

sobre una ley para las cooperativas de trabajo

*Armando Alfredo Moirano**

Esta exposición se realiza con algún desánimo porque, si bien la Comisión de Cooperativas, Mutuales y Organizaciones no gubernamentales de la Cámara de Diputados de la Nación tiene una actitud positiva y jurídicamente correcta hacia las cooperativas de trabajo, no ocurre lo mismo en la Comisión de Legislación del Trabajo; en esta, una de sus integrantes ha reiterado su terminante oposición a una ley que contemple adecuadamente a esta clase de entidades. Cabe agregar que esa legisladora figura con sobrados méritos en el grupo de los que se iban a ir y nunca volverían...¹

No estaría nada mal que los compañeros sindicalistas leyeran atentamente la conferencia que el entonces presidente de la Nación pronunció en 1954, durante la asamblea constitutiva de la primera federación de cooperativas de trabajo, y las propuestas del II Plan Quinquenal, ese que hubiera

(*) Abogado. Ex docente de «Economía General» de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (1978), de «Legislación Cooperativa» en la Universidad del Museo Social Argentino (1985), en los seminarios de capacitación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes), y del Idelcoop (Fundación Educativa del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos). Asesor de la Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (1985), de la Federación de Cooperativas de Trabajo del Mercado Central de Buenos Aires (1987), del Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina, Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, y del Instituto Argentino de Investigaciones de la Economía Social. Responsable del Registro y la Secretaría de Contralor del INAES (2002-03). Autor de artículos sobre cooperativismo y mutualismo.

Exposición realizada en las Primeras Jornadas de Legislación de Cooperativas de Trabajo - Mar del Plata, 30 y 31 de marzo de 2005.

(1) Enseñó Adam Smith que cuando el legislador se mezcla en arreglar diferencias entre obreros y empresarios, fatalmente se deja influir y aconsejar por los últimos; parodiándolo, puede decirse que cuando se trata de cooperativas de trabajo, se deja influir y aconsejar por los sindicalistas.

debido finalizar en 1957, en cuya edición oficial la expresión economía social figura en letra bastardilla².

Tampoco resulta ocioso recordar que el primer proyecto de ley especial para cooperativas de esta clase data de 1920 y se debió al diputado por el Partido Radical Ricardo Pereyra Rozas³. A este sucedieron varios más, entre otros: los de Salvador Busacca y Carlos A. C. Auyero, en 1973; de Augusto Conte y Carlos A. C. Auyero, en 1985; de Félix Mothe, en 1986; del senador Brasesco, también en 1986; de Ricardo J. Cornaglia, quien contó con la colaboración de Adolfo Panik y Enrique Matzkin, de 1985 y muchos más hasta la actualidad. Pero el último referido, de una criticable sintaxis, laboraliza la figura que pretende regular, así que no es antecedente para nada. Por supuesto, guardo especial afecto para el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en 1986⁴.

Esto así, porque este último en realidad se originó en otro preparado por la entonces Secretaría de Acción Cooperativa, que esta remitió para su análisis a la Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (Actra) y en esta entidad se reelaboró completamente. Tuve el honor de ser secretario de redacción de la comisión designada por Actra para esa tarea. Este trabajo fue el que el Ejecutivo nacional transformó en el proyecto aludido.

Sirva esto también para señalar que no solamente el artículo 45 de la llamada ley de radiodifusión, heredada de la dictadura cívico militar, requiere tantos esfuerzos de las cooperativas de servicios públicos para ser superado. También otras clases de cooperativas cargan con lo suyo.

Con estas precisiones previas, reiteraré los fundamentos que ameritan la necesidad de una normativa como la que se pretende desde el sector cooperativo de trabajo, señalando que muchos otros autores sostienen iguales razones. Trataré de exponerlos con la mayor claridad en las consideraciones que siguen.

I

La llamada ley 20.337, acto de un gobierno de facto, técnicamente merece pocas observaciones pero, como se sabe, es de carácter general y no

(2) Cf. Jorge del Río: «Las cooperativas de trabajo», Valerio Abeledo Editor, Buenos Aires, 1954.

(3) Diario de sesiones de la Cámara de Diputados del 1°/06/1920, pág. 373 y ss.

(4) Boletín de trámite parlamentario n° 83, del 17/8/86.

regula en especial a ninguna clase de cooperativas; solo se refiere a algunas de ellas en el artículo 42 y con relación a las de producción o trabajo, lo hace también en el artículo 64, inciso 3°).

Valen dos comentarios: el primero, atento que la ley se refiere mal a las cooperativas de trabajo en este último precepto, porque los asociados de estas entidades no perciben sueldos, honorarios o comisiones, sino un adelanto a cuenta del resultado anual. Esta inadvertencia de la ley, crea una confusión, que seguramente por inadvertencia no fue aprovechada por los colegas laboristas.

El segundo, referido al artículo 42 que trata con exactitud el tema que regula. En efecto, este artículo prevé la distribución del excedente anual y en su inciso 5°.b) establece que en las cooperativas de producción o trabajo la distribución se hará en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada asociado. Corresponde recordar que la norma reproduce casi literalmente la propuesta de Philippe Buchez publicada el 17 de diciembre de 1831...⁵ Sin embargo, cuando se habla de esta clase de cooperativas únicamente en la Argentina parecería que se está ensayando una novedad.

El proyecto de la sedicente ley 20.337 (en lo sucesivo y solo por comodidad, la llamaré ley; otros autores la llaman regla estatal) tuvo como redactores a reconocidos expositores de la teoría cooperativa y, promulgado, introdujo el acto cooperativo en el derecho positivo argentino. Con esta normativa, las resoluciones de la autoridad de aplicación y la doctrina cooperativa, durante un tiempo, para aquel entonces pensé que era innecesaria una ley especial para las cooperativas de trabajo. Sin embargo, la experiencia con muchos tribunales, con los organismos de recaudación previsional, con el Ministerio de Trabajo y con los sindicatos, me convenció de la necesidad de una legislación que contemple adecuadamente la cooperativa de trabajo, sin laborizarla. (También es cierto que, en todo el país, ya puede considerarse mayoritaria la jurisprudencia favorable a las cooperativas de trabajo legítimas⁶).

(5) Ver en el Anexo I, los principios de P. Buchez. Sobre este, también puede consultarse el autor «A 170 años del cooperativismo de trabajo», en la Revista Idelcoop, n° 135 (2001).

(6) En este sentido, ratifica lo expuesto un fallo relativamente reciente (31/08/2004) es la Cámara Nacional de Previsión Social, Sala II, en los autos «Cooperativa de Trabajo del Valle Inferior Ltda. c/Afip – Dgi s/impugnación de deuda». Entre otros antecedentes, la doctrina judicial correcta se fue abriendo paso a partir del fallo de la Cámara del Trabajo de Santiago del Estero, del 21/03/56, en autos «Arce, Raúl c/Coop. de Trabajo Moirano Ltda.» (DT, 1957:430, con nota de Ramírez Gronda). Después del golpe de estado de 1955 a la Cooperativa le cambiaron el nombre porque con seguridad era subversivo.

II

Distintas experiencias me persuadieron de esa necesidad. En primer término, y ya transitando el siglo XXI, el desconocimiento que todavía existe sobre las organizaciones de la economía social; salvo breves excepciones no se estudian en las escuelas de derecho ni en las de ciencias económicas, de donde, los primeros profesionales que son llamados a asistir a esta clase de entidades no saben qué es lo que van a abordar. Vale advertir aquí que ante un programa de estudios lo importante no es lo que dice, sino preguntarse por qué no se enseña lo que no se enseña. Entre las excepciones, se debe una mención especial a la Cátedra de Derecho Cooperativo y Mutuario, en la Universidad Nacional de Rosario, cuyo titular es el profesor Dr. Alfredo A. Althaus y aclarar también que, lamentablemente, la materia es de carácter voluntario para los alumnos.

Las falencias apuntadas conllevan la ignorancia de los estudios que por casi dos siglos realizaron diversos autores. Además del ya citado Buchez, polígrafo belga que desarrolló toda su actividad en Francia, no puede omitirse el razonamiento del inglés David F. Schloss, quien sostuvo: «las modificaciones que el sistema cooperativo se propone introducir en los métodos de organización y remuneración de la industria pueden resumirse brevemente de la manera que sigue: la cooperación quiere que las operaciones industriales se ejecuten por grupos de individuos que se asocien libremente, elijan sus propios jefes y dividan entre sí la totalidad de los beneficios realizados»⁷. En la Argentina, el Dr. Domingo Bórea en su ineludible tratado, enseña que «la más perfecta forma de remuneración del trabajo es la cooperativa de producción.»

No corresponde ahora dar cuenta de la extensa nómina de autores nacionales y extranjeros que sustentan la posición a la que adhiero. En segundo término, entonces, porque toda esa construcción jurídica y doctrinaria es imposible de transmitir a jueces y funcionarios en la acotada extensión de una contestación de demanda o una impugnación administrativa, también se hace necesaria la ley especial.

(7) David F. Schloss: «Sistemas de remuneración industrial», Librería de V. Suárez, Madrid, 1903, citado por el Dr. Domingo Bórea en su «Tratado de Cooperación», Imprenta Gadola, Buenos Aires, 1927.

III

Lo anterior establece el problema que coloco en tercer término –porque no es el tema de esta exposición– pero, en realidad, está en la base del sistema solidario. Se trata de la falta de educación y capacitación, tal como fueron propuestas desde sus comienzos por los Pioneros de Rochdale y, desde 1936, exigidas por la Alianza Cooperativa Internacional. Es de esperar que este año se cumpla por fin con la ley 16.584⁸, reglamentada en 2003 por tercera vez, y comiencen a desarrollarse en los distintos establecimientos de enseñanza los programas de educación en materia cooperativa y mutual.

En igual sentido, cabe mencionar que aún no se ha llegado a apreciar la importancia que tienen las cooperativas escolares para la formación de mujeres y hombres verdaderamente nuevos. Hay quienes las siguen considerando como juegos de la infancia, cuando en verdad se instalan en el momento en que conceptos fundamentales son aprehendidos para toda la vida. La misma ley las deja libradas a la reglamentación de la autoridad competente; entonces y a su respecto, desde 1964 hasta hace poco, todas esas autoridades habrían caído en el incumplimiento de los deberes del funcionario público.

Compartir lo expuesto en estos dos párrafos, requiere tener presente que en materia cooperativa no se puede teorizar sin conocer la práctica ni desarrollarse experiencias viables ignorando la las exigencias doctrinarias y legales. Esto se vincula con la crítica a los programas universitarios antes referidos. Y agrego otra: esta vez, a la formación terciaria o universitaria de técnicos en materia cooperativa y mutual, porque los egresados de estos estudios carecen de incumbencias profesionales y quedan a menos de la mitad del camino de distintos conocimientos, lo que limita de manera insalvable su campo de actuación. Son necesarios posgrados o maestrías abiertos a cualquier disciplina profesional, porque todas ellas son requeridas en el campo de las organizaciones de la economía social, y estas se verían beneficiadas con el desarrollo de esos cursos.

IV

Resultaría ocioso repetir aquí todos los argumentos que fundamentan la condición de trabajador autónomo del asociado a una cooperativa de trabajo, pero sí conviene reiterar algunos de ellos⁹.

Enseña Paul Lambert que la democracia es la nota distintiva de la cooperación. Precisamente, de la organización democrática de las cooperativas, incluidas las de producción o trabajo, establecida y facilitada por la ley, resulta que los órganos sociales son integrados exclusivamente por los asociados, de tal manera que el gobierno de la entidad, su administración, su fiscalización interna y su representación legal solamente pueden ser desempeñados por ellos.

De esto se siguen algunas de las conclusiones que importa destacar:

- 1) los derechos y obligaciones de los asociados, las atribuciones de los órganos sociales, el funcionamiento y la disolución y liquidación del ente, se establecen por el estatuto. El reglamento interno, en lo que ahora interesa, regula detalladamente –entre otros temas– los derechos y obligaciones de los asociados y las causas y condiciones para la aplicación de las sanciones disciplinarias. Ambos documentos, estatuto y reglamento, son la expresión unilateral la voluntad social expresada en la asamblea;
- 2) todos los asociados tienen iguales derechos e iguales obligaciones, sin que existan ventaja o privilegio alguno para iniciadores, fundadores, consejeros, síndicos o auditores;
- 3) solamente el colegio de asociados puede resolver sobre la distribución de los excedentes. Esto implica en el caso de las cooperativas de trabajo, nada menos que la recomposición de lo percibido por cada uno durante el ejercicio, a cuenta del resultado anual. Este criterio también fue propuesto por Buchez;
- 4) los integrantes del consejo de administración son elegidos por la asamblea. Ello tiene una lectura trascendente: ningún empleado elige a su empleador, sino como excepción y esto solamente cuando sobra el trabajo. Más todavía: el principal no puede ser desposeído o alejado de la gestión de su empresa por ningún dependiente. Para las cooperativas de trabajo, esto surge igualmente de las proposiciones de Buchez;
- 5) de la normativa legal, estatutaria y reglamentaria, resulta que el asociado de una cooperativa tiene una estabilidad absoluta, como lo

(8) Conocida como la ley Illia, su impulsor fue el Dr. Perette. El decreto es el n° 1171/03.

(9) Sobre los derechos y obligaciones de los asociados, puede verse del autor «La cooperativa de trabajo – Manual para asociados y profesionales», Nicolás Ghersi Editor, 2ª edición, Buenos Aires, 1998.

advierte Vázquez Vialard¹⁰. En efecto, en el supuesto de la cooperativa de trabajo y para el caso de las sanciones disciplinarias de suspensión y de exclusión, la medida solamente puede ser resuelta por las causas previstas estatutariamente; la resolución, que previo sumario corresponde decidir al consejo de administración, puede ser revisada y ratificada o no, por la asamblea; y la resolución de la asamblea puede ser revisada por el poder judicial. Ningún dependiente goza de estabilidad laboral en estos términos y menos en tiempos de agudo deterioro laboral; incluso así, solo en el supuesto que esté regularizado por su empleador, porque este puede producir el distracto aún sin causa. Es innecesario agregar que para los trabajadores en situación irregular lo aquí expuesto es una quimera;

- 6) lamentable permisón del artículo 2º, inciso 10) de la ley, las operaciones con no asociados (terceros) en las cooperativas de trabajo son excepcionales y están taxativamente acotadas por la autoridad de aplicación mediante las disposiciones de la resolución n° 360/75. Ese inciso 2º es duramente criticado por la mayoría de la doctrina nacional, pero, se debe insistir, la operatoria con terceros en las cooperativas de trabajo es una excepción, está claramente regulada y, otra vez, esto también se debe a la prédica de Buchez. Cuando se da el caso, la persona contratada por la cooperativa estará en relación laboral y a su respecto la entidad deberá cumplir con toda la normativa laboral y previsional o, en otros supuestos previstos por la reglamentación, las partes estarán vinculadas por un contrato de prestación de servicios.

El período de prueba de hasta seis meses que autoriza la resolución es útil, tanto para el interesado como para la cooperativa, porque ambos tienen derecho a conocerse: el aspirante, a saber de qué se trata el trabajo asociado; la cooperativa, para no incorporar a quien no reúne condiciones morales, las intelectuales o técnicas que su objeto social requiere. También puede darse el supuesto, igualmente previsto, de un recargo circunstancial de tareas. En este caso, carece de sentido incorporar como asociados a quienes, en el futuro, no se les podrá brindar el servicio de ocupación que la cooperativa presta ordinariamente;

- 7) y no podía faltar el artículo 27¹¹ de la ley de contrato de trabajo, que siempre blanden los laboristas sobre estas entidades. Su aplicación,

(10) Ver de Antonio Vázquez Vialard, nota a fallo en TySS, 1992:328.

(11) El origen del art. 27 Lct es la derogada ley 16.593 y su discusión parlamentaria ilustra sobre su alcance. En el tratamiento por el Congreso hay una única referencia a las coope-

en una cooperativa de trabajo genuina, es improcedente: esta norma se refiere a aquellos casos en que la prestación del trabajo personal es escindible de la categoría de socio (aquí, sí corresponde la voz *socio*) lo cual resulta jurídica y doctrinariamente ajeno a la cooperativa de producción, porque ser asociado es condición ineludible para trabajar en ella y, obviamente, trabaja en la cooperativa porque es asociado, salvo las excepciones previstas por la resolución n° 360/75 ya citada. Además, la tutela que brinda la norma lo es respecto de un subordinado para el cual la empresa y sus resultados son ajenos, supuesto claramente diferente al del asociado y su cooperativa de trabajo. Hasta aquí, entonces, cabe concluir que en una cooperativa de trabajo legítima no existe subordinación jurídica, técnica ni económica; es decir, no hay subordinación laboral;

- 8) la teoría del acto cooperativo ratifica lo expuesto y torna en inaplicable la normativa laboral a las cooperativas de trabajo. En tanto acto jurídico sus sujetos son la cooperativa y el asociado; su objeto, la producción de bienes o servicios; y su causa, satisfacer la necesidad ocupacional. De su análisis resulta que la cooperativa debe organizar y prestar el servicio de dar ocupación al asociado; este, asumiendo el riesgo empresario, debe cumplir con dos clases de prestaciones: a) el aporte dinerario o no dinerario para iniciar, mantener o ampliar el objeto social; y b) necesariamente, su trabajo personal, ineludible e indelegable. La utilización del servicio ocupacional -mediante la elaboración de productos o la prestación de servicios- no es más que el cumplimiento del acto cooperativo indispensable para la realización del objeto social.

Resulta ocioso abundar diciendo que, cuando se trata de la relación de la cooperativa con un tercero la teoría del acto cooperativo es inaplicable, por más que se fuerce la interpretación del artículo 4° de la ley. En una cooperativa

rativas, pero para destacar la índole de las relaciones libremente acordadas, según surge del informe del diputado Emilio Jofré quien se oponía al proyecto. Su iniciador, el diputado Palmiro B. Bogliano, fundamenta la nueva figura del socio empleado, diciendo que «el despacho tiende a contemplar (dos) situaciones: el caso de las sociedades entre patronos y obreros, simuladas la mayoría de las veces, reales aunque leoninas, las menos. El caso de las «sociedades» (entrecomillado en el original) que los patronos obligan a formar a los trabajadores entre sí o con terceros, para contratar luego con la sociedad... sociedad leonina de obreros con sus patronos o sociedad que contrata al empleador los servicios de sus componentes, en ambas circunstancias, la realidad es: prestación de servicios típicos de una relación de trabajo por cuenta y en beneficio de un tercero...»

de trabajo, será relación de empleo o un contrato civil; en la cooperativa de consumo, contrato de compraventa y no acto cooperativo de distribución, etc.

V

Todo ello merece ser tratado debidamente por una ley especial; como quedó adelantado, ya hubo muchos proyectos y algunos de ellos, muy buenos. Por supuesto, en esa ley debería preverse todo lo que hace a la protección del asociado en cuanto a su condición de trabajador, que nadie niega, pero esta protección debe formularse en términos tales que no desnaturalicen el tipo asociativo cooperativa de trabajo y sus exigencias no tornen inviable a la entidad o la pongan en la necesidad de pedir su convocatoria o resolver su disolución. Tal protección está prevista por la autoridad de aplicación mediante la resolución n° 183/92.

La premisa es tener presente que los integrantes de estos entes son trabajadores autónomos, que asociándose libremente asumen el riesgo empresario y convienen las condiciones en las que desarrollarán su trabajo. Esto así, el monto del retiro a cuenta del resultado anual, las horas extraordinarias de labor, las licencias por vacaciones, la calidad de la obra social, la contratación de un seguro para los riesgos del trabajo y la suspensión por falta o disminución del trabajo, son temas que deberán decidir y resolver en la medida en que las condiciones de su propia empresa lo hagan posible. Por ejemplo, es absurdo pretender que el retiro a cuenta del resultado del ejercicio no pueda ser inferior a un salario mínimo vital y móvil, cuando la cooperativa recién comienza sus actividades y apenas puede hacer frente a los egresos mínimos que requiere su funcionamiento.

En el sentido de lo expuesto, es necesario hacer referencia a la Recomendación n° 193, aprobada en su 90ª Conferencia por la Organización Internacional del Trabajo el 20 de junio de 2002, con 436 votos a favor, tres abstenciones y ningún voto en contra. Es trascendente, no solamente porque ratifica declaraciones anteriores, sino también porque por primera vez la OIT incorpora como anexo un documento de otra organización; en este caso, la definición de cooperativa, los valores y los principios aprobados por la ACI en su Congreso de 1995. Esta recomendación en el punto 8.1.b) propone que las políticas nacionales deberían... «velar porque no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo

ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando porque la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas.» Todo esto –se reitera– con las reservas expuestas respecto de las posibilidades reales de cada entidad y las características propias de las cooperativas de trabajo.

VI

La cuestión previsional, en cambio, está afortunadamente resuelta con la modificación de la ley del impuesto al valor agregado por mediante la ley 25.865. Desde comienzos de 2004, además de quedar reconocida de manera expresa por el Estado la condición de trabajador autónomo del asociado a una cooperativa de trabajo¹², la opción es amplia y dependerá de cada caso en particular (aportar como autónomo, como monotributista e inclusive como monotributista eventual). También es decisión valiosa de esta ley considerar a la entidad como agente de retención de los aportes previsionales de sus asociados, porque finaliza la discusión sobre quién debe responsabilizarse por el pago del aporte; sostener lo contrario al criterio legal es facilitar no solamente el incumplimiento, sino también el fraude.

VII

Con frecuencia y sobrado fundamento, se insiste en la educación y capacitación cooperativas que la ley, siguiendo la tradición de la ACI, impone como una obligación de esta clase de entidades. Ello es válido para todas en general y mucho más en el caso de las de trabajo; entre otras razones, porque no es fácil internalizar la idea del trabajo asociado como una forma diferente y ajena a la contratación laboral. Tampoco es fácil comprender que no hay empleador, que el consejo de administración no lo es y que el daño de uno solo perjudica a todos. Parece sencillo, pero no lo es explicar

(12) Este reconocimiento lo hizo hace más de diez años la entonces Administración Nacional de la Seguridad Social, mediante la resolución n° 784/92, pero de poco sirvió a las entidades interesadas, porque los inspectores del organismo, además de ignorar el tema cooperativo, ignoraban la resolución e igual formulaban cargos por deudas previsionales inexistentes. El requisito de la idoneidad para el desempeño de los cargos públicos es una exigencia constitucional, pero todo parece indicar que no alcanza a los funcionarios...

que el hurto al empleador es un delito, pero el hurto a la cooperativa, además de ser el mismo delito, es una prueba de torpeza.

Sin embargo, a pesar de la exigencia legal y doctrinaria, todavía es insuficiente lo que se hace y lo se destina a esta actividad. Con alguna excepción, las entidades de grado superior apenas la asumen con una posición declamativa, pero no encaran programas amplios y permanentes de educación. Una variante aconsejable cuando se trata de la constitución de una entidad o de una reforma estatutaria, es incorporar en el consejo de administración el cargo de secretario de educación, para que haya un responsable concreto de esta problemática y de la debida inversión del fondo que la ley establece¹³.

La ACI insiste en el cumplimiento del principio respectivo, porque es condición de subsistencia y desarrollo del sistema cooperativo¹⁴. Debe advertirse que sin cumplir con éste, de los otros principios sólo se realizarán algunos, pero de manera imperfecta e incompleta; y la cooperativa misma será una mera forma, desprovista de contenido. Esta exigencia no se realiza celebrando el primer sábado de julio de cada año el Día Internacional de la Cooperación, que sí es importante festejar¹⁵; y no se agota en la divulgación de cuestiones doctrinarias, sino que deben llevarse a cabo también programas de capacitación específicos que lleven al desarrollo social, cultural, técnico y económico de las entidades, sus integrantes y la comunidad donde están establecidas.

(13) La ley dedica varios artículos al tema de la educación (2º, inc. 8; 40, inc. 3; 42, inc. 3; y 46) no obstante, pocas veces se tiene presente que el artículo 40, inciso 3) exige exponer en la memoria anual sobre la inversión del fondo respectivo.

(14) A la formulación clásica del principio, en 1995 la ACI agregó la necesidad de la información dirigida al público en general, especialmente a los jóvenes y líderes de opinión. Se recuerda, porque, con unas muy pocas excepciones, una de las debilidades del movimiento cooperativo en la Argentina, es carecer de medios adecuados de información en los términos expuestos; con pocas excepciones, las publicaciones se agotan en comentarios celebratorios, carecen de autocrítica y de aportes académicos para el conocimiento del cooperativismo.

(15) Cuando la ACI estableció la celebración del Día Internacional de la Cooperación, expresó que instituía «una fiesta anual que tendrá por objeto mostrar a todo el mundo la solidaridad de los cooperadores y la eficiencia de su organización como medio de emancipación económica y garantía de paz universal».

VIII

Relacionado estrechamente con lo anterior, está el tema de la fiscalización externa de las cooperativas en general y, en lo que hace a las de producción o trabajo, en atención a lo ya expuesto, considero que éstas nada tienen que ver con la policía del trabajo. Esta no controla lo que sí está en condiciones de controlar: trabajo en días y horas inhábiles, horas extraordinarias que no se pagan, trabajo de menores, trabajos insalubres, conductores de larga distancia sin el descanso correspondiente entre viaje y viaje, conductores de ómnibus urbanos que tienen horarios imposibles de cumplir, locales habilitados sin instalaciones sanitarias, cajeras de supermercados que se ven obligadas a usar pañales, y una larga serie más de incumplimientos a la protección de los asalariados. Y como esto es así, reitero, menos puede estar habilitada para controlar algo que desconoce como lo es el tema de las cooperativas de trabajo. No son de su área ni de su competencia.

El problema es de vieja data y se agudizó desde la propaganda perversa que proponía achicar el Estado para agrandar la Nación. La aplicación de este criterio siniestro –dictadura cívico-militar, mundialización y organismos internacionales mediante– causó, entre otros dramas y problemas, que en materia de cooperativas ni el estado nacional ni los estados provinciales estén en condiciones de fiscalizar¹⁶: así, para el Estado es imposible cumplir visitas de carácter preventivo para corregir desvíos o sugerir mejoras; o peor aún, realizar una inspección en debida forma; y menos todavía, de proveer el servicio de auditoría externa previsto por la ley en su artículo 81, tercer párrafo. Vinculado con ello, se advierte que ni el gobierno ni la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a pesar de estar prevista en el artículo 48 de su Constitución la promoción del cooperativismo y el mutualismo, no han tenido tiempo para establecer el órgano competente, no obstante la cantidad de cooperativas y de mutuales que tienen su sede en esa ciudad. Ilustra recordar que esa Constitución es de 1996...

Si bien el problema es grave, la solución es sencilla: es necesario que las entidades de grado superior asuman sus obligaciones como custodias que deben ser del canon cooperativo, estableciendo servicios de auditoría para las asociadas y denunciando ante la autoridad de aplicación o el órgano local com-

(16) Es innecesario aclarar que la renuncia del Estado a las atribuciones que le corresponden, es un drama que la Argentina sufre hasta el presente. Sobran los ejemplos.

petente a la que no se ajusta a las exigencias doctrinarias y legales. Con esta práctica la pertenencia a una entidad de grado superior se convertiría rápidamente en una garantía de legitimidad para asociados y en una garantía de confianza para los terceros que quieren contratar con la cooperativa federada¹⁷.

IX

Por último, como algunos autores sostienen que la cooperativa de trabajo es competencia no solamente del fuero, sino también del derecho de trabajo, no es ocioso recordar aquí que desde mucho antes de ahora, en la Argentina se considera al derecho cooperativo como una rama autónoma del derecho. No me extenderé aquí sobre el tema porque requeriría de otra exposición, pero sí vale recordar que el III Congreso Continental de Derecho Cooperativo, realizado en Rosario en julio de 1986, analizadas las fundadas ponencias y los estudios precedentes sobre la autonomía científica, legislativa y didáctica del derecho cooperativo¹⁸, aprobó conclusiones en ese sentido que se han seguido ampliando y ratificando.

En cuanto al fuero judicial, es el comercial al que le corresponde entender en las cuestiones entre la cooperativa y sus asociados, no por un supuesto carácter comercial de la primera, que no lo tiene, sino por su condición de empresa.

ANEXO I

La Propuesta de Buechez

Philippe Joseph Benjamin Buechez (1796-1865) publicó el 17 de diciembre de 1831 un estudio en el *Journal de sciences morales et politiques*, donde propuso los principios a los que habrían de ajustarse las cooperativas de trabajo; toda la formulación teórica de este precursor sigue siendo de estricta aplicación a las cooperativas de trabajo y está recogida por la legislación y la práctica nacionales.

(17) Sobre este tema, puede verse del autor «El canon cooperativo», en la revista Prensa Cooperativa, n° 239, marzo de 2002.

(18) Sobre este tema, puede verse del autor «El canon cooperativo», en la revista Prensa Cooperativa, n° 239, marzo de 2002.

Solo o en colaboración, fue autor de numerosas obras que evidencian su vocación humanística y su sólida formación intelectual. Entre ellas, pueden citarse un *Précis élémentaire d'hygiène*; en colaboración con su colega Ulysse Trelat; fundó el *Journal des progrès des sciences et institutions médicales*; escribió una *Introduction à la science de l'histoire*; el *Essai d'un traité complet de philosophie au point de vue du catholicisme et du progrès*; en su monumental *Histoire parlementaire de la Revolution Française* (40 volúmenes) en colaboración con Prósper Charles Roux-Lavergne, se empeñó en demostrar que la Revolución al establecer la soberanía popular y la igualdad, es en derecho hija del mensaje de los evangelios.

También importa recordar su idea para la creación de un cuerpo social de médicos retribuidos por el estado, para que pudieran prestar atención gratuitamente a la población. Ello, unido a su preocupación por la higiene pública, habilitaba con solvencia a Buchez para el estudio crítico de la situación de las clases populares. Su formación como médico, político, escritor, historiador y filósofo, sirve para advertir que estaba sobradamente preparado para el análisis de la después llamada cuestión social y para fundamentar con conocimiento de causa su tesis sobre el trabajo asociado.

Luego de realizar ese estudio y como solución al menos parcial de la situación de los sectores más desposeídos, en la publicación citada, propuso lo los principios siguientes:

- 1° *«Los asociados se constituirán en empresarios; a estos efectos, elegirán entre ellos a uno o dos representantes que tendrán la firma social».*
- 2° *«Cada uno de ellos continuará cobrando un salario según los usos adoptados en la profesión, es decir, por jornal o tarea, y según la habilidad individual».*
- 3° *«Una cantidad equivalente a las que los empresarios intermediarios descuentan cada jornada, se reservará; a fin de año, esa cantidad que será el beneficio neto, se repartirá de la forma siguiente: veinte por ciento para formar y aumentar el capital social; el resto se empleará en socorros o se distribuirá entre los asociados a prorrata de su trabajo».*
- 4° *«El capital social, que irá aumentando por lo tanto, cada año en una quinta parte de los beneficios, será inalienable; pertenecerá a la asociación, que será declarada indisoluble, no porque los individuos no puedan darse de baja en ella, sino porque dicha sociedad se habrá hecho perpetua con la admisión continua de nuevos miembros».*
- 5° *«La asociación no podrá hacer trabajar por su cuenta a obreros extraños durante más de un año; pasado ese tiempo, estará obligada a admitir en*

su seno al número de trabajadores nuevos que se hubieran hechos necesarios por el aumento de sus operaciones».

Nota: El texto transcrito está tomado de Paul Lambert en su obra «La doctrina cooperativa», Ed. Intercoop, Buenos Aires, 3ª edición, 1970. También lo transcribe Gromoslav Mladenatz en «Historia de las doctrinas cooperativas», Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1969. Para ampliar información pueden consultarse del autor «A 170 años de los principios del cooperativismo de trabajo», en la Revista de Idelcoop, n° 135/2001.

ANEXO II

Un proyecto de ley especial para cooperativas de trabajo

El que se transcribe fue aprobado en 1997 por la comisión de cooperativas y mutuales de la Cámara de Diputados. Algunas modificaciones que el autor considera necesarias se exponen en cursiva.

CAPITULO I – Régimen Legal

Artículo 1: La cooperativa de *producción* o trabajo tiene por objeto la producción de bienes o servicios, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo empresario. Se rige por las disposiciones de la presente ley, la ley 20.337 y las normas estatutarias y reglamentarias, así como por los principios del *cooperativismo* y los usos y costumbres relacionados con estos principios.

Art. 2: Se constituyen con un número mínimo de *siete* asociados.

Art. 3: El asociado tiene la obligación de trabajar personalmente en la cooperativa, como condición de subsistencia del vínculo asociativo. Sólo podrán asociarse las personas de existencia física que reúnan los requisitos exigidos por la presente ley, la ley 20.337 y el estatuto y realicen cualquier actividad útil para el cumplimiento del objeto social.

Art. 4: 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 rea-

lizados entre las cooperativas de trabajo y los asociados en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. No son de aplicación a los asociados de las cooperativas de trabajo, las normas relativas a la figura del socio empleado o cualquier otra que contradiga los principios de esta ley.

Art. 5: Las cooperativas de trabajo no podrán utilizar los servicios de personal en relación de dependencia, excepto en los casos siguientes:

- a) sobrecarga circunstancial de tareas que obligue a la cooperativa a recurrir a los servicios de no asociados, por un lapso no superior a seis meses;
- b) necesidad de los servicios de técnicos o especialistas para una tarea determinada, no pudiendo exceder la duración de ésta de seis meses;
- c) trabajos estacionales, transitorios o eventuales, por un lapso no mayor de seis meses;
- d) período de prueba para los aspirantes a asociados, que no podrá exceder de seis meses.

En todos los casos, las cooperativas deberán comunicar dentro de los 15 días, tal situación a la autoridad de aplicación o al órgano local competente, según corresponda, con la debida fundamentación, manteniendo actualizado el listado del personal en relación de dependencia y las fechas de altas y bajas.

Art. 6: En los supuestos autorizados por el artículo anterior, el plazo máximo de contratación no podrá exceder en cada caso individual de seis meses, continuos o discontinuos, por año calendario. En estos casos ese personal estará comprendido en el régimen de la legislación laboral y de la previsión social correlativa. En el caso previsto en el inciso d) del mismo artículo, excedido ese lapso, la continuidad en la prestación importará la incorporación automática del trabajador como asociado, disponiendo este y la cooperativa de 15 días para cumplir con las normas pertinentes.

Art. 7: De los excedentes repartibles se destinará:

- a) el cinco por ciento a reserva legal;
- b) el cinco por ciento al fondo de educación, capacitación e información cooperativas;
- c) el cinco por ciento al fondo de asistencia social;
- d) si lo autoriza el estatuto, una suma para pagar un interés a las cuotas sociales, el cual no podrá exceder en más de un punto al que cobre el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento;

-
- e) el resto se distribuirá entre los asociados en concepto de retorno, en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno. La asamblea puede resolver que el retorno y los intereses, en su caso, se distribuyan total o parcialmente en cuotas sociales.

Durante los tres primeros ejercicios será obligatoria la distribución en cuotas sociales en un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento. Los excedentes derivados del trabajo de no asociados, serán destinados al fondo previsto por el inciso b) de este artículo.

Art. 8º: Las cooperativas de trabajo deberán inscribir en el Registro Nacional de Cooperativas, el reglamento interno que preverá la normativa vinculada con el desarrollo y ejecución del trabajo, organización interna, licencias ordinarias y especiales, la distribución de excedentes, el procedimiento y condiciones para la suspensión o exclusión de asociados en los supuestos de falta o pérdida de trabajo, y el régimen disciplinario.

Art. 9º: Este reglamento, deberá ser presentado juntamente con el estatuto en el caso de cooperativas de trabajo que soliciten su inscripción y autorización para funcionar. Las ya autorizadas deberán presentarlo para su aprobación e inscripción dentro de los seis meses de promulgada la presente ley.

Art. 10: Las pautas para determinar los retiros a cuenta de excedentes, deberán establecer los valores y su actualización, sin que puedan disponer modificaciones que alteren la proporcionalidad establecida reglamentariamente. Ello no obstante, el consejo de administración podrá disponer excepciones, que deberán ser fundadas y ad referendum de la asamblea, *a la que deberán informar por escrito el síndico y el auditor.*

Art. 11: A partir de la vigencia de la presente ley los asociados de las cooperativas de trabajo serán considerados trabajadores autónomos, *al efecto* de los regímenes previsionales. Por resolución de la asamblea, los asociados podrán decidir la continuación o pertenencia en el régimen de los trabajadores dependientes de la misma actividad. *En todos los casos, la cooperativa será agente de retención de los aportes de los asociados y responsable de su pago en término.*

Art. 12: Previo sumario, cuyo procedimiento deberá garantizar el debido ejercicio del derecho de defensa, *el Consejo de Administración* podrá

suspender y excluir asociados, por las causas previstas en el estatuto o reglamentariamente.

Art. 13: La suspensión por razones disciplinarias, no podrá exceder de 30 días. Mediando razones de necesidad y urgencia que justifiquen la medida, podrá disponerse en el sumario la suspensión preventiva del asociado imputado de alguna falta. En tal supuesto, esa medida no podrá superar los 30 días, al cabo de los cuales quedará automáticamente sin efecto. La suspensión y la exclusión serán siempre apelables por ante la asamblea ordinaria o extraordinaria, dentro de los diez días hábiles de notificadas. Ambas medidas deberán ser notificadas por escrito al asociado, con expresión de las causales que la fundamenten.

Art. 14: Sin perjuicio del recurso por ante la asamblea que prevé el artículo 23 de la ley 20.337, el asociado excluido podrá recurrir a una instancia previa de conciliación y juzgamiento mediante la participación de árbitros amigables componedores, eventualmente constituidos en el seno de la federación a la que se encontrara asociada la cooperativa de trabajo.

Art. 15: A los fines de esta ley, la acción prevista por el artículo 62 de la ley 20.337, tramitará por el procedimiento *sumarísimo*.

Art. 16: Cuando fueran revocadas medidas de suspensión o exclusión, el asociado tendrá derecho a cobrar, a los valores vigentes al día del efectivo pago, las asignaciones a cuenta de excedentes que hubiera de percibir *durante* el tiempo que duró la medida revocada.

Art. 17: En los supuestos de exclusión de asociados, no es aplicable en las cooperativas de trabajo la previsión del artículo 31 de la ley 20.337.

Art. 18: Prescriben a los tres años las acciones relativas a créditos provenientes de las relaciones asociativas de las cooperativas de trabajo.

Art. 19: Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo XI de la ley 20.337, la fiscalización pública podrá solicitar al juez competente la intervención a las cooperativas de trabajo en resguardo del interés público, en un plazo de 30 días desde la fecha en que hubiese determinado la existencia de actos de manifiesta y grave violación a la ley o al estatuto, con el objeto de hacer cesar las causas que los motivaron. El plazo de la intervención po-

drá ser de 90 días prorrogables por hasta 90 días más, mediante acto fundado del juez interviniente.

CAPITULO II - De la protección de los asociados

Art. 20: Las cooperativas de trabajo prestarán a sus asociados los beneficios de la seguridad social, a cuyo efecto deberán:

- a) cumplir con los aportes necesarios al régimen previsional de trabajadores autónomos o a otro régimen previsional legalmente habilitado, actuando a este efecto como agente de retención;
- b) pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir a los asociados en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones no inferiores a las establecidas para los trabajadores dependientes de la misma actividad;
- c) mantener un sistema de prestaciones en salud para el asociado y su grupo familiar primario, a través de una obra social o con entidades habilitadas de medicina privada;
- d) pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir al asociado o sus herederos en los casos de incapacidad parcial o total o muerte, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones no inferiores a las establecidas para los trabajadores dependientes de la misma actividad;
- e) las asociadas, los menores y las personas con *capacidades diferentes* gozarán de la misma protección que establecen las leyes para los trabajadores dependientes de la misma actividad.

Art. 21: Las aseguradoras de riesgos del trabajo deberán emitir sus pólizas a favor de las cooperativas de trabajo, considerándolas a este único efecto como empleadoras.

Art. 22: Las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados un retiro a cuenta de excedentes no inferior al denominado salario mínimo, vital y móvil. La cooperativa quedará eximida de cumplir con esta obligación en los casos siguientes:

- a) acontecimientos extraordinarios o imprevistos que pongan en peligro la posibilidad de cumplir con el objeto social;
- b) la necesidad de afrontar períodos de capitalización urgente o de renovación imprescindible de instalaciones y equipos;

c) el cumplimiento de obligaciones impostergables.

Art. 23: En los supuestos de exención previstos por el artículo anterior, la decisión del consejo de administración deberá ser fundada *e informada por el síndico y el servicio de auditoría externa*, y se adoptará ad referendum de la asamblea.

Art. 24: Esta ley comenzará a regir a los 30 días de su publicación. Sus normas son aplicables de pleno derecho a las cooperativas de trabajo, sin requerirse la modificación de sus estatutos. A partir de la vigencia de la presente, la autoridad de aplicación no dará curso a ningún trámite de aprobación de reforma de estatutos o reglamentos de cooperativas de trabajo, si ellos no fueren conformes con las disposiciones de esta ley.

Art. 26: Las entidades de grado superior a las que se encuentren asociadas las cooperativas de trabajo, tiene el deber de vigilar por el cumplimiento de la presente ley y la obligación de denunciar a la autoridad de aplicación y, en su caso, al órgano local competente, las violaciones de esta ley, el estatuto o los reglamentos en que pueda incurrir una entidad asociada.

Art. 27: Derógase toda disposición legal que se oponga a lo establecido por esta ley.

Art. 28: De forma.