

20° Aniversario de la Recomendación 193 de la OIT

GABRIELA BUFFA¹

Resumen

Con motivo de la celebración por el 20° aniversario de la Recomendación 193 –acerca de la promoción de las cooperativas– publicada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Cooperativas de las Américas organizó una actividad virtual en la cual participaron representantes de la Alianza Cooperativa Internacional, de la OIT y funcionarios públicos del Uruguay. Este artículo recupera los principales debates que fueron planteados y los aspectos destacados en las intervenciones.

Palabras clave: Recomendación 193, Organización Internacional del Trabajo, Alianza Cooperativa Internacional, Cooperativas de las Américas.

Resumo

20° Aniversário da Recomendação 193 da OIT

Na comemoração do 20° aniversário da Recomendação 193 da OIT, as Cooperativas das Américas organizaram uma atividade virtual na qual participaram representantes da Aliança Cooperativa Internacional, da Organização Internacional do Trabalho e funcionários públicos do Uruguai. Nesse artigo foram resgatados os debates principais salientados e os aspectos com destaques das intervenções realizadas.

Palavras-chave: Recomendação 193, Organização Internacional do Trabalho, Aliança Cooperativa Internacional, Cooperativas das Américas.

Revista Idelcoop, N° 237,
20° Aniversario de la
Recomendación 193 de
la OIT

ISSN Electrónico
2451-5418 / P. 78-94 /
Sección: Dossier Anali-
cemos nuestra Identidad
Cooperativa

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación de la UBA. Integra el equipo pedagógico de Idelcoop y el Comité Editorial de la Revista Idelcoop.
Correo electrónico: gabibuffa@gmail.com

Abstract

20th anniversary of ILO Recommendation 193

On the occasion of the celebration of the 20th anniversary of ILO Recommendation 193, Co-operatives of the Americas organized a virtual activity in which representatives of the International Co-operative Alliance, the International Labor Organization and public officials from Uruguay participated. This article reviews the main debates that were raised and the highlights of the interventions.

Keywords: Recommendation 193, International Labor Organization, International Co-operative Alliance, Co-operatives of the Americas.

INTRODUCCIÓN

En junio de 2002, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, número 193 (R193) con el apoyo del movimiento cooperativo internacional. Se trató del primer reconocimiento oficial completo de la identidad cooperativa por parte de la comunidad internacional, incluyendo a los gobiernos, las empresas y los sindicatos.

Al día de hoy, la OIT es la única organización internacional que ha desarrollado una norma dedicada a la promoción y al desarrollo de las cooperativas.

La Recomendación 193 es un texto jurídicamente vinculante, aplicable a todos los países por los constituyentes de la OIT y las organizaciones cooperativas (independientemente de su forma, del sector al que pertenezcan o de su tamaño) sobre la estructuración jurídica y la identidad cooperativa. El texto sobre la identidad que figura en la misma fue extraído de la Declaración de 1995 de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). El haber logrado esta inclusión representó un gran esfuerzo del movimiento cooperativo.

La R193 proporciona un marco para que los gobiernos definan políticas públicas, textos legislativos y sistemas administrativos que promuevan entornos propicios para que las cooperativas se puedan establecer y desarrollar. Se enfoca en cuatro temas principales: el reconocimiento de la importancia del papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social; el papel de los gobiernos en el establecimiento de un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas; la promoción de un papel activo de las organizaciones de empleadores y empleadoras, de trabajadores y trabajadoras, y de las organizaciones cooperativas y el fomento de la cooperación internacional.

Al día de hoy, la OIT es la única organización internacional que ha desarrollado una norma dedicada a la promoción y al desarrollo de las cooperativas. La Recomendación 193 es un texto jurídicamente vinculante, aplicable a todos los países por los constituyentes de la OIT y las organizaciones cooperativas sobre la estructuración jurídica y la identidad cooperativa. El texto sobre la identidad que figura en la misma fue extraído de la Declaración de 1995 de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). El haber logrado esta inclusión representó un gran esfuerzo del movimiento cooperativo.

Es importante remarcar que la R193 hace un llamado para que las políticas nacionales sobre cooperativas garanticen que las mismas no se establezcan o utilicen para eludir el cumplimiento de la legislación laboral, para que no disfracen relaciones laborales y para que no se creen cooperativas falsas.

La R193 plantea obligaciones para los y las socios/as tripartitos. Obliga a los gobiernos a desarrollar e implementar una política de apoyo y un marco legal para facilitar la creación y sostenibilidad de las cooperativas. También obliga a las organizaciones de trabajadores/as y de empleadores/as a que junto con las organizaciones cooperativas, las promuevan y ayuden, brindando asesoramiento y formación; promoviendo la igualdad y la inclusión social; protegiendo el ejercicio de los derechos labo-

rales de los y las trabajadores y trabajadoras de cooperativas y promoviendo tanto el empleo como el trabajo decente en todas las formas de cooperativas.

Desde que se plasmó la Recomendación 193 y más aún en el marco de una pandemia, podemos decir que hoy es más visible el papel que desempeñan las cooperativas en la creación de empleo, la inclusión social, el crecimiento económico y el aumento del bienestar de las comunidades en las que se encuentran. Las cooperativas representan un elemento tanto de estabilidad y desarrollo, como de transformación económica, social y ambiental.

Muchos gobiernos en estas dos últimas décadas han incorporado los principios establecidos en la R193. Un total de 117 Estados miembro la han utilizado en sus marcos legislativos y de políticas o para guiar la reforma de su legislación cooperativa. Y todavía hay un enorme potencial para avanzar en muchos países en su aplicación.

LA OIT Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO

A 20 años del lanzamiento de la Recomendación, el movimiento cooperativo se propuso reflexionar sobre las implicancias que tuvo en los distintos países del mundo. Para ello, en el mes de abril de este año, se organizó un Seminario conjunto entre Cooperativas de las Américas - Región de la ACI y la Organización Internacional del Trabajo cuyas ideas principales compartiremos en este artículo. La actividad virtual se denominó: "La identidad cooperativa entre el 20 aniversario de la Recomendación 193 y la 110 Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT. Una perspectiva desde el cooperativismo de las Américas"²

La OIT es la única organización del sistema ONU con un mandato explícito sobre las cooperativas y la ACI mantiene un estatus consultivo general en representación de las cooperativas de todo el mundo.

El primer director de la OIT, Albert Thomas, provenía del propio movimiento cooperativo. Es por este motivo y por ser el grupo más organizado de la ESS en muchos países del mundo, que desde su creación, las cooperativas han estado presentes en la OIT como un componente importante y están mencionadas en el artículo 12 de la constitución del organismo (OIT, 2010). En este artículo se establece que la OIT:

podrá adoptar cuantas medidas estime necesarias para efectuar consultas, cuando lo considere conveniente con las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas, comprendidas las organizaciones internacionales de empleadores, de trabajadores, de agricultores y de cooperativistas.

Desde que se plasmó la Recomendación 193 y más aún en el marco de una pandemia, podemos decir que hoy es más visible el papel que desempeñan las cooperativas en la creación de empleo, la inclusión social, el crecimiento económico y el aumento del bienestar de las comunidades en las que se encuentran. Las cooperativas representan un elemento tanto de estabilidad y desarrollo, como de transformación económica, social y ambiental.

² Fue realizada el día 5 de abril de 2022 y participaron de forma virtual unas 450 personas de América, África y Asia Pacífico.

Ya en 1919 se establecieron relaciones formales entre la OIT y la Alianza Cooperativa Internacional. En 1920, por una decisión de su Tercer Consejo de Administración, se estableció la Unidad de Cooperativas de la OIT (ILO COOP), como un servicio específico que ha venido trabajado en el avance de las cooperativas durante más de un siglo, respondiendo a las solicitudes de los mandantes en asociación con organizaciones cooperativas. En 1947 las cooperativas ya figuraban en las normas internacionales del trabajo. Más adelante, en 1971, la OIT junto con la ACI y otros miembros cofundaron el Comité para el Avance y la Promoción de las Cooperativas (COPAC). Y actualmente uno de los objetivos es poner en marcha las directrices internacionales sobre estadísticas de las cooperativas que se adoptaron en la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales en 2018.

Más recientemente, en 2019, se firmó un memorando de acuerdo que demuestra el compromiso de ambas organizaciones para trabajar en conjunto (*Revista Idelcoop*, 2019: 48).

En la última década, la OIT ha estado desarrollando un trabajo más amplio con la ESS. Entre los servicios que brinda, en el marco de la cooperación para el desarrollo, ofrece asesoramiento legal y de políticas, capacitación y desarrollo de capacidades, investigación y generación de conocimiento y asociaciones.

EL SEMINARIO POR LOS 20 AÑOS DE LA RECOMENDACIÓN N° 193

El Seminario³ organizado por Cooperativas de las Américas con motivo del 20 aniversario de la Recomendación 193, contó con un número importante de expositoras y expositores. Participaron diversos representantes del movimiento cooperativo de las Américas quienes

actuaron como voceros/as desde las subregiones, sectores y comités temáticos de la ACI para brindar una perspectiva del cooperativismo en nuestra región. Expuso el profesor Hagen Henry de la Universidad de Helsinki y presidente del Comité Jurídico de la ACI; participaron también dos funcionarias de la OIT, la doctora Simel Esim, directora de la Unidad de Cooperativas de la Oficina Global de la OIT en Ginebra y la doctora Claudia Coenjaerts, vicedirectora de la Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe y dos autoridades del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) del Uruguay, el doctor Martín Fernández Aizcorbe, su presidente y también coordinador de la Red de Organismos Públicos de Cooperativas de las Américas y Danilo Gutiérrez, director ejecutivo del organismo.

Los y las participantes aportaron sus visiones y reflexiones sobre la relevancia de la R193 y las implicancias que tiene para el movimiento cooperativo global a la discusión general sobre trabajo decente y economía social y solidaria que tuvo lugar en la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en el mes de junio de 2022.

El panel de apertura contó con la intervención de Graciela Fernández, presidenta de Cooperativas de las Américas y Martín Fernández Aizcorbe, presidente de INACOOP Uruguay y coordinador de la Red de Organismos Públicos de Cooperativas de las Américas.

Graciela Fernández hizo mención a la complejidad del contexto actual en el mundo, a la situación económica y financiera del continente atravesada por desigualdades y a las consecuencias de la pandemia; hizo un llamado al movimiento cooperativo por su papel fundamental en la necesaria reconstrucción.

Fernández enmarcó esta actividad en el Plan estratégico de Cooperativas de las Américas,

³ Se puede ver completo en el canal YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=xthg4Ue788M&t=7881s>

que tiene el objetivo de profundizar el tema de la identidad cooperativa. Al respecto de la R193 destacó que ha servido mucho en la región “para la estructuración de nuestra identidad, para generar políticas públicas favorables al sector, pero también para aquellos procesos de integración y agremiación”⁴

También señaló algunas demandas que restan alcanzar, como la necesidad de contar con legislación especializada, que los principios y valores cooperativos se entiendan y se traduzcan en políticas públicas y en los aparatos del poder ejecutivo y administrativo. Al respecto, expresó:

son tareas pendientes, pero sin una normativa internacional, sin un marco del derecho internacional, el incidir es más complejo y difícil. La incidencia frente a organismos intergubernamentales ha generado resultados históricos en nuestra región.

En su intervención, Martín Fernández Aizcorbe, destacó la trascendencia para el movimiento cooperativo de la Recomendación 193 y señaló en perspectiva los numerosos cambios que se produjeron, el surgimiento de las nuevas modalidades empresariales y cómo el cooperativismo se va adaptando a los nuevos modelos de trabajo que van surgiendo en el mundo, destacando la capacidad del mismo de generar nuevas formas de gobernanza. También puso de relieve la capacidad de respuesta del modelo de negocio cooperativo durante las crisis, como se demostró durante la pandemia de COVID-19.

Para Fernández Aizcorbe, la R193 tuvo un rol fundamental en el surgimiento de la legislación cooperativa del Uruguay, que en 2008 avanzó

Para Fernández Aizcorbe, la R193 tuvo un rol fundamental en el surgimiento de la legislación cooperativa del Uruguay, que en 2008 avanzó en el proceso de integración cooperativa; el dirigente uruguayo reflexionó sobre la necesidad de trabajar en un mayor conocimiento del cooperativismo por parte de los y las funcionarios y los actores gubernamentales.

en el proceso de integración cooperativa; el dirigente uruguayo reflexionó sobre la necesidad de trabajar en un mayor conocimiento del cooperativismo por parte de los y las funcionarios y los actores gubernamentales:

Hoy, 4500 uruguayos están vinculados a casi 300 cooperativas sociales con vinculación permanente con los actores gubernamentales lo que les ha permitido crecer y que el Estado pueda brindar buena parte de sus servicios, además de mejorarlos.

Citó como ejemplos al cooperativismo de vivienda, –“que ha permitido a miles de uruguayos y uruguayas contar con un lugar para vivir”–, a las cooperativas de crédito y de cuidados. Al respecto comentó que ese mismo día:

INACOOOP va a participar junto con el presidente en el lanzamiento del nuevo sistema de cuidados, donde el gobierno eligió a las cooperativas para desarrollar el programa en todo el país. El cooperativismo tiene un rol fundamental en la búsqueda de un desarrollo verdaderamente sostenible con un espíritu inclusivo, que lidere el proceso de generación, sostenimiento y formalización

⁴ Las citas textuales de los participantes han sido extraídas del video del Seminario disponible en el canal de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=xthg4Ue788M&t=7881s>

del empleo en un mercado cada día más dinámico y complejo.

LA RECOMENDACIÓN 193 Y LA IDENTIDAD COOPERATIVA

El primer panel fue moderado por Claudia Coenjaerts, vicedirectora regional interina de la OIT para América Latina y el Caribe. El mismo se centró en la R193 como un hito histórico para la estructuración de la identidad cooperativa, en las reflexiones sobre su efectividad desde un punto de vista académico, cooperativista y gubernamental.

Coenjaerts destacó la importancia de poder reflexionar sobre el futuro de la R193 y de las cooperativas y comentó que “en las Américas, después de la pandemia tenemos muchos retos, una informalidad muy alta, y las cooperativas son una herramienta de creación de empleos de calidad”.

HAGEN HENRY, PRESIDENTE DEL COMITÉ JURÍDICO DE LA ACI

El primer orador fue Hagen Henry, profesor emérito de Derecho Comparado en la Universidad de Helsinki y presidente del Comité Jurídico de la ACI, quien planteó que el objeti-

Coenjaerts destacó la importancia de poder reflexionar sobre el futuro de la R193 y de las cooperativas y comentó que “en las Américas, después de la pandemia tenemos muchos retos, una informalidad muy alta, y las cooperativas son una herramienta de creación de empleos de calidad”.

vo de su intervención era demostrar, desde el punto de vista jurídico, cómo la R193 constituyó un hito en la estructuración de la identidad cooperativa.

Destacó que la misma ha permitido la ejecución sustancial de una ley cooperativa en todo el mundo. Agregó que la Declaración de Identidad Cooperativa de la ACI de 1995, como anexo a la R193, resultó esencial para el espíritu del texto.

Para demostrar su planteo se propuso responder a dos cuestiones: si la R193 tiene obligatoriedad jurídica y qué nos dice en cuanto a la estructuración de la identidad cooperativa por el derecho. Respecto a la obligatoriedad jurídica de la Recomendación, Henry elaboró tres preguntas. La primera: ¿crea obligaciones jurídicas la adopción de una recomendación de la OIT? Al respecto, sostuvo que: “La respuesta se encuentra en la Constitución de la OIT y es sí, las crea”. El segundo interrogante que formuló fue si la postura del derecho nacional relativa al derecho público internacional determina la obligatoriedad jurídica de una recomendación de la OIT. En este sentido, planteó que:

La respuesta se encuentra en los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia y en la doctrina, y es no, no la determina porque si fuera así la obligatoriedad jurídica dependería del comportamiento de un actor, el Estado, cuyo comportamiento, el derecho público internacional está por regular.

Luego abordó una tercera pregunta: ¿es jurídicamente vinculante la R193? Hagen Henry sostuvo que hay argumentos que nos permiten opinar que la Recomendación lo es y los clasificó en 3 grupos:

El primer grupo contiene argumentos que demuestran que la Recomendación 193 no es un caso singular ni en el espacio ni en el

Según el profesor Hagen Henry, la identidad cooperativa estructura el derecho cooperativo y el derecho cooperativo estructura y protege la identidad cooperativa. Así, se completa la auto identificación de las cooperativas con el necesario reconocimiento heterónimo.

tiempo, sino que forma parte de un conjunto de textos y hechos que se refuerzan mutuamente y la Recomendación 193 no hace más que concretar los pactos sobre los derechos humanos, que tienen una obligatoriedad jurídica que no se puede dudar. El segundo grupo abarca los argumentos que demuestran el alto grado de legitimidad democrática de la Recomendación 193. Y en el tercer grupo están las referencias más frecuentes por parte de los Estados, gobiernos, legisladores, tribunales a la Recomendación o a su contenido. Esos grupos de argumentos, constituyen o una fuente del derecho público internacional –según los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia– o una fuente del derecho público internacional en sí misma. Gran parte de los argumentos tienen que ver con la inclusión de la Declaración de la ACI en la R193. Aún con modificaciones, esa inclusión no solo establece un vínculo institucional entre la ACI y la OIT (algo que las múltiples tentativas de integrar las organizaciones cooperativas como cuarto constituyente en la OIT no lograron) sino que establece también un lazo sustancial entre ambas organizaciones por dos razones. La primera: aquellos Estados que permiten a sus cooperativas afiliarse a la ACI deben mantener un derecho cooperativo que les permite a esas cooperativas cumplir con el contenido de la declaración de la ACI porque esa declaración es jurídicamente vin-

culante para las afiliadas de la ACI e indirectamente para los miembros de esas afiliadas. La segunda razón: respecto a la Declaración de ACI por el derecho cooperativo, es una medida para asegurar la implementación efectiva de un derecho cooperativo adecuado. Cabe recordar que la Declaración de la ACI no es una fantasmagoría, sino el resultado temporal de un proceso ininterrumpido de prácticas teorizadas y de teoría practicada. Hoy en día, más de un billón de miembros en cooperativas en el mundo reconocen como suya la Identidad Cooperativa de la Declaración de la ACI. Obligatoriedad jurídica o no, nadie niega la relevancia jurídica de la R193. La OIT está revisando su informe de 2015 sobre la utilización de la R193 en la elaboración o revisión de políticas y normativas cooperativas. Ya sabemos que el número de países que lo han hecho desde 2002 es impresionante.

¿Y cuál es el contenido de esa Recomendación en cuanto a esa estructuración de la identidad? Varias veces la recomendación trata de manera implícita la estructuración de la identidad cooperativa por el derecho. Los párrafos 6 y 10 lo hacen explícitamente. Sobre todo el párrafo 10 que dice lo siguiente: “los Estados miembro deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas inspiradas en los valores y principios” y yo añado, de la declaración de la ACI. Así, se completa el aspecto formal por su aspecto sustancial. El aspecto formal designa toda regla o práctica jurídica que regula la organización de las cooperativas, pues no solo la Ley de cooperativas, sino también todo el conjunto de reglas y prácticas jurídicas al estipular que esas reglas y prácticas deben inspirarse en los valores y principios cooperativos de la ACI. La R193 les da a esas reglas y prácticas un aspecto sustancial. Considerando el concepto jurídico de desarrollo sostenible que paulatinamente permea todas las áreas del

derecho, podemos postular que se trata de derecho cooperativo siempre que una regla o práctica jurídica, regulando la organización de las cooperativas, traduzca los valores y principios de tal manera que las cooperativas puedan contribuir al desarrollo sostenible, pues el derecho y la identidad cooperativa se encuentran en una relación recíproca; la identidad cooperativa estructura el derecho cooperativo y el derecho cooperativo estructura y protege la identidad cooperativa. Así, se completa la auto identificación de las cooperativas con el necesario reconocimiento heterónimo.

Para concluir, Hagen Henry destacó que:

...el creciente consenso sobre el encuentro entre la identidad cooperativa y el derecho cooperativo no debe esconder numerosos obstáculos en el camino hacia su puesta en práctica. Sí, hay un creciente número de leyes cooperativas regionales y nacionales que se refieren de una u otra manera a principios cooperativos pero los principios de la ACI o los de la OIT, ¿cómo pueden ser integrados en el derecho?, ¿qué tipo de derecho?

Son estos interrogantes que quedan abiertos para seguir pensando.

DANILO GUTIÉRREZ (URUGUAY), DIRECTOR EJECUTIVO DE INACOP

A continuación, el director ejecutivo INACOP de Uruguay, Danilo Gutiérrez, trató de responder a la pregunta sobre cómo han utilizado la Recomendación 193 los Estados miembro y cómo evalúan su uso.

Gutiérrez recordó que su posición durante los debates previos a la R193, entre 2001 y 2002, se basó en que lo que se estaba votando tenía toda la autoridad de una norma pública del derecho internacional y el movimiento coo-

“El movimiento cooperativo para hacerse valer necesita estar unido, tener una voz común, ser representativo frente a los actores públicos, mostrar una autonomía tal que no se lo identifique con un sector de gobierno o de posición del sistema partidario; debe tener sus propios criterios e instalar algunas ideas básicas que son fundamentales.”
Sostuvo Danilo Gutiérrez, director ejecutivo de INACOP, Uruguay.

perativo tenía la responsabilidad de llevarlo al territorio. A continuación, realizó el siguiente análisis:

El movimiento cooperativo para hacerse valer necesita estar unido, tener una voz común, ser representativo frente a los actores públicos, mostrar una autonomía tal que no se lo identifique con un sector de gobierno o de posición del sistema partidario; debe tener sus propios criterios e instalar algunas ideas básicas que son fundamentales para la aplicación (...) Pensamos que es fundamental que la legislación se institucionalice en la política pública, a veces a través de un Instituto, pero puede ser de distintas formas. Teniendo en cuenta esa declaración tan fuerte de que una sociedad equilibrada necesita presencia de un sector público, un sector privado y un sector que –en aquel momento no se llegó a definir como de economía social, porque las cosas maduran con el tiempo– se lo identificó claramente como un sector diferenciado y que ofrece a la sociedad una cantidad de soluciones que los otros no tienen o que son insuficientes, o que no llegan a toda la población. Entonces de ahí en adelante al cooperativismo ya no se lo considera como un demandante más, como una cámara

empresarial que puede pedir cosas para sí (...)
La institucionalización permite que se desarrollen políticas públicas estables, que no tengan vaivenes, que no dependan de la voluntad de una persona que está al frente de un organismo. Eso se logra con un trabajo permanente y con determinadas actividades que creo que justamente se han realizado muy bien.

En relación con lo que la Recomendación 193 ha permitido, Gutiérrez mencionó el peso propio y la autoridad de la misma, “que ha permitido la generación de modelos como el proyecto de Ley Marco de Cooperativas de las Américas,⁵ tomado en diversos países de la región para poder legislar”.

Por otra parte destacó que el INACOOOP integra la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur en cuyo ámbito han habido seminarios, se han generado publicaciones, legislación comparada, estudios de desarrollo de políticas públicas, con diversas soluciones adaptadas a las características de cada país. Para el dirigente uruguayo, la institucionalización es otro componente importante y la aplicación de la R193 requiere de un fuerte compromiso colectivo. Al respecto concluyó:

hay que comprometer al Estado y a la sociedad en su conjunto en esa interlocución permanente entre las demandas y respuestas que ofrece el movimiento cooperativo y las necesidades públicas, esa coincidencia fuerte entre el interés público y el interés de las cooperativas que es tan colectivo y reúne tales mayorías de la población que coincide en gran medida.

⁵ La Ley Marco para Cooperativas de América Latina fue aprobada por el Consejo Consultivo de ACI-Américas en la reunión realizada en San José, Costa Rica en julio del 2008, culminando un largo proceso de elaboración que había comenzado en 1987. Su propósito es brindar orientación acerca de los lineamientos fundamentales de la legislación cooperativa, tal como surgen de la doctrina, de los estudios académicos y de la experiencia más acreditada del derecho comparado.

PERSPECTIVA SUBREGIONAL Y SECTORIAL

El segundo panel planteó una serie de preguntas disparadoras que presentamos a continuación. ¿Qué se puede aprender de las iniciativas de fomento de las cooperativas en los últimos veinte años? ¿Ha servido la Recomendación 193? ¿De qué manera? ¿Cuáles son las limitantes? Este panel se centró en evaluar el impacto de las iniciativas para promover las cooperativas en las Américas en los últimos veinte años desde una perspectiva subregional, sectorial y temática.

En este espacio confluyeron las opiniones de algunos/as de los y las representantes del Consejo de Administración de Cooperativas de las Américas, de CICOPA Américas (sectorial que representa a las cooperativas de trabajo), del Comité Regional de Juventud (CRJ) y del Comité Regional de Equidad de Género (CREG).

En las intervenciones se señaló que las cooperativas presentan una oportunidad para la innovación en la economía circular y la economía del cuidado y en la provisión de servicios comunitarios. También se destacaron las formas en que las mujeres y los y las jóvenes se benefician de las cooperativas y se plantearon algunos desafíos y limitaciones como la necesidad de construir sinergias sobre el valor de la acción colectiva, la relación con los gobiernos y que las cooperativas tengan una mayor independencia.

MYRIAM BÁEZ ROJAS (PARAGUAY), VOCERA DE LA SUB-REGIÓN MERCOSUR

Báez Rojas destacó el aporte de la R193 en la legislación y en aspectos tributarios concretos para el sector en Paraguay y compartió ejemplos de la región donde la Recomendación fue muy relevante.

Según Báez Rojas, en el caso de Uruguay, sirvió como impulso para la promoción y aprobación de la Ley General de Cooperativas del 2008. Esta

legislación permitió por primera vez la constitución de un Instituto Público de promoción cooperativa, el INACCOOP: “Uruguay es un ejemplo claro de cómo una política pública activa favorable a la promoción cooperativa tiene un impacto concreto en su desarrollo”. En el caso de Argentina, la dirigente mencionó que se logró

la aprobación del artículo 90 de la Ley Nacional de Educación, referido a la incorporación de los principios y valores del Cooperativismo y Mutualismo en los procesos de enseñanza aprendizaje y la capacitación docente.

Asimismo, en Brasil, la aplicación positiva de la R193 por parte del sector público sirvió como una guía importante para la legislación y las políticas públicas, entre las que “destaca la introducción en el ordenamiento jurídico brasileño de la ley Federal número 12.690”.

Respecto al Mercosur, Báez Rojas recordó la serie de actividades desarrolladas por la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur, al cumplirse el 10° aniversario de la Red y en el marco del Año Internacional de las Cooperativas, que llevó al compromiso explícito de la Cumbre de Presidentes del Mercosur a un acuerdo entre los ministros de trabajo del bloque.

Como conclusión, para Báez Rojas:

...la Recomendación 193 trajo consigo un motivo de orgullo para el modelo de gestión cooperativo y ha permitido la apertura al diálogo con actores como los gobiernos locales, para poder promocionar el modelo y que se consideren las características propias de las empresas de economía social y solidaria.

HÉCTOR CