

Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo¹

Aarón Gleizer²

El Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo de la Diputada Camaño no se encuadra dentro de los principios cooperativos, por lo cual resulta poco probable que obtenga el consenso indispensable para promover su sanción.

De añeja presencia en nuestro país y en el mundo, la cooperativa de trabajo ha sido caracterizada como una entidad (obviamente cooperativa y por ende de raíz solidaria), que “nuclea personas que mediante su aporte personal, consistente en la labor realizada, deciden integrar la economía nacional mediante la producción de bienes o servicios”³. Se ha señalado también que estas entidades “escapan a la dialéctica entre trabajador dependiente y empleador porque su trabajo es autogestionado 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 subordinados subsista al lado de nuevas formas de labor, entre ellas las desarrolladas por los independientes en el sector informal de la economía y los asociados en cooperativas de trabajo o figuras similares de autogestión”⁴.

La necesidad de contar con un marco normativo específico que regule y otorgue seguridad jurídica a las relaciones que se establecen entre las cooperativas de trabajo y sus asociados, en la ejecución de actos cooperativos de trabajo, han llevado al Congreso Nacional a debatir en diversas oportunidades numerosos proyectos de ley en la materia, sin que ninguno de ellos haya alcanzado sanción definitiva.

El primer antecedente en la materia data de 1920 y es por ende anterior a la Ley 11.388 (Primera y sabia Ley General de Cooperativas). Se trata del proyecto de ley especial de cooperativas de trabajo del Diputado Ricardo Pereyra Rozas (1920)⁵. En una enumeración no taxativa, podríamos recordar los proyectos de Salvador Busacca y Carlos A.C. Auyero (1973), Augusto Conte y Carlos A. C. Auyero (1985), Félix Mothe (1986), Senador Brasesco (1986), Cornaglia (1985), Parente y Bulacio (1988), Raimundi (1992), Martínez Garbino (1996) y sucesivamente por más de una década, Héctor T. Polino^{6 7}.

Durante el último decenio resultó encomiable la labor de elaboración y compatibilización desarrollada por la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y

¹ Publicado en Revista del Instituto de la Cooperación (IDELCOOP), N° 180/2007, pág. 408.

² Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor normativo IMFC. Presidente Comisión Actuación Profesional en Entidades sin Fines de Lucro CPCECABA.

³ Cfr. CAPON FILAS, Rodolfo E., “Cooperativas de trabajo. Tendencias y perspectivas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 164/2005, pág. 370.

⁴ Ibid.

⁵ Cfr. MOIRANO, Armando A., “Sobre una ley para las cooperativas de trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 164/2005, pág. 350.

⁶ Ibid.

⁷ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Régimen Legal de las Cooperativas de Trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 109/1997, pág. 495.

ONGs de la Cámara de Diputados de la Nación, que llegó a aprobar en 1997 un texto consensuado⁸. Pero también debe señalarse la tenaz resistencia opuesta por legisladores de extracción sindical, quienes creen advertir en estos proyectos la promoción de formas no genuinas de relación laboral disfrazadas bajo la figura de la cooperativa de trabajo, y en consecuencia obstaculizaron sistemáticamente el avance de aquellos.

Durante este período fueron surgiendo signos contradictorios al respecto. Mientras por una parte los tribunales se inclinaban por un creciente reconocimiento del acto cooperativo de trabajo como figura autónoma y diferente, tanto de la relación emanada del contrato de trabajo como de la relación asociativa comercial⁹, el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 2015/94, cercenó gravemente las posibilidades operativas de las cooperativas de trabajo, provocando el cierre de numerosas entidades y sobre todo impidiendo el surgimiento de otras, en períodos de grave crisis económica y social.

A este complejo panorama se le agrega el fenómeno de las denominadas “empresas recuperadas”; esto es, empresas fallidas o simplemente cerradas cuya actividad es retomada por los trabajadores de la empresa cerrada o fallida, devenidos en asociados de las cooperativas de trabajo, constituidas en la búsqueda de una difícil solución jurídica para tales situaciones. Se trata de un fenómeno que si bien registra antecedentes relativamente lejanos, adquirió gran envergadura en oportunidad del estallido de la crisis económica y social de fines del 2001^{10 11}, y respecto del cual se ha sostenido que “los cultores del Derecho Cooperativo acicateados por estas experiencias nuevas de la realidad argentina tienen frente a sí una tarea académica muy importante para que los operadores del sistema, sobre todo los jueces y abogados comprendan la lógica del nuevo sistema que aparece como alternativa frente a la empresa tradicional en crisis”¹².

Efectuada ya una somera descripción de los abundantes antecedentes del tema, podemos pasar a considerar el articulado del Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo de la Diputada Graciela Camaño (Exp. 4684-D-06), que actualmente se encuentra a consideración de la Cámara de Diputados de la Nación.

A modo de consideración previa, corresponde señalar que el Proyecto efectúa diversas remisiones a las normas de la Ley 20.337 (Ley de General de Cooperativas); y si bien no lo señala taxativamente, debemos interpretar que en todas las cuestiones que no estén expresamente previstas en el texto de la ley especial, se aplicarán supletoriamente las normas de la referida ley general.

En algunos aspectos, el Proyecto recoge conceptos de raigambre cooperativa vertidos durante los debates precedentemente comentados; pero en otros temas mantiene posturas manifiestamente contrarias a la doctrina y a la práctica cooperativas, por lo cual,

⁸ Cfr. MOIRANO, op. cit.

⁹ Ibid.

¹⁰ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Empresas recuperadas: aspectos doctrinarios, económicos y legales”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 146/2003, pág. 162.

¹¹ Cfr. REZZONICO, Alberto E., “La continuidad de la explotación de empresas en quiebra, por sus trabajadores asociados cooperativamente”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 164/2005, pág. 298.

¹² Cfr. RAFAGHELLI, Luis, “Empresas en crisis y empresas recuperadas. Aspectos conflictivos”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 164/2005, pág. 313.

más allá de la suerte que pueda correr el expediente, consideramos poco probable que ese texto alcance la conformidad y el consentimiento de los cooperadores de la rama trabajo, y por extensión, de los cooperadores en general.

Según el art. 1º del Proyecto “las cooperativas de trabajo tienen por objeto la producción de bienes, servicios o ambos, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes asumen conjuntamente el riesgo empresario, los riesgos del trabajo y las responsabilidades derivadas de la responsabilidad social”.

Es correcto señalar que los asociados de las cooperativas de trabajo asumen conjuntamente el riesgo empresario. Esta condición diferencia claramente a las relaciones que surgen dentro de las cooperativas de trabajo de las que corresponden a la relación laboral dependiente, donde el empresario asume el riesgo empresario en su totalidad; al menos en teoría y en lo inmediato.

En cuanto a la asunción de los riesgos del trabajo, es evidente que los asociados de las cooperativas de trabajo los asumen plenamente a través de su participación personal en las labores que realizan cotidianamente en la entidad.

Por último, resulta imprecisa la atribución a los asociados de las cooperativas de trabajo de “las responsabilidades derivadas de la responsabilidad social”. Si bien existe abundante literatura sobre este tema y malgrado la existencia de un proyecto al respecto (Exp. 3735-S-05), el concepto carece por el momento de definición en nuestro ordenamiento legal, por lo cual esa atribución resulta totalmente incierta.

Es correcto afirmar que “la naturaleza jurídica de la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de tipo asociativo” (art. 2º), pero podría resultar ambigua la calificación de “laboral” que se agrega para calificar esa naturaleza jurídica. Al respecto, debe tenerse en cuenta que se trata aquí de una expresión particular del acto cooperativo previsto por el art. 4º de la Ley 20.337; es decir, es el acto cooperativo de trabajo que tiene ciertamente un contenido laboral, pero de naturaleza asociativa y solidaria, sustancialmente distinta de la relación entre empleador y empleado que se establece en el contrato de trabajo en relación de dependencia.

El párrafo final del art. 2º expresa que se eligen administradores “desde la primera elección, con los derechos y obligaciones propios de esta función y las emergentes de los estatutos y disposiciones reglamentarias vigentes, pero también encuadrados en las normas que regulen su condición de trabajadores”. Por lo visto, se quiere evitar que los integrantes del consejo de administración se conviertan en “dueños” de la cooperativa.

El art. 3º reproduce los conceptos contenidos en el art. 4º de la Ley 20.337, que instituye el acto cooperativo en general. Hubiera sido preferible que la norma específica consagre el acto específico; esto es, el acto cooperativo de trabajo, considerado como una especie dentro del género.

La obligación de constituir el domicilio legal de las cooperativas de trabajo en el lugar principal de desarrollo del objeto social (art. 4º) procura impedir el funcionamiento de cooperativas de obreros algodoneros, viñateros, azucareros y similares, con domicilio legal constituido en la zona céntrica de la Capital Federal.

La definición de la autoridad de aplicación de la ley (art. 5º) es una cuestión particularmente compleja. Por una parte, debe fiscalizarse el funcionamiento institucional de las entidades, y en esta materia es correcto atribuir la competencia al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, tal como sucede con las cooperativas en general.

Pero para la fiscalización de los aspectos relacionados con el contenido “laboral” (no laboral dependiente) de los actos cooperativos de trabajo, entendemos que no habría inconveniente en atribuir competencia por la materia al Ministerio de Trabajo, aunque bien entendido que debería cumplir las funciones de fiscalización con ajuste a las normas específicas que regulan la ejecución de los actos cooperativos de trabajo y no por las normas regulatorias del contrato de trabajo y de la relación laboral dependiente.

Consideramos superfluo el encabezamiento del art. 6º, según el cual “las cooperativas de trabajo quedan habilitadas para funcionar conforme a sus estatutos, y luego de tramitada y aprobada su inscripción por ante el Registro Nacional de Cooperativas del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social”, ya que este es el procedimiento fijado por la Ley 20.337 para la constitución y autorización de las cooperativas en general.

Resulta procedente, en cambio, la enunciación de los requisitos que deben acompañar a la solicitud de autorización, que efectúa la segunda parte del art. 6º, con el siguiente detalle:

- a) Reglamento interno que establezca la normativa relacionada con el desarrollo y ejecución del trabajo cooperativo;
- b) Organización interna;
- c) Normas a aplicar en la distribución de excedentes;
- d) Procedimiento y condiciones exigidas para la suspensión y exclusión de asociados;
- e) Régimen disciplinario;
- f) Garantías para el ejercicio de participación democrática de los asociados;
- g) Normas para ejercer el derecho a la información social;
- h) Jornadas de trabajo, descansos obligatorios y régimen de licencias.

Por su parte, según el art. 7º, “el reglamento deberá incluir disposiciones mínimas que garanticen a los asociados la tutela al trabajador” (quiso decir: según las normas) “establecidas en la legislación laboral para los trabajadores dependientes, conforme a:

- a) Derecho a la jornada legal de trabajo, descanso nocturno, semanal y en feriados nacionales, de acuerdo a la ley N° 11.544 y artículos 165 y concordantes del régimen de contrato de trabajo aprobado por la ley N° 20.744 y modificatorias;
- b) Licencia anual ordinaria, licencias especiales y por exámenes conforme a los artículos 150, 158 y 161 del R.C.T.;
- c) Licencias por maternidad y descansos por lactancia conforme artículos 177 y 179 del R.C.T.;
- d) Jornada de trabajo reducida de menores conforme art. 190 del R.C.T.;
- e) Jornada de trabajo nocturno o insalubre conforme art. 200 del R.C.T.;
- f) Licencia por accidentes y enfermedades inculpables conforme art. 208 del R.C.T.;
- g) Reserva del puesto de trabajo por convocatorias especiales o el desempeño de cargos electivos, conforme artículo 208 del R.C.T.”

Tal como venimos sosteniendo desde el comienzo, la relación que se establece entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa y sustancialmente distinta de la relación entablada entre empleadores y trabajadores dependientes. Por lo tanto, los derechos de los asociados de las cooperativas de trabajo, emergentes de esa relación asociativa, deberían ser expresamente mencionados en la ley, sin referirlos a un instituto distinto, como lo es la relación de trabajo dependiente.

La misma observación vale para las disposiciones relativas a tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, que el art. 8° del Proyecto refiere a los artículos 175, 176, 189 y 190 del R.C.T.

Según el art. 9° del Proyecto, “las acciones emergentes por la aplicación de la presente ley tramitarán por ante la justicia civil y conforme al procedimiento sumario aplicado en cada jurisdicción, excepto el supuesto de materia laboral, a dirimir ante el fuero competente y (*según*) el procedimiento vigente”.

Es decir, que las acciones relacionadas con el funcionamiento institucional de las cooperativas de trabajo se dirimirán en el fuero civil, en tanto las emergentes del acto cooperativo de trabajo, por su contenido “laboral” tramitarán ante la justicia laboral, la que, insistimos, deberá contar con instrumentos autónomos (que deberá proveer la ley específica) para dirimir las cuestiones que se planteen, sin recurrir a la aplicación analógica de normas ajenas a esta jurisdicción.

El art. 10 del Proyecto prevé que “las cooperativas de trabajo podrán ser intervenidas por la autoridad de aplicación en los supuestos previstos en el artículo 100, inc. 10° de la Ley N° 20.337 y cuando sus administradores incurrieren en fraude laboral y manifiesta violación de la ley, el estatuto o el reglamento, y por lo cual resultare una lesión, restricción, alteración o amenaza actual o inminente a los derechos de los asociados y no existieren otras posibilidades de hacer cesar esa situación”.

Continúa estableciendo el art. 10 que “la intervención, cuya procedencia deberá ser considerada por el juez actuante competente con criterio restrictivo, se dispondrá por un máximo de noventa días, solo excepcionalmente prorrogables por otros tantos, y tendrá por objeto la inmediata normalización de la entidad mediante la participación democrática de sus asociados”.

Según el art. 11 del proyecto subexamen, “las cooperativas con menos de diez asociados podrán contar con una administración unipersonal o de dos administradores en forma conjunta o indistinta. En estas cooperativas cualquier asociado tendrá derecho a acceder a los libros sociales y contables”.

Continúa señalando el referido art. 11 que “las cooperativas no podrán contar para su funcionamiento en ningún caso con menos de cinco asociados. Las cooperativas con diez asociados o más, deberán ser administradas por un consejo de administración”.

Recordamos que según el art. 2º, inc. 5º de la Ley 20.337 “las cooperativas cuentan con un número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la autoridad de aplicación y lo previsto para las cooperativas de grado superior”.

Recordamos también que según la Resolución 324/94 del ex INAC las cooperativas de trabajo pueden constituirse con un mínimo de seis asociados.

El Proyecto Camaño innova en la materia, al autorizar la formación de cooperativas de trabajo con un número mínimo de cinco asociados, en cuyo caso deberán contar con administración unipersonal o de dos administradores, en forma conjunta o indistinta. Las cooperativas con diez o más asociados deberán contar con un consejo de administración.

Pese al silencio del Proyecto, entendemos que en materia de reglas de elección y funcionamiento del consejo de administración deberán aplicarse las normas de la Ley 20.337, con las adecuaciones que resulten necesarias, particularmente en el caso de las cooperativas con menos de diez asociados.

Concluye señalando el art. 11 que “en ambos supuestos deberá llevarse la contabilidad conforme a las normas dictadas por la autoridad de aplicación”. En nuestra opinión, estas normas deberían ser diferenciadas según la dimensión de las entidades.

El art. 12 del Proyecto Camaño establece que “las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados los beneficios de la seguridad social” y enuncia seguidamente el detalle de esas obligaciones. En tal sentido, entendemos que las normas regulatorias de los distintos estatutos de la seguridad social deberían establecer obligaciones específicas para los asociados de las cooperativas de trabajo, sin recurrir a analogías improcedentes. Por ejemplo, creemos que resulta impropio imponer a estas cooperativas y a sus asociados la obligación de efectuar los aportes y contribuciones previsionales que establezcan las leyes para los trabajadores en relación de dependencia” (art. 12, inc. a), siendo que en la

actualidad se les aplica el régimen de los trabajadores autónomos y su derivación, el Régimen simplificado para pequeños contribuyentes, más conocido como “Monotributo”.

La obligación de efectuar aportes previsionales (presumiblemente a cargo del asociado) y contribuciones de la misma naturaleza (presumiblemente a cargo de la cooperativa pero que en definitiva recaerán igualmente en cabeza de los asociados) puede resultar harto gravosa para las posibilidades económicas, tanto de las cooperativas de trabajo como las de sus asociados.

Igual observación le cabe a la obligación de efectuar los aportes y contribuciones establecidos por la Ley 23.660, con destino a obras sociales (art. 12, inc. b).

Parece razonable la obligación de cubrir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conformidad a la ley N° 24.557 sobre riesgos de trabajo, actuando en estos supuestos la cooperativa como empleadora (art. 12, inc. c).

En cuanto a la obligación de cubrir cargas de familia igualmente impuesta a las cooperativas de trabajo, garantizando el cobro de las asignaciones establecidas por la ley 24.714 (art. 12, inc. d), aparece cubierta en el esquema contributivo vigente dentro de la contribución previsional prevista en el inc a) del mismo artículo.

En términos generales, resulta discutible la imposición a priori de determinadas cargas para las cooperativas de trabajo y sus asociados, cuando se carece de certeza acerca de su verdadera capacidad para asumirlas. En tal sentido, resultará materialmente imposible dar cumplimiento a la cláusula del art. 12, inc. e) (“Proteger el desempleo”), más allá de la incorrección semántica pues se trata de proteger contra los riesgos del desempleo y no contra el desempleo, el cumplimiento de la cláusula resultará materialmente imposible en los casos en que no exista demanda para los servicios de la cooperativa, porque si nadie demanda el trabajo de la cooperativa, esta no podrá crearlo de la nada.

Según el art. 13 del Proyecto en estudio, “los asociados a una cooperativa de trabajo tienen obligación de (*realizar*) “trabajo personal en la misma como condición esencial para mantener la relación cooperativa”. Ergo, solo pueden asociarse personas físicas que reúnan los requisitos exigidos por la ley, su reglamentación y las disposiciones estatutarias.

Concluye el referido artículo señalando que “los menores entre 14 y 18 años (*debió decir entre 14 y 17 años*) requieren autorización de sus padres para ser asociados, exigencia que no se da en menores entre 18 y 21 años”. Esto último, en concordancia con lo previsto en el art. 17 de la Ley 20.337, según el cual “pueden ser asociadas las personas físicas mayores de diez y ocho años, los menores de edad por medio de sus representantes legales”.

El art. 14 y siguientes del Proyecto Camaño abordan el régimen disciplinario de las cooperativas de trabajo. Señala así el art. 14 que “el consejo de administración deberá garantizar a todos sus asociados (*debió decir: los asociados*) el derecho de defensa,

pudiendo disponer su suspensión o exclusión conforme a las disposiciones legales y estatutarias, todo de acuerdo debido proceso (*debió decir: con el debido proceso*), y conforme a las formas normadas en el reglamento interno”.

Según el art. 15, “la suspensión por causas disciplinarias no podrá exceder de treinta días corridos, pudiendo disponérsela provisoriamente si hubiere suficiente razonabilidad para ello. Las mismas no podrán superar los noventa días en el año, pasados los cuales quedará sin efecto de pleno derecho por el mero transcurso del tiempo. / Tanto la suspensión como la exclusión serán apelables por ante la asamblea de asociados, que podrá ser convocada a solicitud del sancionado, con carácter de extraordinaria y dentro de los tres días hábiles; todo ello sin perjuicio de las acciones judiciales a las que tuviere derecho. / Asimismo podrá requerir la intervención de árbitros amigables componedores, los que deberán constituirse en el seno de la federación o confederación a la que estuviere adherida la cooperativa de trabajo”.

El art. 16 del Proyecto aparece englobado dentro del capítulo IV, rotulado “De los trabajadores en relación de dependencia” y expresa que “las cooperativas de trabajo no pueden actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni brindar servicios propios de las agencias de colocación”.

La autenticidad de las cooperativas ha sido motivo de permanente preocupación para los directivos y asociados de las cooperativas en general, como así también de los organismos públicos encargados de la fiscalización del funcionamiento de estas entidades.

El tema adquiere matices especiales en las cooperativas de trabajo, atendiendo al grado de compromiso existente entre estas entidades y sus asociados, quienes obtienen su sustento mediante el trabajo personal que realizan en el seno de su entidad.

Históricamente, han proliferado las denuncias relativas al funcionamiento de falsas cooperativas de trabajo; es decir, entes constituidos bajo la forma cooperativa, pero que en realidad constituyen empresas capitalistas cuyos dueños explotan el trabajo personal de sus empleados, disfrazados bajo el falso ropaje de asociados cooperadores.

Parecería razonable que las normas regulatorias pertinentes y las tareas de fiscalización que en su consecuencia desarrollen los funcionarios competentes, tuvieran como propósito detectar y corregir los desvíos que se pudieran comprobar en la materia, sin perjudicar por ello la labor de las cooperativas genuinas.

Lamentablemente, no ha sido ese el curso de acción seguido por los órganos legislativos y ejecutivos llamados a intervenir en el tema. Así, por ejemplo, durante la administración menemista se dictó el Decreto 2015/94, cuyo art. 1º establece que el INAC (organismo antecesor del INAES) “no autorizará, a partir de la publicación del presente decreto, el funcionamiento de cooperativas de trabajo que, para el cumplimiento de su objeto social, prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados”.

El art. 2° del mencionado decreto establece que la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Policía del Trabajo, actuando en el ámbito de sus respectivas competencias, “procederán a verificar la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de la Seguridad Social, en aquellas cooperativas que se encuentren en actividad”, de conformidad con la información que deberá suministrar el INAC; y una vez “labradas las actuaciones de las que surja la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de la seguridad social, remitirán copia certificada de las mismas y su respectivo informe” al INAC, quien actuará de acuerdo a las facultades y atribuciones que le otorga la Ley 20.337” (art. 3°, Dto. cit.).

Poco después el ex INAC dictó la Resolución 1510/94, según la cual “decláranse comprendidas en el artículo primero del Decreto 2015/94 las solicitudes de autorización para funcionar como cooperativa de trabajo que se vinculen con las siguientes actividades: agencias de colocaciones; limpieza; seguridad, distribución de correspondencia y servicios eventuales” (Resol. cit., art. 1°).

Asimismo “se considerarán comprendidos aquellos casos en que la descripción del objeto social contenida en los estatutos revele que se trata de la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros para dedicarlas a las tareas propias o específicas del objeto social de los establecimientos de estos últimos, de tal manera que dicha fuerza de trabajo o mano de obra constituya un medio esencial en su producción económica”.

Por su parte, el art. 2° de la Resolución citada prevé que “respecto de las cooperativas de trabajo actualmente constituidas o que se constituyan en el futuro no se admitirán reformas estatutarias que incorporen al objeto social de las cooperativas actividades como las descriptas en el artículo anterior”.

De este modo, so pretexto de prevenir la utilización fraudulenta de la figura cooperativa de trabajo se cercenan gravemente los derechos constitucionales de asociarse con fines útiles y de trabajar y de ejercer toda industria lícita.

Estos atropellos, consumados a través de normas de menor jerarquía relativa, fueron ratificados ulteriormente mediante la sanción de la Ley 25.250, también llamada Ley de Flexibilización Laboral, cuyo sinuoso trámite aprobatorio en el Senado de la Nación llevara a denominarla popularmente como Ley Banelco, y cuya sanción provocara, entre otros efectos, la renuncia del Vicepresidente de la Nación, como anticipo de la grave crisis política, económica, financiera, cultural y moral estallada a fines del año 2001.

En tal sentido, establece el art. 4° de la Ley 25.250, que “sin perjuicio de las facultades propias de la autoridad de fiscalización pública en materia cooperativa, los servicios de inspección de trabajo están habilitados para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social en relación con los trabajadores dependientes a su servicio así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral. Estos últimos serán

considerados trabajadores dependientes de la cooperativa a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social. / Si en el ejercicio de sus funciones esos servicios comprobaren que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa con el propósito de sustraerse total o parcialmente a la aplicación del ordenamiento laboral, deberán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales en que de tal modo se hubiere incurrido y de proceder a su juzgamiento y sanción, denunciar esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública a los efectos del artículo 101 y concordantes de la ley 20.337. / Las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación”.

Por último, en el año 2004 se aprobó la Ley 25.877, cuyo art. 40 establece que “los servicios de inspección del trabajo están habilitados para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social en relación con los trabajadores dependientes a su servicio así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral. / Estos últimos serán considerados trabajadores dependientes de la empresa usuaria para la cual presten servicios, a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social. / Si durante esas inspecciones se comprobare que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa con el propósito de sustraerse, total o parcialmente, a la aplicación de la legislación del trabajo denunciarán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales y proceder a su juzgamiento y sanción, esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública a los efectos del artículo 101 y concordantes de la Ley N° 20.337. / Las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación”.

Pasamos a considerar ahora el art. 17 del Proyecto Camaño, según el cual “los excedentes repartibles, previa deducción del anticipo periódico percibido por los asociados durante el ejercicio, se destinarán:

- a) El 5% a reserva legal;
- b) El 5% al fondo de educación, capacitación y formación cooperativa;
- c) El 5% al fondo de asistencia social;
- d) Una suma a determinarse en estatuto, y solo modificable por asamblea, para pagar un interés a las cuotas sociales, el cual no podrán exceder en más de un punto al cobrado por el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento;
- e) El resto será distribuido entre los asociados en proporción al trabajo aportado por cada uno, salvo que la asamblea, por mayoría de dos tercios de los presentes, resolviera destinarlo a una reserva indivisible.

Durante los tres primeros ejercicios (*se*) deberá destinar a ser distribuido en cuotas sociales un porcentaje no menor al 50%”.

Como podemos ver, en materia de distribución de excedentes el Proyecto sigue los lineamientos establecidos para las cooperativas en general por el art. 42 de la Ley 20.337, con las siguientes modificaciones:

- a) El fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal previsto por el art. 42, inc. 2° de la Ley 20.337 es reemplazado por el fondo de asistencia social (art. 17, inc. c) del Proyecto Camaño.
- b) El fondo de educación y capacitación cooperativas establecido por el art. 42, inc. 3° de la Ley 20.337 es sustituido por el fondo de educación, capacitación y formación cooperativa (art. 17, inc. b) del Proyecto en estudio.
- c) Se mantiene la posibilidad de prever estatutariamente el reconocimiento de un interés a las cuotas sociales, que no podrá exceder en más de un punto al cobrado por el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento (art. 42, inc. 4°, Ley 20.337), pero el art. 17, inc. d) del Proyecto en estudio admite que esta proporción pueda ser modificada por la asamblea; debe entenderse, sin recurrir a la reforma del estatuto y sin establecer un tope máximo en la materia.
- d) Se mantiene la previsión del art. 42, inc. 5°, ap. b) de la Ley 20.337, de distribuir el resto entre los asociados en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno, pero se admite que por mayoría de dos tercios de los presentes, sea destinado a una reserva *indivisible*, debiendo entenderse que se quiso decir *irrepartible*, en concordancia con la terminología utilizada por la Ley 20.337 (art. 17, inc. e), Proyecto citado).

