

ley de cooperativas de trabajo: una asignatura pendiente

*Aarón Gleizer**

A pesar de los numerosos proyectos tratados por el Parlamento desde 1983, no ha fructificado aún la brega de los cooperadores en procura de un cuerpo legal que reconozca los caracteres propios del acto cooperativo de trabajo y otorgue seguridad jurídica a las entidades, a sus asociados y a todos quienes operen con aquellas ^{(1) (2)}.

La necesidad de un marco jurídico confiable, junto con la correcta administración y la existencia de condiciones favorables para la colocación de los bienes y servicios producidos, constituyen condiciones básicas para la normal evolución de las entidades.

El tema resurge con mayor fuerza debido a la formación de numerosas cooperativas de trabajo, constituidas a partir de la reactivación de empresas en crisis. Más allá de los instrumentos específicos requeridos para la transición –que justifican un análisis particular- esto demanda también un marco normativo estable para lo futuro.

El más reciente de los textos conocidos parte, como otras veces, de un Proyecto del Diputado Polino, aprobado por la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs de la Cámara de Diputados, que en su paso por la Comisión de Legislación General recogió observaciones de tal magnitud que alteran y desnaturalizan la versión original.

El texto refleja la variedad de enfoques existentes, que van desde el reconocimiento pleno del acto cooperativo de trabajo como figura autónoma y

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

merecedora de tratamiento acorde con su naturaleza, hasta posturas donde la preocupación exagerada frente a posibles desnaturalizaciones, torna imposible el desarrollo normal de la figura cooperativa.

En tanto se extendía el debate parlamentario, se produjeron novedades normativas adversas al interés cooperativo. Aparecieron así el Decreto PEN 2015/94 y la Resolución INAC N° 1510/94, que recibieron fundadas críticas de la doctrina, por cuanto so pretexto de combatir el fraude laboral encubierto tras la figura cooperativa, restringieron la actividad de las entidades existentes e impidieron la formación de otras nuevas.

Según el Decreto PEN N° 2015/94, “el Instituto Nacional de Acción Cooperativa” (hoy Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) “no autorizará, a partir de la publicación del presente Decreto, el funcionamiento de cooperativas de trabajo que, para el cumplimiento de su objetivo social, prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados” (art. 1°).

La norma prevé que la Dirección General Impositiva (hoy AFIP) y la Dirección Nacional de Policía del Trabajo, “en el ámbito de sus respectivas competencias, procederán a verificar la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de Seguridad Social, en aquellas cooperativas que se encuentren en actividad, de conformidad con la información que deberá suministrar el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, dentro de los quince (15) días hábiles administrativos contados a partir de la publicación del presente Decreto”.

Se sostuvo en aquella oportunidad que “los abusos tantas veces señalados deben combatirse y sancionarse a través de la debida fiscalización y, especialmente, con la insistencia permanente en la educación cooperativa. Si hay fraude laboral, si existe la evasión previsional o a los sistemas de seguridad social, la ley 20.337 prevé los procedimientos para corregir el problema y aún para prevenirlo, estableciendo sanciones que llegan hasta el retiro de la autorización para funcionar”, además de la vigencia de la ley penal tributaria ⁽³⁾.

Más recientemente, la Ley N° 25.250, denominada “Ley de reforma laboral” o “Ley de flexibilización laboral”, cuya escandalosa tramitación en el Senado provocara la renuncia del Vicepresidente de la Nación, incorporó “por la claraboya”, según la acertada expresión del Diputado Polino ⁽⁴⁾, el criticado texto del artículo 4° ⁽⁵⁾, según el cual “sin perjuicio de las facultades propias de

la autoridad de fiscalización pública en materia cooperativa, 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 las cooperativas 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”.

El extenso debate parlamentario registró avances y retrocesos, sin alcanzar el objetivo de sancionar la ley⁽⁶⁾. En ese estado, la Comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados produjo un dictamen, que seguidamente pasamos a comentar.

El art. 1º establece “que 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 seguridad social. Se rigen por las disposiciones de la presente ley, la ley 20.337 y las normas estatutarias y reglamentarias, así como por los principios de la cooperación y los usos y costumbres relacionados con esos principios”.

Según el art. 2º “la naturaleza jurídica de la relación entre la cooperativa de trabajo y sus integrantes es de tipo asociativo”, en tanto que por el art. 3º, “se entiende por acto cooperativo de trabajo el realizado entre la cooperativa de trabajo y sus asociados en cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales”.

Afirma el art. 4º que “el domicilio legal de las cooperativas debe constituirse en el lugar principal de desarrollo del objeto social”, en tanto que según

el art. 5º “la autoridad de aplicación de la presente ley es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social”.

Hasta aquí el texto respeta la redacción original del Proyecto Polino y no suscita observaciones. La afirmación se puede extender al art. 6º, con excepción del inciso h), donde aparece una remisión al conflictivo artículo 7º. Dice el art. 6º que “las cooperativas de trabajo quedan habilitadas para funcionar conforme a sus estatutos, luego de tramitada y aceptada su inscripción por ante el Registro Nacional de Cooperativas del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Serán requisitos mínimos para solicitar la expresada inscripción: a) el reglamento interno que establezca la normativa relacionada con el desarrollo y ejecución del trabajo cooperativo; b) la organización interna; c) las normas para la distribución de excedentes; d) el procedimiento y las condiciones para la suspensión y exclusión de asociados; e) el régimen disciplinario; f) las garantías para el ejercicio de la participación democrática de los asociados; g) las normas para ejercer el derecho a la información social; h) la jornada de trabajo, descansos obligatorios y el régimen de licencias remuneradas de conformidad al artículo siguiente”.

A su vez, prescribe el art. 7º que “el reglamento deberá garantizar a los asociados las normas mínimas de tutela del trabajador establecidas en la legislación laboral vigente para los trabajadores dependientes de la siguiente forma: 1) Derecho a la jornada legal de trabajo, descanso nocturno, semanal y en feriados nacionales conforme ley 11.544 y artículos 165 y concordantes del Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por ley 20.744 y modificatorias; 2) Licencia anual ordinaria, licencias especiales y por exámenes conforme artículos 150, 158 y 161 del R.C.T.; 3) Licencia por maternidad y descansos por lactancia conforme artículos 177 y 179 del R.C.T.; 4) Jornada de trabajo reducida de menores conforme art. 190 R.C.T.; 5) Jornada de trabajo nocturno o insalubre conforme art. 200 R.C.T.; 6) Licencia por accidentes y enfermedades inculpables conforme art. 208 R.C.T.; 7) Reserva del puesto de trabajo por convocatorias especiales o el desempeño de cargos electivos conforme artículos 214 y 215 R.C.T. Rigen en las cooperativas de trabajo las prohibiciones en materia de tareas penosas, peligrosas e insalubres para mujeres y menores establecidas en los artículos 175, 176, 189 y 190 del R.C.T. Dentro de los treinta días de publicada esta ley el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo de la Nación dictarán una resolución conjunta aprobando uno o más modelos orientativos de reglamento interno de trabajo de conformidad a lo dispuesto en esta ley”.

Estimamos que las reiteradas remisiones al Régimen de Contrato de Trabajo pretenden establecer una improcedente subordinación del acto cooperativo de trabajo, cuyo encuadramiento surge correctamente de los artículos 1º, 2º y 3º del Proyecto.

En tanto “la naturaleza jurídica de la relación entre la cooperativa de trabajo y sus integrantes es de tipo asociativo” (art. 2º), ajena, por ende, a la relación laboral, y que consiste en la ejecución de actos cooperativos realizados “entre la cooperativa de trabajo y sus asociados en cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales”, resulta impropia la remisión a normas ajenas a la relación asociativa.

Señala al respecto Moirano, refiriéndose al “tratamiento de los derechos propios del asociado de una cooperativa de trabajo que, sin intención alguna de una improcedente laborización del tema, podrían llamarse derechos de contenido laboral-cooperativo, pero aceptándose desde ya que se trata de una desafortunada denominación” (7)

Dado el carácter específico de las relaciones que se establecen entre las cooperativas de trabajo y sus asociados, entendemos que las condiciones que regirán la actividad de los asociados (condiciones dignas y equitativas de labor, períodos de recuperación y descanso diario, semanal y anual, protección contra enfermedades, accidentes y otros infortunios, etc.) deberían ser establecidas con alcance genérico por la Ley de Cooperativas de Trabajo, sin subordinarlas ni supeditarlas a regímenes de naturaleza distinta.

Desde el punto de vista formal, resulta llamativa la atribución de competencia compartida entre el INAES y una dependencia subordinada del Ministerio de Trabajo de la Nación (o como pudiera resultar la denominación al tiempo de sancionarse la norma proyectada) para aprobar modelos orientativos de reglamento interno de trabajo, siendo que el art. 5º del Proyecto determina taxativamente que “la autoridad de aplicación de la presente ley es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social”.

Creemos que la regulación de las condiciones en las que desarrollarán su actividad los asociados de las cooperativas de trabajo; es decir, la realización de actos cooperativos de trabajo, es de competencia exclusiva del INAES, quien deberá encuadrarla dentro del marco de protección del trabajo “en todas sus

formas” (Constitución Nacional, art. 14 bis), de la Ley General de Cooperativas (Ley N° 20.337) y de la Ley especial que se busca sancionar.

A partir del reconocimiento formal del acto cooperativo de trabajo, los demás institutos existentes en materia de protección y seguridad social deberán encuadrar sus regulaciones específicas, en cuanto sus normas se dirijan a las cooperativas de trabajo o a sus asociados, con respeto a la naturaleza de aquel acto. En tal sentido, postulábamos oportunamente en una propuesta alternativa que “para efectuar la asignación de tareas se tomarán en cuenta la edad, sexo y demás condiciones personales de cada asociado, debiendo respetarse los períodos de descanso diario, semanal y anual, a fin de posibilitar la recuperación y reposición de energías, según las pautas establecidas en la materia por la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud” ⁽⁸⁾

No merecen objeciones el art. 8° del Proyecto, según el cual “las acciones emergentes de la presente ley tramitarán por el procedimiento sumario por ante la justicia civil y comercial, salvo el supuesto de fraude a la legislación laboral. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será competente la justicia en lo civil”, ni el art. 9°, que prevé que “la prescripción de las acciones emergentes de las relaciones asociativas de trabajo, es de tres años”, ni el art. 10°, según el cual “además de los supuestos previstos en el artículo 100 inciso 10 de la ley 20.337 la autoridad de aplicación podrá solicitar al juez competente la intervención de las cooperativas de trabajo cuando sus administradores incurrieren en actos de grave y manifiesta violación de la ley, el estatuto o el reglamento de los que resultare una lesión, restricción, alteración o amenaza actual o inminente a los derechos de los asociados y no existieren otros recursos disponibles para hacer cesar ese estado de cosas. La intervención, cuya procedencia el juez apreciará con criterio restrictivo, se dispondrá por noventa días prorrogables por otros tantos, y tendrá por objeto la inmediata normalización de la entidad mediante la participación democrática de los asociados”.

En materia de administración, prevé el art. 11 que “las cooperativas con menos de diez asociados podrán contar con una administración unipersonal o de dos administradores en forma conjunta o indistinta. En estos supuestos cualquier asociado tendrá derecho de acceso a todos los libros sociales y contables. Las cooperativas de más de diez asociados serán administradas por un consejo de administración. En ambos casos se podrá llevar la contabilidad de conformidad a las disposiciones que dicte la autoridad de aplicación”.

Por una parte, se confiere jerarquía legal al régimen de las denominadas cooperativas de trabajo simplificadas, instituido por la Resolución INAC N° 324/94, dentro del margen admitido por el art. 2º, inc. 5º de la Ley N° 20.337. Por otra parte, resulta observable la expresión “se podrá llevar la contabilidad”; la obligación de rendir cuenta instruida y documentada alcanza a los mandatarios de todo tipo, incluidas las cooperativas.

El Proyecto reincide en el sesgo “laboralista” al regular las obligaciones de las cooperativas hacia sus asociados. Señala al respecto el art. 12 que “las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados los beneficios de la seguridad social de la siguiente forma: 1) Realizarán los aportes y contribuciones previsionales y al Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados que establecen las leyes para los trabajadores en relación de dependencia; 2) Efectuarán los aportes y contribuciones a la obra social de la actividad establecidos en la ley 23.660 calculados sobre el monto de los anticipos periódicos con el alcance previsto en el artículo veinte de esta ley; 3) Cobertura de accidente de trabajo y enfermedades profesionales de conformidad a la Ley de Riesgos del Trabajo 24.557 actuando la cooperativa a los efectos de esta normativa como empleadora; 4) Cobertura de cargas de familia garantizando el cobro de las asignaciones familiares”.

En este aspecto, sosteníamos en nuestra propuesta que “las cooperativas comprendidas en esta Ley brindarán a sus asociados, en su caso mediante la contratación de los seguros correspondientes, el amparo propio de la solidaridad cooperativa, a cuyo efecto deberán: a) 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, preferentemente de naturaleza cooperativa o mutual; b) Cubrir las reparaciones dinerarias correspondientes en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones no inferiores a las establecidas para los trabajadores dependientes de la misma actividad; c) Cubrir las reparaciones dinerarias correspondientes a los asociados o a sus herederos en los casos de incapacidad total o parcial o muerte, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones no inferiores a las establecidas para los trabajadores dependientes de la misma actividad”⁽⁹⁾.

Sosteníamos entonces que “a partir de la inserción de la figura dentro del marco cooperativo general de la Ley N° 20.337, corresponde destacar en primer término la naturaleza asociativa de las cooperativas de trabajo ... En con-

cordancia con los antecedentes expuestos, advertimos que la cooperativa de trabajo es una figura autónoma, que excluye las contrataciones de orden laboral, civil o comercial, y que debe ser respetada por el resto de ordenamientos normativos. Estimamos también que razones de buena técnica legislativa tornan aconsejable que las regulaciones de los restantes institutos sean asumidas por los respectivos ordenamientos, ponderando en todos los casos la naturaleza especial de las cooperativas de trabajo. Correlativamente, creemos que los organismos públicos deben limitarse a ejercer la fiscalización en forma no invasiva y dentro de su competencia” ⁽¹⁰⁾.

De este modo considerábamos acertado el criterio aplicado en materia tributaria, porque el tratamiento tributario de las cooperativas en general y de las cooperativas de trabajo en particular es asumido por la legislación tributaria específica ⁽¹¹⁾, y “por las mismas razones, encontramos técnicamente observable que la Ley de Cooperativas de Trabajo defina el encuadramiento previsional de los asociados como trabajadores autónomos, ... tema éste reglamentariamente abordado por la Resolución ANSES N° 784/92 ... En nuestra opinión, este constituye un tema de orden público perteneciente al derecho previsional (Ley N° 24.241 y complementarias). Así como el *tertium genus* tiende a prevalecer en la caracterización general de las cooperativas por sobre los modelos clásicos de sociedad y asociación, cabría imaginar el desarrollo de una figura previsional específica para el trabajador asociado que realiza actos cooperativos de trabajo” ⁽¹²⁾.

Decíamos entonces que “en la misma línea de razonamiento se ubica el Proyecto de Ley presentado por el diputado Gorini ..., que propugna incluir a las cooperativas de trabajo y a sus asociados dentro del régimen de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo instituido por la Ley N° 24.557, sin alterar la naturaleza de las entidades solidarias” ⁽¹³⁾.

Retornando ahora al Dictamen producido por la Comisión de Legislación General, comprobamos que este ratifica acertadamente la condición esencial del vínculo asociativo, al determinar que “los asociados a una cooperativa de trabajo tienen la obligación de trabajar personalmente en la misma como condición de subsistencia de la relación cooperativa. En consecuencia, sólo podrán asociarse las personas físicas, quienes deberán reunir los requisitos que exija esta ley, su reglamentación y las disposiciones estatutarias. Los menores de edad entre los 14 y 18 años pueden ser asociados con autorización de sus padres o tutores. Los mayores de 18 años no requieren autorización”.

En cuanto al régimen disciplinario, prevé el art. 14 que “el Consejo de Administración deberá garantizar a todos los asociados el derecho de defensa, pudiendo disponer su suspensión o exclusión conforme a las disposiciones legales y estatutarias. La formalidad de estos procedimientos deberá estar normada en el reglamento interno”. Continúa diciendo el art. 15 que “la suspensión por causas disciplinarias no podrá exceder de treinta días corridos, pudiendo disponerse la suspensión provisoria si hubiere suficiente razonabilidad para ello. La misma no podrá superar los treinta días, pasados los cuales quedará sin efecto de pleno derecho por el sólo transcurso del tiempo. Tanto la suspensión como la exclusión serán apelables por ante la asamblea, que podrá ser convocada a solicitud del sancionado con carácter de extraordinaria dentro de los tres días hábiles, todo ello sin perjuicio de las acciones judiciales a las que considere tener derecho como así también acudir a la intervención de árbitros amigables compondores que deberán constituirse en el seno de la federación o confederación a la que hubiere adherido la cooperativa de trabajo”.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las cooperativas de trabajo, la contratación de trabajadores en relación de dependencia sólo podrá revestir carácter excepcional. Prevé en tal sentido el art. 16 del Proyecto que “las cooperativas de trabajo no pueden utilizar los servicios de personal en relación de dependencia excepto en los siguientes supuestos: a) los gerentes; b) trabajos eventuales en los términos del artículo 99 del R.C.T., interpretado restrictivamente; c) trabajos de temporada en los términos del art. 96 del R.C.T. cuando no constituyeren la actividad principal del establecimiento; d) período de prueba para aspirantes a asociados. En el supuesto previsto en el inciso d) el plazo no podrá ser superior a sesenta días y la continuación de la prestación una vez excedido el plazo importará la incorporación automática del trabajador como asociado, disponiendo éste y la cooperativa de quince días para cumplir con las normas pertinentes”.

El aspecto más conflictivo del Dictamen aparece en el art. 17, según el cual “las cooperativas de trabajo no pueden actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación”. De este modo se reitera la concepción restrictiva del Decreto PEN N° 2015/94, según el cual el INAC (hoy INAES) “no autorizará, a partir de la publicación del presente Decreto, el funcionamiento de cooperativas de trabajo que, para el cumplimiento de su objetivo social, prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados”, disposición

esta que causara el cierre de gran número de cooperativas de trabajo e impidiera el surgimiento de otras tantas, en tanto proliferan las empresas lucrativas de servicios eventuales y algunas pseudo cooperativas. Por otra parte, el mencionado art. 17 reproduce a la letra, con apenas un cambio de tiempo verbal, el último párrafo del art. 4º de la Ley Nº 25.250. Obviamente, el art. 33 del Proyecto propone derogar el mencionado art. 4º.

En materia de distribución de excedentes, prevé el art. 18 que “los excedentes repartibles, previa deducción del anticipo periódico percibido por los asociados durante el ejercicio, se destinarán: 1) el 5 % a reserva legal; 2) el 5 % al fondo de educación, capacitación y formación cooperativa; 3) el 5 % al fondo de asistencia social; 4) una suma indeterminada para pagar un interés a las cuotas sociales si lo autoriza el estatuto, el cual no podrá exceder en más de un punto al que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento; 5) el resto para su distribución entre los asociados en proporción al trabajo aportado por cada uno, salvo que la asamblea, por mayoría de dos tercios de los presentes, lo destinare a una reserva indivisible. Durante los tres primeros ejercicios será obligatoria la distribución en cuotas sociales de un porcentaje no inferior al 50 %”.

Prescribe el art. 19 que “el reglamento interno deberá establecer las pautas para determinar los anticipos periódicos a cuenta de excedentes. La determinación de los valores es facultativa del Consejo de Administración”, en tanto el art. 20 establece que “los excedentes a distribuir entre los asociados en concepto de anticipos periódicos no podrán ser inferiores al salario básico por igual período de la convención colectiva de trabajo aplicable a la actividad que realice la cooperativa, cuyas taxativas excepciones son: a) la producción de acontecimientos extraordinarios o imprevistos que pongan en peligro la posibilidad de cumplir con el objeto social; b) la necesidad de afrontar períodos de capitalización urgentes o de renovación imprescindible de instalaciones o equipos; c) el cumplimiento de obligaciones que, de no hacerlo, afecten gravemente el patrimonio o la continuidad de la cooperativa. En todos los casos la decisión del Consejo de Administración o de los administradores unipersonales o conjuntos será adoptada ad referendum de la asamblea”.

La preocupación por la posible consumación de fraude laboral encubierto bajo el ropaje cooperativo no es patrimonio exclusivo de los integrantes de la Comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados. Según resulta del informe de representantes de organizaciones cooperativas nacionales que

han participado en la Comisión de la Promoción de las Cooperativas de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo “las políticas de los Estados Miembros deberían incluir medidas que contribuyan a ... velar porque la creación de cooperativas no tenga por finalidad o por objeto evadir la legislación del trabajo ... no sirva para establecer relaciones de trabajo disfrazadas” (14).

Se agrega que “las organizaciones cooperativas en todo el mundo deberían ahora hacer una evaluación seria de las ‘conclusiones propuestas’ y tentar de definir lo que debería ser mejorado. En nuestra opinión, entre los asuntos más importantes, encontramos los siguientes ... Fraude laboral endémico bajo el nombre de cooperativas ... Una mención a los diferentes tipos de formas laborales enumeradas ... podría también proporcionar una base para el establecimiento de relaciones nacionales destinadas a impedir y sancionar una de las más graves formas de fraude laboral que se están extendiendo en el mundo, y que ocurren bajo la bandera del sistema cooperativo: hablamos de las ‘cooperativas de trabajo’ usadas como subcontratantes de mano de obra controlada y explotada. Este fenómeno, que se ha multiplicado de manera dramática en América del Sur en los últimos diez años, podría extenderse rápidamente...; el fenómeno está peligrosamente *deslegitimizando* el movimiento cooperativo en la opinión pública: siempre más gente en la América del Sur dice que las cooperativas son solamente una forma de fraude. Durante la Comisión, los delegados de gobiernos y de sindicatos, y los representantes cooperativos (representando todos los tipos de cooperativas) de la región estaban particularmente unidos sobre este asunto. Por lo tanto, es más que probable que emergerá el año próximo. En el *entretanto*, el movimiento cooperativo debería tomar una posición clara sobre este asunto grave” (15).

Más allá de las imprecisiones derivadas de la generalización indebida y del desvío tendencioso en uno u otro sentido, advertimos que la preocupación por la probable consumación de fraude laboral bajo el ropaje cooperativo no es patrimonio exclusivo de los miembros de la Comisión de Legislación Laboral. De todos modos, esto se refleja en el dictamen con el agregado de un capítulo especial, titulado “De la desnaturalización de las cooperativas”, sobre el cual no tenemos observaciones que formular. La preocupación por la genuinidad cooperativa es compartida por el conjunto de cooperadores (16).

Sostiene al respecto el art. 21 del Dictamen que “la cooperativa de trabajo constituida a los efectos de eludir la aplicación de las normas del derecho del trabajo y la seguridad social o que por cualquier causa posterior a su constitu-

ción se tornare en un mero recurso a tales fines, se considerará que incurre en simulación o fraude a la ley laboral, con los efectos previstos en el artículo 14 del Régimen de Contrato de Trabajo. Son elementos indicativos de su existencia: 1) 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; 2) 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 sus administradores. En ningún caso serán elementos indicativos de simulación o fraude laboral: 1) la subordinación de los asociados al orden y disciplina de trabajo establecidos por el reglamento de trabajo; 2) la provisión de servicios de mano de obra a terceros cuando fueren efectuados bajo la dirección de la cooperativa; 3) el pago de remuneraciones inferiores a los mínimos legales para los trabajadores en relación de dependencia o el atraso en el pago de aportes a la seguridad social cuando eso se debiere a dificultades económicas de la cooperativa”.

Sostiene luego el art. 22 que “sin perjuicio de las facultades propias de la autoridad de fiscalización pública en materia cooperativa, 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 con relación a los trabajadores dependientes a su servicio así como a los asociados de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral. Si en el ejercicio de sus funciones esos servicios de fiscalización comprobaren que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa de trabajo 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, poner en conocimiento esa circunstancia a la autoridad de fiscalización pública en materia cooperativa a los efectos indicados en el artículo siguiente”.

Consideramos impropia la referencia a “los asociados ... que se desempeñaren en fraude a la ley laboral”. Es inconcebible la existencia de asociados en esa situación. Si la cooperativa es genuina, no puede tener asociados que se desempeñen en fraude a la ley laboral. Si no es genuina, el INAES deberá retirar la autorización para funcionar como cooperativa y los organismos competentes deberán aplicar las normas pertinentes en materia laboral, tributaria y previsional.

Según el art. 23, “la comprobación de la existencia de simulación y/o fraude a la ley laboral por parte de la cooperativa, en los términos del artículo 21 de esta ley, será sancionada con el retiro de la autorización para funcionar previa instrucción del sumario previsto en el art. 101 de la ley 20337 y sin perjuicio de las acciones judiciales que ejercieren los trabajadores afectados contra la entidad y sus administradores y fiscalizadores”.

Expresa luego el art. 24 que “el sumario se hará extensivo a los integrantes del consejo de administración o administradores unipersonales o conjuntos, fiscalizadores, auditores y controladores ocultos, los que podrán ser sancionados, en la medida de su respectiva responsabilidad, con las sanciones previstas en el artículo 101 de la ley 20.337 y con inhabilitación de uno a cinco años para desempeñarse en esos cargos en cooperativas y mutuales”. Según el art. 25, “las sanciones podrán ser aplicadas tanto a las cooperativas como a las personas indicadas en el artículo anterior, fundadas en los mismos hechos. Las primeras no podrán asumir el pago de las multas con las que fueren sancionados sus directivos o fiscalizadores”. Prevé el art. 26 que “la autoridad de aplicación deberá llevar un registro de entidades sancionadas, de sus administradores, y fiscalizadores, carácter de la sanción, su cumplimiento y otras observaciones que considere fundadamente que deben allí insertarse”. Concluye este capítulo con el art. 27, según el cual “las obras sociales y las organizaciones sindicales ejercerán las facultades de fiscalización y acción judicial establecidas por las leyes 23.660 y 24.642 respecto de los trabajadores asociados a las cooperativas de trabajo beneficiarios de sus prestaciones o afiliados a las mismas”.

Más allá de los debates de índole constitucional sobre el ejercicio del poder de policía, no delegado por las provincias, entendemos que tanto el INAES como los órganos locales competentes deberán fortalecer sus estructuras de fiscalización, para lo cual deberán contar con los recursos presupuestarios adecuados. La sugerencia no se limita exclusivamente a la rama trabajo, ya que existe consenso generalizado sobre las debilidades de la fiscalización pública cooperativa. Por otra parte, también sería conveniente y necesario que los organismos de fiscalización laboral, tributaria y previsional fortalezcan sus estructuras y aptitud, y no sólo respecto de las cooperativas.

Por último, en cuanto a disposiciones transitorias y complementarias, prevé el art. 28 del Proyecto que “esta ley entrará en vigencia dentro de los sesenta días de su publicación, otorgándose a las cooperativas de trabajo inscriptas con anterioridad a su sanción un plazo de ciento veinte días desde esa vigencia

para que adecuen sus estatutos a esta norma legal”. Por el art. 29, “se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adecuar sus normas legales a la presente ley”; y según el art. 30, “las sociedades de hecho que se identificaren como cooperativas o las que distribuyeren sus resultados operativos en proporción al trabajo aportado por cada uno, se regirán supletoriamente por las normas de la presente ley”. El art. 31 determina que “la autoridad de aplicación no podrá dictar reglamentaciones que de cualquier forma alteren las disposiciones de la presente ley o que impongan obligaciones a las cooperativas no establecidas en la misma”.

Por último, para contribuir a la recuperación de empresas en crisis en forma cooperativa, el Proyecto incorpora como art. 32 el siguiente texto: “Incorpórase como artículo 48 bis de la ley 24.522 de Concursos y Quiebras el siguiente artículo: Podrán inscribirse como terceros interesados en los términos del inciso 1 del artículo anterior, los trabajadores en relación de dependencia con la concursada que representen las dos terceras partes del total y que hubieren constituido una cooperativa de trabajo entre ellos, aún cuando ésta se hallare en formación. En dicho caso el juez ordenará al síndico que practique liquidación de todos los créditos que corresponderían a los trabajadores inscriptos en el supuesto de que se decretara la quiebra de la concursada y se disolviera el contrato de trabajo. Los créditos así calculados podrán hacerse valer en el procedimiento de adquisición del capital social de la concursada previsto en el inciso 4 del mismo artículo. Homologado el acuerdo correspondiente, se producirá la disolución del contrato de trabajo de los trabajadores inscriptos y los créditos laborales se transferirán a favor de la cooperativa de trabajo, convirtiéndose en cuotas de capital social de la misma. Decretada la quiebra de la concursada, cuando lo solicitare un número significativo de los trabajadores en relación de dependencia constituidos en cooperativa de trabajo, el juez, en cualquier momento anterior a la venta total o parcial de los bienes, podrá habilitar el procedimiento de salvataje previsto en el párrafo anterior, el que podrá aplicarse a la totalidad de los bienes que integran la empresa o a una parte de ésta que pudiere operar en forma independiente”.

Sin perjuicio del análisis particularizado que demanda el tema de la recuperación de empresas en crisis bajo la forma cooperativa, podemos adelantar que la redacción propuesta implicaría avanzar en el camino abierto por la Ley N° 25.589, cuyo art. 21 establece: “Modifícase el artículo 190 de la ley 24.522 que queda redactado de la siguiente manera: Artículo 190: En toda quiebra, aun las comprendidas en el artículo precedente, el síndico debe informar al juez dentro de los

veinte (20) días corridos contados a partir de la aceptación del cargo, sobre la posibilidad excepcional de continuar con la explotación de la empresa del fallido o de alguno de sus establecimientos y la conveniencia de enajenarlos en marcha. En la continuidad de la empresa se tomará en consideración el pedido formal de los trabajadores en relación de dependencia que representen las dos terceras partes del personal en actividad o de los acreedores laborales quienes deberán actuar en el período de continuidad bajo la forma de una cooperativa de trabajo. El término de la continuidad de la empresa, cualquiera sea su causa, no hace nacer el derecho a nuevas indemnizaciones laborales. El informe del síndico debe expedirse concretamente sobre los siguientes aspectos: 1) La posibilidad de mantener la explotación sin contraer nuevos pasivos; 2) La ventaja que resultaría para los acreedores de la enajenación de la empresa en marcha; 3) La ventaja que pudiere resultar para terceros del mantenimiento de la actividad; 4) El plan de explotación, acompañado de un presupuesto de recursos, debidamente fundado; 5) Los contratos en curso de ejecución que deben mantenerse; 6) En su caso, las reorganizaciones o modificaciones que deben realizarse en la empresa para hacer económicamente viable su explotación; 7) Los colaboradores que necesitará para la administración de la explotación; 8) Explicar el modo en que se pretende cancelar el pasivo preexistente. El juez a los efectos del presente artículo y en el marco de las facultades del artículo 274, podrá de manera fundada extender los plazos que se prevén en la ley para la continuidad de la empresa, en la medida que ello fuere razonable para garantizar la liquidación de cada establecimiento como unidad de negocio y con la explotación en marcha”.

A modo de síntesis de lo precedentemente expuesto, podemos concluir que el dictamen de la Comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados recaído en el Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo del Diputado Polino, está lejos de cubrir las añejas aspiraciones de los cooperadores.

La aprobación del art. 17 implicaría consagrar, bajo el ropaje formal de una ley específica, las restricciones al libre ejercicio de los derechos constitucionales de asociarse con fines útiles y de trabajar y ejercer toda industria lícita, conculcados primero por el Decreto PEN N° 2015/94 y luego por la nefasta Ley N° 25.250.

Resulta igualmente inadmisibles la pretensión de subordinar la actividad de los asociados de las cooperativas de trabajo a regulaciones emanadas de ordenamientos jurídicos ajenos a la naturaleza del acto cooperativo específico.

Resta a los cooperadores continuar recorriendo el camino de la larga lucha para conseguir el reconocimiento de sus legítimos derechos, tal como aparecen expresados en el capítulo pertinente del documento titulado “El Cooperativismo Hoy. Bases para una Política de Estado”, editado por la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), que expresa al respecto: “La cooperativa de trabajo nuclea a asociados que cumplen simultáneamente el rol de empresarios, aportantes de capital y trabajadores, en una empresa sin fines de lucro y solidariamente autogestionada con compromiso social. Para su desarrollo se solicita:

- Apoyo legislativo para la sanción de la Ley de Cooperativas de Trabajo que contemple el acto cooperativo como eje de la reglamentación.
- Políticas activas de promoción, acordes a su trascendencia económico-social.
- Derogación de normas que impiden el acceso de las cooperativas de trabajo a distintas actividades (por ejemplo, el Decreto PEN N° 2015/94 y el art. 4° de la Ley N° 25.250 sobre reforma laboral).
- Fijación de un aporte previsional en equilibrio con los ingresos del trabajador.
- Apoyo a las cooperativas de trabajo que surgen a partir de la reactivación de empresas en crisis, reconvirtiéndolas bajo los principios internacionales de la cooperación, como forma de mantener, desarrollar la producción y superar las condiciones de desocupación y consecuente pobreza.
- Fortalecimiento de los organismos de control de la autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas para impedir que se encubra el fraude laboral mediante la utilización de la figura cooperativa”⁽¹⁷⁾.

Esta es la asignatura pendiente del Parlamento hacia las cooperativas de trabajo, y en procura de esa meta se orientan los esfuerzos de los cooperadores.

Bibliografía

- (1) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyectos de Ley de Cooperativas de Trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 105/1997, pág. 174.
- (2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Régimen Legal de las Cooperativas de Trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 109/1997, pág. 495.
- (3) Cfr. MOIRANO, Armando Alfredo, “La Cooperativa de Trabajo. Manual para asociados y profesionales”, Gheri Editor, Bs. Aires, 1995, pág. 35.
- (4) Cfr. POLINO, Héctor T., “La Ley de Reforma Laboral y las Cooperativas de Trabajo”, en “Cuadernos de Economía Social”, IAIES, vol. VI – 9, mayo 2000, pág. 85.

-
- (5) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Sector discriminado”, en periódico “Acción”, N° 812, segunda quincena de junio de 2000, pág. 15.
- (6) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Ley de Cooperativas de Trabajo”, en periódico “Acción”, N° 842, segunda quincena de setiembre de 2001.
- (7) Cfr. MOIRANO, op. cit., pág. 50.
- (8) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Régimen legal”, op. cit.
- (9) Ibid.
- (10) Ibid.
- (11) Ibid.
- (12) Ibid.
- (13) Ibid.
- (14) Cfr. OIT, Comisión de la Promoción de las Cooperativas de la 89° Conferencia Internacional del Trabajo (05 al 21 junio 2001), Informe preparado por los representantes de organizaciones cooperativas nacionales que han participado en la Comisión, Septiembre de 2001, pág. 72.
- (15) Cfr. OIT, op. cit., pág. 97.
- (16) Cfr. GLEIZER, Aarón, “En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 117/1999, pág. 90.
- (17) Cfr. “El cooperativismo hoy. Bases para una política de Estado”, ed. Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), Bs. Aires, 2002.