, imponiendo desafíos al movimiento cooperativo precisamente porque se asienta en la capacidad de las personas para cooperar dentro de un proceso de integración social de los individuos. Al abordar el concepto de cooperación en línea, el delegado resaltó la realidad vivida por las cooperativas en la Pandemia, en la que el aislamiento social llevó a una ruptura en el proceso de socialización de los socios, lo que necesita ser reflejado por el movimiento cooperativo más allá de la posibilidad de realizar reuniones y asambleas virtuales, como ocurrió por ejemplo en Brasil. Esto se debe a que las reuniones virtuales en sí mismas no son positivas para el proceso de debate y participación efectiva, como lo indica el Principio Cooperativo de la Gestión Democrática.

En esa condición, el delegado concluyó que es fundamental que el movimiento cooperativo comprenda que el proceso de cooperación en el ciberespacio tiene distintas dinámicas que es necesario afrontar activamente, es decir, para garantizar la construcción de un entorno de cooperación digital que transforme el actual individualismo de los miembros en sus cooperativas, incluso si están conectados. Un camino, dijo, es que la Alianza Cooperativa Internacional aliente a las cooperativas a *“...integrar el proceso de cooperación a través de la inclusión digital de sus socios, el desarrollo de herramientas tecnológicas que favorezcan la cooperación a través de códigos abiertos, con transparencia en el funcionamiento de sus algoritmos, enfocados a la ciberseguridad y defensa de una Internet verdaderamente inclusiva.”*

Al final de la presentación hubo múltiples debates y diferentes experiencias sobre las realidades de cada país en relación a las asambleas generales durante la Pandemia, concluyendo los delegados que las asambleas generales virtuales adoptadas en países como Argentina, Brasil y Uruguay fueron importantes, aunque deben desarrollarse dentro de un concepto de ciberespacio que integre a los asociados a la luz de los valores y principios cooperativos. Incluso por ello, quedó consolidada entre los delegados presentes la comprensión de la necesidad de desarrollar un concepto de ciberespacio cooperativo, es decir, la construcción de un concepto de ciberespacio que integre la identidad cooperativa en la construcción de un entorno digital más solidario, ratificando también las conclusiones de la delegada griega sobre el desarrollo de licencias abiertas en este contexto.



En su segunda presentación, el delegado Leonardo Rafael de Souza (Brasil) abordó un tema más específico de las asambleas generales virtuales: el tema de la autenticación de los socios en las asambleas generales realizadas en el ciberespacio. En su intervención, el delegado presentó la realidad de Portugal y su integración con la normativa del Consejo de la Unión Europea para garantizar la seguridad jurídica de los cónclaves digitales, iniciativas que se han transformado en relación con las cooperativas ante las consecuencias de la Pandemia.

Inicialmente, se presentaron referencias legales de Portugal sobre el proceso de aislamiento social de los portugueses y sus efectos en las asambleas generales de las cooperativas, soluciones muy cercanas a algunas realidades de América Latina. Como las cooperativas portuguesas están autorizadas a celebrar asambleas generales virtuales, una de las preocupaciones fue la autenticación de los miembros en estos cónclaves, que tiene regulaciones legales específicas en la Unión Europea (Reglamento 910/2014) con regulación reciente en el sistema legal portugués por el Decreto-Ley 12/2021.

Para el delegado, las disposiciones de los ordenamientos jurídicos europeo y portugués son ejemplos a estudiar y que orientan el desarrollo de asambleas generales virtuales en el continente americano, sobre todo porque establecen formas jurídicas seguras de identificación de los cooperativistas en el ciberespacio al tiempo que permiten el desarrollo de proveedores de servicios confiables capaces de garantizar la seguridad jurídica de las asambleas generales virtuales en función de la realidad jurídica de cada país. En las discusiones sobre el tema, los delegados concluyeron que este modelo es válido para el proceso de transformación digital de las juntas generales virtuales y debe ser considerado en futuros estudios comparativos.

Todas las presentaciones y reflexiones fueron añadidas con la lectura del texto de Patrícia Fernández de Andreani, especialmente en el sentido de que los desafíos tecnológicos que se le presentan a las cooperativas deben integrar las políticas de buen gobierno cooperativo, a partir de las experiencias de diferentes países de nuestro continente. En este contexto, también fue importante la presentación de la delegada Ana Kárina Márquez Conti (Uruguay), quien al tratar de *El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación para el funcionamiento de los órganos de las cooperativas en Uruguay*, ofreció a los demás participantes las acciones legales realizadas en ese país, a saber, el Decreto 208/2020, reglamentario de la Ley N° 18.407.