Concluye el art. 17 del Proyecto subexamen expresando que “durante los tres primeros ejercicios deberá destinarse a ser distribuido en cuotas sociales un porcentaje no menor al 50%”.

El carácter residual que suelen revestir los excedentes cooperativos, particularmente en las cooperativas de trabajo, justifica el sentido prudencial de esta medida.

Según el art. 18 del Proyecto que estamos considerando “el reglamento interno deberá establecer los requisitos para determinar los anticipos periódicos a cuenta de excedentes. La determinación de los valores es facultad del consejo de administración”. Y a continuación prescribe el art. 19 que “los excedentes a distribuir entre los asociados en concepto de anticipos periódicos, no podrán ser inferiores al salario básico que por igual período se hubiere previsto en la convención colectiva de trabajo aplicable a la actividad que realice la cooperativa”.

Al analizar formalmente el texto de estos dos artículos, advertimos algunas incongruencias y contradicciones. En primer lugar, tanto el art. 18 como el 19 mencionan a los excedentes, cuando en realidad deberían referirse a los retornos o sus anticipos. Además, en tanto el art. 18 establece que la determinación del valor de los excedentes es facultad del consejo de administración, el art. 19 prescribe que los excedentes (debió decir retornos) no podrán ser inferiores al salario básico que por igual período se hubiere previsto en la convención colectiva de trabajo aplicable a la actividad que realice la cooperativa.

Por otra parte, el art. 21, tercer párrafo del mismo Proyecto prevé que “en ningún caso serán elementos indicativos de fraude laboral: c) El pago de remuneraciones inferiores a los mínimos legales para los trabajadores en relación de dependencia (*debió agregar: que realicen tareas similares*) o el atraso del pago en aportes a la seguridad social cuando ello se debiere a dificultades económicas de la cooperativa”.

De la interpretación armónica de estos preceptos puede inferirse que los asociados tendrán derecho a percibir, como mínimo, anticipos de retornos por montos equivalentes a los percibidos por trabajadores dependientes que realicen tareas similares, siempre y cuando la cooperativa tuviera actividad e ingresos suficientes para afrontar su pago; y que a partir de esos mínimos, será facultad del consejo de administración reconocer retornos y sus anticipos por montos superiores a aquellos.

Esto, desde el punto de vista formal. En lo sustancial, entendemos que es imposible que la cooperativa reconozca y abone un monto determinado de retornos y sus anticipos, porque es materialmente imposible asegurar a priori que los servicios prestados por las cooperativas a través de sus asociados, encontrarán demanda suficiente en el mercado.

En materia de fiscalización, establece el art. 20 del Proyecto subexamen que “el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social ejercerá la fiscalización pública de las cooperativas con las facultades previstas en la ley N° 20.337. Cuando el objeto de la fiscalización consistiere en el cumplimiento de obligaciones de naturaleza propiamente laboral y de seguridad social, se tendrá(n) en cuenta especialmente las normas previstas en el artículo 7° de esta ley y el control será ejercido por cada jurisdicción. El control será ejercido por los servicios de inspección del trabajo de conformidad con lo estipulado en el artículo 40 de la Ley N° 25.877”.

Como podemos apreciar, no aparecen claramente dilucidadas las responsabilidades de los diversos organismos públicos involucrados en la fiscalización pública de las cooperativas de trabajo. En nuestra opinión, hubiera resultado preferible que la ley delimite con mayor precisión las atribuciones de cada organismo según la materia de que se trate. Si se tratara de temas relacionados con el funcionamiento institucional de las entidades, la responsabilidad fiscalizadora competiría al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social en su carácter de autoridad nacional de aplicación de la Ley 20.337,

compartida con el órgano local competente de la respectiva jurisdicción (ley cit., art. 99 y correlativos)¹³.

Si se tratara de temas relacionados con la naturaleza y caracteres de las tareas a desarrollar por los asociados de las cooperativas de trabajo, la competencia debería recaer en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El art. 21 y siguientes del Proyecto Camaño procuran prevenir y en su caso reprimir la utilización indebida de la figura cooperativa de trabajo, mediante la consumación del denominado fraude laboral. Prescribe al respecto el art. 21 que “cuando se comprobare que una cooperativa de trabajo fue constituida a los efectos de eludir normas laborales o de seguridad social, o que por cualquier causa posterior a su constitución se tornare un mero recurso a tales fines, se la considerará que incurre en fraude laboral, con los efectos previstos en el artículo 14 del Régimen de Contrato de Trabajo y precedentes de esta ley. / Son elementos indicativos de fraude laboral:

- a) El aprovechamiento por parte de los administradores de la necesidad, ligereza o inexperiencia de los trabajadores asociados a fin de imponerles anticipos periódicos o condiciones de trabajo inferiores a los mínimos que se tornarían aplicables si se desempeñaran en relación de dependencia;
- b) La imposibilidad de los asociados *de* participar democráticamente en la administración o control de la cooperativa como consecuencia de maniobras de cualquier tipo por parte de los administradores.

En ningún caso serán elementos indicativos de fraude laboral:

- a) La subordinación de los asociados al orden y disciplina de trabajo establecidos por el reglamento de trabajo;
- b) La provisión de servicios de mano de obra a terceros cuando fueren efectuados bajo la dirección de la cooperativa;
- c) El pago de remuneraciones inferiores a los mínimos legales para los trabajadores en relación de dependencia o el atraso del pago en aportes a la seguridad social cuando ello se debiere a dificultades económicas de la cooperativa”.

Sostiene el art. 22 del Proyecto que “ante la comprobación de la existencia reiterada de simulación o fraude laboral por parte de los administradores de la cooperativa, esta podrá ser sancionada con el retiro de la autorización para funcionar, previa instrucción del sumario previsto por el artículo 101 de la ley N° 20.337, y sin perjuicio de las acciones judiciales que ejercieren los trabajadores afectados contra la entidad y sus administradores y fiscalizadores”.

¹³ Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la Ley de Cooperativas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 177/2007, pág. 186.

Expresa a continuación el art. 23 que “el sumario se hará extensivo a los integrantes del consejo de administración o administradores ocultos, estos serán solidariamente responsables de los créditos laborales originados por tal conducta, los que podrán ser sancionados en la medida de su respectiva responsabilidad, conforme a las previsiones del artículo 101 de la ley N° 20.337, con más la inhabilitación entre uno a cinco años para desempeñarse en esos cargos en cooperativas o mutuales”.

A diferencia de algún proyecto antecedente que proponía sancionar penalmente los desvíos en la materia, el Proyecto que estamos analizando ubica las sanciones dentro de la órbita administrativa.

El art. 24 del Proyecto Camaño prevé que “las sanciones podrán ser aplicadas tanto a las cooperativas como a las personas físicas mencionadas en el artículo anterior, siempre fundadas en los mismos hechos. En estos supuestos, las primeras no podrán asumir pago de multas que fueren aplicadas como sanción a sus directivos o fiscalizadores”.

Concluye este tema con el art. 25 del Proyecto, según el cual “la autoridad de aplicación (*el INAES según el art. 20 del Proyecto*) deberá llevar un registro de entidades sancionadas, de sus administradores, de los fiscalizadores, carácter de la sanción, su cumplimiento y otras observaciones que fundadamente se considere deben allí insertarse”.

En otro orden de cosas, prescribe el art. 26 del Proyecto subexamen que “las obras sociales y las organizaciones sindicales con personería gremial ejercerán las facultades de fiscalización y acción judicial establecidas por las leyes Nos. 23.660 y 24.642 respecto de los trabajadores asociados a las cooperativas de trabajo, beneficiarios de sus prestaciones o afiliados a las mismas”.

Consideramos totalmente impropia la autorización otorgada a las organizaciones sindicales con personería gremial para ejercer las facultades de fiscalización y acción judicial establecidas para los trabajadores en relación de dependencia. Estos últimos necesitan la representación y defensa de las asociaciones sindicales para el ejercicio de las acciones derivadas de la relación laboral dependiente; pero no es razonable pensar que los asociados de las cooperativas de trabajo necesiten de la intervención de un sindicato para defenderlos de ellos mismos.

Finalmente, en materia de disposiciones transitorias y complementarias, prevé el art. 27 del Proyecto Camaño que “esta ley entrará en vigencia a los sesenta días de su promulgación. Dentro de los ciento veinte días de esa vigencia, las cooperativas de trabajo inscriptas deberá adecuar sus estatutos a las disposiciones de esta ley”.

En un intento por normalizar la situación de determinadas agrupaciones irregulares, determina el art. 28 del Proyecto que “las sociedades de hecho que se identificaren a sí mismas como cooperativas o las que distribuyeren sus resultados operativos en proporción al trabajo aportado por cada integrante, se regirán supletoriamente por las normas de la

presente ley”. Tal vez hubiera sido más acertado establecer en estos casos la aplicabilidad directa de la ley, sin subordinarla a la condición de supletoriedad.

El art. 29 del Proyecto analizado establece que “la autoridad de aplicación no podrá dictar reglamentación, resolución o disposición alguna que alteren las previsiones de esta ley o impongan obligaciones a las cooperativas que no hubieren sido establecidas en la misma”. En realidad, se trata de la aplicación particularizada al régimen de las cooperativas de trabajo de la previsión genérica contenida en el art. 99, inc. 2, de la Constitución Nacional, según la cual “el presidente de la Nación expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

Finalmente, el art. 30 del Proyecto Camaño introduce modificaciones en diversos regímenes laborales (interpretando este concepto en sentido amplio), para dar cabida en ellos a la figura de la cooperativa de trabajo.

En tal sentido, el inc. 1) del referido art. 30 deroga el art. 4° de la nefasta Ley 25.250, erróneamente consignada como Ley 24.250 y conocida también como Ley de Flexibilidad Laboral, o más popularmente como “Ley Banelco”. No podemos sino saludar alborozadamente esta más que justificada derogación, aunque debemos señalar que igualmente correspondería derogar el art. 40 de la Ley 25.877, que al menos formalmente pretendió corregir algunos desajustes de aquella norma legal.

Según el inc. 2) del art. 30 del Proyecto se agrega al art. 8° de la Ley 23.660 (erróneamente mencionado como art. 2°) el siguiente inciso: “e) los asociados de las cooperativas de trabajo”, con lo cual el referido art. 8° queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 8° - Quedan obligatoriamente incluidos en calidad de beneficiarios de las obras sociales:

- a) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público de los poderes Ejecutivo y Judicial de la Nación, en las universidades nacionales o en sus organismos autárquicos y descentralizados; en empresas y sociedades del Estado, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (*este texto debe ser actualizado*);
- b) Los jubilados y pensionados nacionales y los de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (*este texto debe ser actualizado*);
- c) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales;
- d) *Los asociados de las cooperativas de trabajo*”.

A título de complemento, cabe recordar la oportuna presentación de un Proyecto de Ley de Floreal Gorini (Exp. D-4372-97), que proponía modificar los artículos 16 y 17 de la Ley 23.661, incorporando a las cooperativas como agentes del seguro de salud, mediante su

inscripción en el registro respectivo (Registro Nacional de Agentes del Seguro de Salud), en igualdad de condiciones con las obras sociales y las asociaciones mutuales¹⁴.

Tal como señalaban los fundamentos del referido proyecto, las cooperativas prestadoras del servicio de salud están autorizadas por el art. 29, inc. c) de la Ley 23.661 para inscribirse en el Registro Nacional de Prestadores de tal servicio.

Por otra parte, resulta razonable que en cumplimiento del principio de integración cooperativa, las cooperativas de trabajo brinden a sus asociados el servicio de salud a través de cooperativas especializadas en la materia.

Debe tenerse en cuenta, al respecto, que el sistema solidario de salud (cooperativo y mutual) creció entre 1998 y 2006 en un 78% en cantidad de prestaciones; cien cooperativas brindan el servicio de salud a 330.000 personas, en tanto 500 mutuales atienden a 1.762.738 beneficiarios; el 61% de las entidades solidarias tienen cubierto el Plan Médico Obligatorio (PMO); poseen 238 centros de atención, 377 centros de internación y 177 farmacias; y el 50% de estas entidades presta los servicios en edificios de su propiedad¹⁵.

Durante la realización del II Encuentro Nacional de Cooperativas de Salud, organizado por la Federación Argentina de Entidades Solidarias de Salud (FAESS), con el auspicio del INAES y la adhesión de Cooperar, se anunció la presentación de un Proyecto de reforma de la Ley 23.661, del diputado Juan Héctor Sylvestre Begnis, que sin manifestarlo expresamente recoge el espíritu y el contenido del referido Proyecto de Gorini¹⁶.

Por su parte, el art. 30, inc. 3) del Proyecto Camaño dispone agregar al art. 2º, ap. 1 de la Ley 24.557 (Ley de Riesgos del trabajo), el siguiente inciso: “e) Los asociados de las cooperativas de trabajo. De este modo, el art. 2º, ap. 1 de la Ley 24.557 queda con la siguiente redacción:

“Artículo 2º -

1. Están obligatoriamente incluidos en el ámbito de la ley sobre riesgos del trabajo:
 - a) los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las Provincias y sus Municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
 - b) los trabajadores en relación de dependencia del sector privado;
 - c) las personas obligadas a prestar un servicio de carga pública;
 - d) *los asociados de las cooperativas de trabajo*”.

¹⁴ Cfr. GLEIZER, Aarón, “La cooperación en los albores del tercer milenio. Diagnóstico y propuestas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 131/2001, pág. 107.

¹⁵ Cfr. “Al igual que las obras sociales, las cooperativas podrían prestar salud”, en “La Gaceta de Cooperar”, ed. COOPERAR, N° 12, abril-mayo 2007, pág. 14.

¹⁶ Ibid.

A modo de valioso antecedente en la materia, cabe recordar la oportuna presentación de un Proyecto de reforma de la Ley 24.557, de la autoría de Floreal Gorini (Exp. 2621-D-97), que con mayor rigor y precisión técnica que el texto actual, proponía incorporar a los asociados de las cooperativas de trabajo al régimen instituido por esa ley.

A su vez, el art. 30, inc. 4) del Proyecto analizado sustituye el inc. a) del art. 1° de la Ley 24.714 (Régimen de asignaciones familiares), el que queda redactado del siguiente modo:

Artículo 1° - Se instituye, con alcance nacional y obligatorio, y sujeto a las disposiciones de la presente ley, un Régimen de Asignaciones Familiares basado en:

a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, y a los asociados de las cooperativas de trabajo, beneficiarios de la ley sobre riesgos de trabajo y beneficiarios del seguro de desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley”.

Por último, el art. 30, inc. 5) del Proyecto subexamen sustituye el primer párrafo del art. 112 de la Ley 24.013 (Ley Nacional de Empleo), el que queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 112 - Las disposiciones de este título serán de aplicación a los trabajadores cuyo contrato se rija por la ley de contrato de trabajo (t.o. 1976), y a los asociados de las cooperativas de trabajo. No será aplicable a los trabajadores comprendidos en el régimen nacional de trabajo agrario, a los trabajadores del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal afectados por medidas de racionalización administrativa”.

A modo de conclusión general, podemos afirmar que malgrado algunos avances parciales que recogen en cierto modo el dilatado debate producido sobre el tema, el Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo de la Diputada Camaño que se encuentra a consideración de la Cámara de Diputados de la Nación, está muy alejado de la secular expectativa de los cooperadores de la rama trabajo, de contar con un marco normativo que regule y tutele su actividad, otorgando seguridad jurídica a las cooperativas de trabajo, a sus asociados y a los terceros que operan con ellas.

En el seno del Movimiento Cooperativo de Trabajo coexisten además diversos enfoques, que vienen a sumar dificultades internas a la secular resistencia proveniente del sector sindical. Todas ellas conspiran contra el objetivo general, plenamente compartido, de contar con un marco normativo adecuado para esa rama de la Cooperación.

Este tema constituye una de las grandes asignaturas pendientes del Movimiento Cooperativo Argentino, tal como lo atestigua el Documento Final de la edición 2004 del

Congreso Argentino de la Cooperación¹⁷. Consecuentemente, las instancias orgánicas del Movimiento están firmemente comprometidas en la búsqueda de la necesaria solución¹⁸.

¹⁷ Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004.

¹⁸ Cfr. “Las cooperativas de trabajo se aprestan a debatir su Ley”, en “La Gaceta de Cooperar”, ed. COOPERAR, N° 12, abril-mayo 2007, pág. 18.