Según la delegada, la crisis sanitaria del Covid-19 también exigía una actualización del ordenamiento jurídico uruguayo que garantizara la realización de asambleas semipresenciales y remotas a fin de permitir el aislamiento social de los cooperantes uruguayos sin perjuicio del funcionamiento de los órganos cooperativos. Con el análisis de las particularidades del Decreto 208/2020, la delegada concluyó que la realización de asambleas generales a distancia es una

herramienta importante para la integración de los cooperativistas, especialmente a través de las tecnologías de la información y comunicación existentes, pero debe garantizar la efectividad al Principio de la Gestión Democrática, que también debe ser objeto de inspección por parte de los órganos de control.

Sus conclusiones fueron compartidas por los delegados presentes, quienes nuevamente abordaron los ejemplos de sus respectivos países para concluir sobre la necesidad de que la Alianza Cooperativa Internacional cuente con un observatorio que analice los diferentes marcos legales adoptados en el continente, eventualmente proponiendo buenas prácticas normativas a los países que no han adoptado medidas para la realización de asambleas generales virtuales, como Paraguay, así como buenas prácticas de gobierno cooperativo para las cooperativas de las Américas. Estas medidas sólo ratificaron las conclusiones anteriores.

Con el fin de las ponencias ligadas al eje *Tecnología, democracia y gobierno cooperativo*, los delegados presentes, luego de una breve pausa en sus trabajos, iniciaron las discusiones sobre el eje *El uso cooperativo de las nuevas fuentes de energía*.

Con la importante presencia en los debates de la profesora Gemma Fajardo García (España), el delegado Luis Emilio Cuevas Herebia (Paraguay) inició la presentación de las ponencias con el tema *Uso cooperativo de las nuevas fuentes de energía en el Paraguay*. Con base en las posibilidades de las cooperativas energéticas, el delegado abordó la necesidad de que las cooperativas en Paraguay, con el apoyo del Estado, cooperen en el uso de nuevas fuentes de energía, especialmente las renovables. En ese sentido, se destacó que no solo la Constitución paraguaya fomenta la iniciativa cooperativa en la producción de bienes y servicios, sino que la ley paraguaya ya garantiza a las cooperativas la realización de todas y cada una de las actividades económicas en igualdad de condiciones con las personas de derecho privado.

Con esta condición normativa positiva, el delegado defendió que el movimiento cooperativo debe aprovechar importantes ejemplos paraguayos de producción de energía renovable (como Itaipú y Yacyretá) para el desarrollo de formas cooperativas de generación de energía, lo que garantizaría no solo el acceso a las diferentes regiones del país al desarrollo energético, sino también a su control por las propias comunidades, garantizando así el desarrollo económico y social de muchas ciudades y sus ciudadanos. Para ello, concluye, los ejemplos de España, presentados por Gemma Fajardo en su conferencia magistral, serían una importante fuente material para el desarrollo de esta iniciativa, lo que fue corroborado por las reflexiones de ella durante el debate.

Luego de analizar las posibilidades paraguayas, el delegado Angel Echarren (Argentina) destacó el potencial de las cooperativas argentinas para desarrollar nuevos usos de las fuentes de energía en beneficio de sus comunidades. Según el



delegado, este desarrollo puede ser acelerado por las históricas cooperativas de servicios públicos, entidades que actualmente prestan servicios en 598 comunidades de 15 provincias del país en el transporte y distribución de energía eléctrica.

Sin embargo, a pesar de que la Ley Nacional N° 24.065 reconoce, al igual que otras leyes provinciales, no sólo la posibilidad de que los servicios de transporte y distribución de energía sean realizados por cooperativas, sino también la importancia histórica de las cooperativas de servicios públicos en el desarrollo de la política energética argentina, al tratarse del régimen jurídico para promover la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública, la Ley N° 27.474, de 2017, simplemente ignora la posibilidad de la generación distribuida cooperativa. Prueba de ello, resaltó el delegado, fue la prohibición expresa de las cooperativas en el proceso de generación de fuentes renovables, condición que en la práctica impide el desarrollo en importantes zonas de la Argentina.

Así, la conclusión presentada por el delegado argentino, confirmada por los debates de los delegados presentes, fue exhortar al movimiento cooperativo a apoyar al cooperativismo argentino para la construcción de un nuevo actor en el desarrollo de nuevos usos de las fuentes renovables de energía: los Generadores Comunitarios o Generadores Cooperativos. En ese sentido, impulsar una ley de sustentabilidad energética que incluya a las cooperativas de servicios públicos argentinas es un paso importante que incentiva el desarrollo energético responsable. Los delegados presentes concluyeron que las iniciativas históricas y los ejemplos de eficiencia de las cooperativas argentinas son fundamentales para la construcción de una nueva política energética que integre un modelo verdaderamente comunitario.

Con la presentación de todos los aportes y sus respectivos debates, se cerró el primer día de actividades, regresando sus integrantes en la mañana del 29 de octubre para discutir las conclusiones de la Comisión de Trabajo 2. Teniendo en cuenta los debates informados anteriormente, los delegados involucrados se preocuparon por proponer una reflexión inmediata sobre los dos temas: comprender los efectos de la tecnología en la actividad cooperativa y el papel del movimiento cooperativo en la creación de un entorno para la transformación de las fuentes de energía en Latinoamérica y en todo el mundo.

Las conclusiones discutidas y compartidas fueron:

1. Importancia de crear un ciberespacio dentro de un entorno cooperativo que traduzca neutros valores y principios, y que faciliten la interacción entre las cooperativas entre si y estas con sus socios miembros. Un primer paso es desarrollar el concepto de ciberespacio cooperativo; para posteriormente crear mecanismos de inclusión e interacción que consideren los aspectos de ciberseguridad y desarrollos de códigos y licencias abiertas.

2. Sobre las asambleas generales digitales en la Pandemia, la Comisión concluyó que fue un primer paso, necesario e importante en el momento de pandemia para la continuidad de la actividad cooperativa y el mantenimiento de la gestión democrática; todavía, las primeras iniciativas necesitan ser perfeccionadas en busca de una verdadera transformación digital de la gestión democrática considerando la noción del ciberespacio cooperativo que se pretende desarrollar. Asimismo, la modalidad híbrida (semipresenciales) es un importante paso para la inclusión digital de los socios.
3. La necesidad de incentivo a la creación y gestión de cooperativas que desarrollen *softwares* y herramientas tecnológicas. Ello permitirá el acceso a menor costo e independencia de plataformas externas de gestión, a entidades incipientes y pequeñas, evitando grandes erogaciones por royalties, patentes, etc. que implican barreras a la entrada para las cooperativas, a brindar más y mejores servicios a sus asociados. Al pertenecer la tecnología y sus desarrollos informáticos al ambiente cooperativo, será más previsible y menos oneroso el adaptarse a la inevitable obsolescencia de los programas y/o *hardwares*.
4. Es fundamental el papel de ACI como guía de este proceso, a través de una integración de cooperativas de todo el mundo al Programa de Cooperación Digital Global de las Naciones Unidas, en que las cooperativas podrán fortalecer los esfuerzos de las Naciones en la búsqueda de gobernanza distribuida de Internet, a través de pequeñas arquitecturas comunes, organizadas en cooperativas, desarrollando un ciberespacio cooperativo seguro y verdaderamente inclusivo. Para hacerlo posible invitamos a las cooperativas, órganos de representación nacional, y todos los actores involucrados con el movimiento cooperativo a pensar y reflexionar sobre la inclusión digital de sus socios, creación de procesos de inter cooperación, para el desarrollo de iniciativas tecnológicas y viabilizar un entorno normativo (legislación pertinente) que permita regular este proceso.
5. Las cooperativas son actores fundamentales para la preservación del planeta, particularmente las que prestan servicio de generación y/o distribución eléctrica. Ello implica reconocer la necesidad de que las cooperativas utilicen e implementen el uso de nuevas fuentes de energías, y que los usuarios comprendan la importancia de su utilización eficiente y responsable.
6. Es necesario que las cooperativas y sus órganos políticos actúen por el rol activo de los Estados, generando los marcos propicios para el sector cooperativo; de diferentes formas, una de ellas es posibilitar que las cooperativas puedan intervenir de manera indistinta en toda la cadena del mercado eléctrico (generación, comercialización, transporte y distribución).
7. Es fundamental para el movimiento cooperativo impulsar leyes de sostenibilidad energética en Latinoamérica que permitan a los consumidores,



usuarios y asociados a las cooperativas autogenerar la energía con fuentes limpias, almacenarla en caso de que la tecnología los permita y utilizar redes inteligentes para administrar el flujo de energía por sus redes. Para tanto, la financiación de estas actividades permitirá lograr eficiencia energética y que promueva la instalación de energías renovables.



## COMISIÓN 3

### Temas:

- Desempleo, trabajo decente y cooperativas de trabajo.

### Relator:

- Marcela Macellari

#### **PONENCIA 1. Cooperativa de Trabajo Asociado, gobernanza; relación socio trabajador y cooperativa y remuneración.**

*Autor Juan Enrique Santana Félix (Puerto Rico)*

#### **PONENCIA 2. Integración de la juventud, desempleo juvenil y cooperativas de trabajo.**

*Autor Juan Enrique Santana Félix (Puerto Rico)*

Ambas ponencias fueron vertidas por el mismo autor, por lo cual se procede a dar cuentas resumidas de los más destacados.- Comenzó destacando la importancia de las Cooperativas de Trabajo Asociado como alternativa para atacar al desempleo.- En función de esta afirmación aportó que las cooperativas están exoneradas de pagar contribuciones al estado.- Pero también destacó una contradicción en cuanto a los impuestos que deben pagar los trabajadores asociados a una cooperativa, porque la carga contributiva personal es la misma que un empleado en relación de dependencia.- Asimismo el estado interfiere al momento de expulsar a un asociado, respecto a la devolución de acciones, no permitiendo el ente regulador no permite que se liquide acciones del socio al valor que tenía, solo permite según las condiciones económicas de la cooperativa.-

El exponente analizó la situación de los jóvenes en su país, comenzando con un estudio de la OIT que encendió una alarma en su informe mundial sobre empleo juvenil del 2020 que en América Latina había 9.4 millones de jóvenes desempleados, 23 millones que no estudiaban ni trabajaban ni estaban con capacitación y 30 millones con empleo informal.- La Pandemia empeoró la situación.-

En Puerto Rico la Asamblea Legislativa por iniciativa de la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados/as se aprobó la legislación creando la emancipación de los jóvenes a partir de los 18 años, **solo para cooperativas de todo tipo la emancipación** por



lo cual ya pueden asociarse a cooperativas de trabajo resolviendo así un fuerte índice de desempleo registrado en el país.- Esta medida abrió un mercado para las cooperativas de ahorro y crédito en especial ofreciendo herramientas de financiamiento.-

Se reforzó con la ley 26/2021 que garantizó la permanencia del programa de cooperativas juveniles en las escuelas públicas logrando la retención del estudiante en el ámbito de la escuela.-

### **PONENCIA 3. Reconfiguración del trabajo: consecuencias para el derecho.**

*Autor: Gisela Alejandra Bustos.- Ausente (Argentina)*

### **PONENCIA 4. Cooperativas de Trabajo en Argentina y la solución de empleo decente post pandemia.** *Autor: Marcela Viviana Macellari (Argentina)*

La exposición puso de manifiesto la situación de Argentina respecto a las fábricas que cierran no sólo por quiebras, sino por diferentes motivos, dando lugar a los trabajadores a seguir con sus fuentes laborales mediante la creación de cooperativas de trabajo.- Específicamente se analizó la ley 13710 de la provincia de Santa Fe y la Resolución 1000/21 de INAES (organismo de fiscalización nacional) que permite a través de un rápido proceso recuperar una empresa mediante la figura jurídica cooperativa.-

Se analizó del debate la lejanía de los principios cooperativos en el momento de la constitución de este tipo de cooperativas de trabajo (empresas recuperadas) porque no se forman por voluntad propia, sino por no tener otra alternativa jurídica, ya que la legislación solo admite esta figura, la dificultad en los primeros años de la gestión de la empresa cooperativa y de la comprensión de la autogestión.-

Una característica importante destacada de la ley presentada es que el estado no da dinero subsidiado, sino contrata profesionales interdisciplinarios para el acompañamiento a los grupos incipientes de trabajadores devenidos en cooperativistas.-

### **PONENCIA 5. Las Cooperativas de trabajo asociado: del desempleo al trabajo decente** *Autor: Hernando Raichkowski (Paraguay)*

Comienza el expositor con una definición “marginalidad” refiriendo que todo lo que la sociedad no conoce lo rechaza.- Entendiendo que en muchas ocasiones las cooperativas de trabajo asociado son marginales del sistema de globalización, por ello son rechazadas no sólo por el estado en sus diversos niveles sino por la sociedad misma.- Destacó la importancia del trabajo conjunto con el sector para promulgar la ley 6841/21 de Cooperativas de Trabajo Asociado, que intenta afirmar en la sociedad y en el estado mismo los conceptos de modo autogestionado

y asociativo, cuyo refuerzo legal se encuentra en la misma Constitución de Paraguay.-Pese a tener la ley vigente aún no se visualizan políticas públicas de inclusión para las cooperativas de trabajo asociado.-

**PONENCIA 6. La Influencia de la recomendación 193 la promoción del cooperativismo de trabajo Brasileiro** *Autor: Milen T.G. Cesar (Brasil)*

Resalta la importancia de la Recomendación 193 OIT que da inicio a una nueva era del cooperativismo de trabajo en Brasil.- Ley 12690 /2012 que rescata la reputación de cooperativas de trabajo, regula trabajo decente seguridad y salud de cooperadores - Negocio con gestión democrática y justa distribución de ganancias.- Las cooperativas de bienes y servicios aumentaron pos pandemia sus asociados.-

Considera que pese a tener una ley y tener cooperativas fuertes aún no están reconocidas por el estado para poder participar en contrataciones públicas.  
- Se presume que hay subordinación jurídica en la relación coop asociado y contratante. –

Las organizaciones de Cooperativas de Trabajo asociado tomaron como iniciativa denunciar todas las violaciones a la ley por parte del poder ejecutivo, legislativo y judicial, demostrando que no cumplen con la Recomendación 193 OIT, la ley de cooperativas en general y la de trabajo en particular.-

**PONENCIA 7. El Fraude en la Cooperativas de Trabajo: El incumplimiento de dos principios fundamentales:** *Autor Nicolás Jacquet (Argentina)*

Plantea la diferencia de un fraude con un trabajador específico con el fraude de toda una cooperativa sea en su totalidad incumplidora de las normas cooperativas. -

El fraude individual se da principalmente cuando al asociado no se lo incorpora como asociado de manera inmediata, sino que se espera un plazo de prueba que no se cumple como marca la normativa, y ese tiempo la cooperativa comete fraude laboral. -De acuerdo a la ley de Contrato de Trabajo es una precarización laboral.- Dos principios se estarían incumpliendo acá: gestión democrática y participación económica. - Estos dos principios refutan la relación laboral.- Porque no se les permite elegir democráticamente ni tampoco cobrar lo justo por su trabajo.-

Se utiliza a la cooperativa para el fraude.- Concluye que cuando estas situaciones llegan a los estrados judiciales los jueces tienden aplicar el derecho laboral por falta de leyes específicas para cooperativas de trabajo.-



## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Respecto a la problemáticas de los **jóvenes desempleados** la comisión planteó la siguiente propuesta a) promover iniciativas frente al estado para que subsidien a cooperativas que asocien a jóvenes, y/o que se constituyen por jóvenes en su totalidad; b) proponer la creación de un banco de datos de legislaciones de los países latinoamericanos respecto a normativa cooperativa para jóvenes, considerando que se contribuirá y facilitará para promover empleo decente en esa franja etaria.-

Respecto al debate del **sentido de pertenencia e identidad cooperativa** en las cooperativas empresas recuperadas, que muchos países de la región latinoamericana registran casos, la mayoría se da en Argentina se concluyó que es necesario el acompañamiento interdisciplinario por un tiempo prolongado, al menos el primer año.- Para ello se propone incentivar al estado para que legisle sobre el acompañamiento interdisciplinario profesional, y así lograr un mayor grado de formación del cooperativismo de trabajo asociado, para no caer en situaciones de fraude, muchas veces por desconocimiento .-

Otra medida que ayudaría a promover normas claras en el trabajo asociado en cooperativas es la obligatoriedad de dictar reglamentos internos, que puedan prever diferentes situaciones de trabajo e institucionales, y en especial el asociado a prueba definir con claridad y mayor facilidad para que las cooperativas no se encuentren en la disyuntiva legal y tributaria como lo están en este momento – Surge de la comisión acercar proyectos a legisladores para que puedan complementarse la legislación de cada país y agregar en la agenda los reglamentos internos para cooperativas de trabajo asociado.-

Como conclusión ante la pregunta que se originó en el debate ¿es necesaria una ley específica para cooperativas de trabajo asociado? Se concluyó que SI, pero aquellos países que la tienen, como Brasil, manifiestan que siguen teniendo muchas dificultades, porque el mismo estado desconoce lo redactado en esas leyes.-

Se concluye que no sólo el problema es la carencia o deficiencia de leyes que contemplen este tipo de cooperativas en particular, sino lograr una mayor visibilización de este sector para la empatía de la sociedad en general y el estado en particular.-



## COMISIÓN 4

### Temas:

- Realización del principio de compromiso con la comunidad.
- Regulación y supervisión de las cooperativas.

### Relator:

- Rubén Colón Morales

La Comisión número 4 estuvo presidida por la Dra. Milagros Moya, Directora Nacional de Cumplimiento y Fiscalización del INACCOOP de Argentina, como secretario fungió el profesor Alfredo S. Lamenza Álvarez, Asesor Legal de la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CUCACC), y como relator se desempeñó el Lcdo. Rubén Colón Morales de Legal Coop y el Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Puerto Rico.

Entre las ponencias discutidas por los participantes de la Comisión se encontraron las siguientes sobre el tema del Principio de Compromiso con la Comunidad:

1. LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS COOPERATIVAS Y SU VINCULACIÓN CON EL PRINCIPIO DE COMPROMISO CON LA COMUNIDAD. La misma es de la autoría de la Dra. Patricia Fernández de Andreani, de Argentina, quien no pudo presentarla personalmente. No obstante, sus contenidos respecto de que el principio de compromiso con la comunidad exige trabajar por el desarrollo sostenible de las comunidades de manera que se garanticen los derechos humanos de las mujeres a participar en los procesos de gobernanza democrática de las cooperativas, así como su efectiva representación en sus órganos decisoriales; fueron considerados en las discusiones de la Comisión.
2. EL COOPERATIVISMO Y SU INTERVENCIÓN EN LA COMUNIDAD. Ponencia presentada por el Dr. Francisco José Valle Gómez del Paraguay. Este discutió cómo el principio de compromiso con la comunidad adquirió gran relevancia para el cooperativismo paraguayo con motivo de la pandemia del COVID-19, lo cual demostró la importancia de que sea incorporado en las legislaciones y se establezcan parámetros jurídico-regulatorios



claros para su adecuada implantación. Igualmente expuso sobre la importancia de educar a la comunidad sobre lo que significa este principio.

La discusión de este tema por los participantes fue muy rica y extensa. Se atendieron preocupaciones sobre la importancia de que la ACI establezca lineamientos generales para su interpretación; sobre cómo este principio debe implantarse con una visión transformadora dirigida a combatir la pobreza y de forma inclusiva, pero no con un enfoque asistencialista; y sobre la importancia de que en todo momento se preserve la estabilidad financiera y operacional de las cooperativas. Se discutió extensamente cómo este principio difiere de la llamada responsabilidad social de las empresas con fines pecuniarios, la cual constituye fundamentalmente de un mecanismo de mercadeo y relaciones públicas. En cambio, en el caso de las cooperativas tiene que ver con un tipo de relación distinta que busca promover el desarrollo sostenible y con justicia social de las comunidades a las que sirven. Este temas generó un amplio consenso en la Comisión, sin que se plantearan discrepancias importantes en la discusión del mismo.

De otra parte, en cuanto al tema de la Regulación y Supervisión de las Cooperativas, fueron presentadas las siguientes ponencias:

1. **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA SANA INTERVENCIÓN ESTATAL CON LAS COOPERATIVAS.** En estase defiende que el Estado debiera tener un mayor grado de autocontrol al intervenir con las cooperativas que el que ejerce cuando interviene con las entidades con fines lucrativos, puesto que las primeras se organizan como un ejercicio del derecho ciudadano fundamental a la libre asociación, mientras que las segundas se estructuran a base de derechos patrimoniales. A la luz de la experiencia de Puerto Rico, se exponen 5 parámetros para evaluar las políticas públicas sobre el fomento del sector (“las 5 P del fomento del cooperativismo”), relacionadas a las funciones de permitirlo, protegerlo, promoverlo, preferirlo y practicarlo.
2. **REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN EL PARAGUAY.** El Dr. Nilton Adalberto Maidana Vega, miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional del Cooperativismo (INCOOP) del Paraguay, expuso sobre las experiencias de su país desde la perspectiva del regulador, insistiendo en la importancia de que exista una reglamentación clara y suficiente, debidamente adecuada a los distintos tipos de cooperativas, como requisito esencial de una sana supervisión del sector. Explicó y aclaró dudas sobre el funcionamiento del INCOOP, la selección de sus miembros por voto de las cooperativas, sus mecanismos de intervención temprana con las cooperativas en riesgo, y su enfoque de apoyo institucional al cooperativismo. Todo ello, con énfasis en las particularidades del sector de ahorro y crédito.
3. **SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS.** El Dr. Alfredo S. Lamenza Álvarez

analizó con gran profundidad conceptual el tema, identificando las razones de política pública que justifican la supervisión del cooperativismo por el Estado, al tratarse de un tipo de emprendimiento de interés social. Expuso además sobre la importancia de contar con un órgano estatal verdaderamente especializado, cuya dirección y funcionarios cuenten con profundo conocimiento del modelo cooperativo, pues de lo contrario se corre el riesgo de retraimiento del sector, o de su desnaturalización. Todo ello, a la luz de las experiencias en el Uruguay con la entidad de Auditoría Interna de la Nación (AIN) y su interacción con otras agencias estatales. Al respecto, discute el problema de la duplicidad de fiscalizadores sobre las empresas cooperativas, tanto en función de su naturaleza como en el contexto de las actividades comerciales a las que se dedican, favoreciendo la fiscalización en función de su naturaleza cooperativa.

4. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LAS COOPERATIVAS EVIDENCIA DE 50 PAISES. Se trató de una ponencia de la coautoría del Dr. Hagen Henry y la Dra. Ifigeneia Douvitsa, y que fuera presentada por esta última. La Dra. Douvitsa expuso los hallazgos hasta el momento de un abarcador estudio que vienen realizando respecto al tema en unos 50 países del África, las Américas, Europa y Oceanía. A la luz de los resultados preliminares de la investigación y utilizando como base la Recomendación 193 de 2002 de la OIT, así como las directrices aprobadas en el 2001 por la ONU para crear un entorno propicio al desarrollo de las cooperativas; se procuran identificar puntos de convergencia para la elaboración de guías normativas que permitan una mayor uniformidad en cuanto al tratamiento fiscal más adecuado a la naturaleza de los ingresos que generan las cooperativas, a tenor con su identidad empresarial. Al respecto, se enfatizó la importancia en las legislaciones de las Américas de la doctrina del acto cooperativo, y también se tocó el tema de la importancia para los gobiernos de evitar las falsas o pseudo cooperativas. La discusión de esta ponencia, además de los participantes de la comisión, contó con la participación del Dr. Henry, coautor de esta, y también estuvieron presentes la invitada especial, Dra. Isabel Gemma Fajardo García, así como el Presidente del Congreso, Dr. Dante Cracogna.

En cuanto al tema de la Regulación y Supervisión de las cooperativas el debate entre los participantes también fue uno muy fructífero. Se generó un amplio consenso relacionado a la importancia de que exista una normativa clara que provea de estabilidad al sector y que no quede sujeta a la arbitrariedad institucional. Igualmente, se discutió el delicado balance que debe de existir entre el interés del Estado y del propio cooperativismo respecto de que existan mecanismos de fiscalización adecuados, que permitan a las cooperativas operar con certidumbre jurídica, pero, a la vez, respetando los principios de Autonomía e Independencia, así como el de Control Democrático por su membresía. En ese sentido, hubo convergencia en cuanto a que una adecuada fiscalización del cooperativismo requiere de personas con dominio de la doctrina cooperativista,



pues el cooperativismo se fortalece cuando la fiscalización es ejercida por personas que provienen de sus filas y están comprometidas con su desarrollo y potencial transformador. En cuanto a lo último se generó debate sobre los mecanismos para procurar la evitación de situaciones particulares de conflictos de intereses. Igualmente, hubo consenso sobre la importancia de compatibilizar el tratamiento fiscal a las cooperativas con su particular identidad, y sobre la inaplicabilidad a estas de muchos de los impuestos fiscales que existen y que fueron diseñados y pensados para las empresas con fines lucrativos.

Sobre los aspectos respecto de los cuales los participantes compartieron experiencias referentes a sus distintos países, sin que se generara un consenso particular o respecto de los cuales se suscitaban controversias entre tales, se encontraron los siguientes: i) la facultad de los entes administrativos de supervisión sobre el cooperativismo de intervenir de oficio en situaciones de emergencia, sin necesidad de contar con autorización judicial previa; ii) la amplitud de las facultades de intervención en tales casos de emergencia y la suspensión del funcionamiento de todos los órganos de gobernanza cooperativa; iii) sobre la fiscalización en función del tipo de industria, y iv) respecto de la conveniencia o no, de fomentar la participación del cooperativismo en acuerdos con organizaciones políticas para promover su fomento por los gobiernos.

Luego de dos sesiones de amplia discusión por quienes personas que participaron de las deliberaciones sobre los asuntos mencionados, elaboramos las siguientes propuestas de puntos de consenso que fueron discutidas y aprobadas sin oposición por las personas presentes, respecto de los dos temas analizados:

### **Realización del Principio de Compromiso con la Comunidad**

1. Resulta recomendable que las leyes cooperativas incorporen taxativamente el principio de compromiso con la comunidad, pues ello las ayuda a que lo puedan ejercer y dedicarle recursos con mayor seguridad, al saberse amparados por el texto legal.
2. Este principio está atado al de educación, pues es importante que la membresía y la comunidad entiendan que no se trata de un elemento asistencialista o de beneficencia individual; ni tampoco se trata del tipo de responsabilidad social de las empresas mercantiles, que lo usan como una herramienta de mercadeo y relaciones públicas.
3. La implantación de este principio debe de fomentar el fortalecimiento colectivo de la comunidad, pues existe una relación simbiótica entre comunidad y cooperativa. Mientras más saludable y desarrollada la comunidad más fuerte y saludable será la cooperativa, y viceversa. Por eso, se debe enfocar en medidas para combatir la pobreza y la desigualdad social en las comunidades.

4. El Principio de compromiso con la comunidad debe incluir el compromiso con la igualdad de género, esencial a la naturaleza democrática de las cooperativas; así como la defensa de derechos humanos en general y la inclusividad social.
5. gualmente, bajo este principio las cooperativas deben tomar acciones para promover en y por la comunidad, los ODS 2030.
6. Las cooperativas deben apoyar a sus comunidades dentro de sus capacidades financieras y operacionales, pues si se compromete la subsistencia de la cooperativa se debilita la comunidad. Ello no significa que las cooperativas no puedan ayudar coordinar la canalización de otros recursos en beneficio de la propia comunidad y a fomentar iniciativas solidarias entre sus miembros.

De otra parte, en cuanto a la consideración de este tema, la Comisión hizo un llamado a la ACI a que establezca guías actualizando los contenidos respecto del principio de compromiso con la comunidad, para promover una mejor implantación y reconocimiento de este por las cooperativas.

### **Regulación y Supervisión de las Cooperativas**

1. El desarrollo del cooperativismo precisa de un estado de derecho cooperativo confiable, conforme al cual las personas que participan o se relacionan con las actividades empresariales de las cooperativas puedan interactuar con éstas, en la confianza de que las normas jurídicas existentes serán respetadas y, de ser necesario, el Estado intervendrá de manera oportuna y efectiva para garantizar su cumplimiento.
2. Dada la naturaleza social y tipo de resultados que genera el cooperativismo, el Estado debe tener un especial interés en su desarrollo, lo cual justifica adoptar normas para su fomento, estabilidad y crecimiento como sector socioeconómico.
3. El establecimiento de un marco normativo orientado al fomento del cooperativismo como un tipo de empresarismo de interés social, justifica la necesidad del Estado de velar con atención que en sus operaciones éstas cumplan estrictamente las normas que determinan su reconocimiento como empresas cooperativas, así como otros requisitos de sana administración y gobernanza cooperativa.
4. Para ello, es crucial la existencia de una normativa clara de aplicación uniforme y universal a las cooperativas que se encuentren en circunstancias jurídicamente similares. Al respecto, es recomendable que existan normas especiales estandarizadas para atender cooperativas de distinta naturaleza o de diferente grado de complejidad operacional, en el contexto de las



necesidades particulares del territorio en cuestión.

5. El trato distinto a las cooperativas se debe dar en función del reconocimiento de su naturaleza y finalidad empresarial (de su identidad cooperativa), distinta a las de otras personas jurídicas empresariales; en lugar de manifestarse como si se tratara de meros privilegios.
6. En lo posible, es recomendable evitar la dualidad de competencias administrativas sobre las cooperativas, al igual que sujetarlas a tratamientos distintos a nivel de la reglamentación de las industrias particulares en las que operan, que no se encuentren directamente relacionados a la preservación de su identidad cooperativa.
7. Existe un legítimo interés del Estado en garantizar que las cooperativas en efecto operen con sujeción a los supuestos doctrinarios filosóficos y valores y principios característicos de su identidad o naturaleza cooperativa, a base de los cuales se les reconoce su personería jurídica particular. Evitar la operación de pseudo cooperativas o de falsas cooperativas debe constituir un interés estatal de primer orden.
8. El interés de política pública de fomentar el cooperativismo justifica el que el Estado establezca, como parte de la normativa de supervisión, mecanismos para ayudar a identificar desvíos o problemas operacionales o financieros en las cooperativas existentes, de forma tal que pueda coadyuvarles a corregir los mismos oportunamente, con el fin de procurar conseguir la sobrevivencia de las cooperativas. Se recomienda que tales actividades de supervisión se orienten bajo el concepto de “fiscalizar capacitando y acompañando”.
9. El establecimiento de una sana normativa reguladora y el adecuado ejercicio de las facultades de supervisión a tenor con la misma, requiere que tanto la dirección como el personal de la entidad estatal correspondiente cuenten con las competencias y destrezas técnicas especializadas requeridas por el cooperativismo, así como que dominen la doctrina sobre los principios y valores cooperativos. Colocar la regulación y supervisión del cooperativismo en manos de personas que no dominan el cooperativismo o no comprometidas con sus fundamentos filosóficos, genera condiciones para que el Estado desincentive su fortalecimiento y desarrollo, desconozca o desatienda sus necesidades, o, peor aún, para que lo encamine por la senda de la pérdida de su identidad.
10. Para potenciar el cooperativismo al máximo sería fundamental el que las autoridades responsables de su regulación y fiscalización provengan de sus filas, para que sean capaces de asumirse como una expresión viva del cooperativismo dentro de la institucionalidad y no como burócratas posicionados por encima del movimiento.

11. Se reconoce la deseabilidad de incorporar mecanismos de autorregulación y auto supervisión por el movimiento. Es importante fortalecer la formación de quienes ocupan puestos en representación del cooperativismo en los organismos gubernamentales cogestionados, para garantizar que respondan a los intereses del movimiento cooperativo. Igualmente, hay que trabajar con la profesionalización de las personas dentro del movimiento cooperativo.
12. Recomendamos redoblar esfuerzos para promover el desarrollo del derecho cooperativo, incluyéndolo como temática en la formación y educación continua de los miembros de la profesión legal, incluyendo a la judicatura.
13. El interés especial del Estado en el cooperativismo no puede ser justificante para ejercer una supervisión injerencista mediante la cual se pretenda dirigir las mismas, sustituyendo e imponiendo su voluntad oficialista por sobre el derecho de las personas socias a dirigir y controlar democráticamente sus cooperativas. En ese sentido, el Estado debe ser celoso guardián del principio de autonomía e independencia de las cooperativas, reconociendo que son entidades jurídicas privadas, organizadas en función del derecho de libre y voluntaria asociación de las personas miembros en la búsqueda de satisfacer necesidades comunes de forma no lucrativa.
14. Resulta imperioso identificar mecanismos para compatibilizar las legislaciones fiscales a todos los niveles, con la identidad de las cooperativas. Dada la naturaleza mutualista de las cooperativas y los beneficios sociales y comunitarios que naturalmente generan, no cabe aplicarles impuestos conceptualizados para gravar el tipo de operaciones y de objetivos de las empresas mercantiles. A tales efectos, reafirmamos la importancia que reviste para los participantes la doctrina jurídica del acto cooperativo en cuantos a este particular.

Finalmente, la Comisión 4 acordó efectuar la siguiente exhortación: Hacemos un llamado a los movimientos cooperativos del continente y a la ACI, a trabajar coordinadamente para conseguir que los Estados americanos se rijan por estos preceptos.







**Cooperativas  
de las Américas**

Región de la Alianza

Cooperativa Internacional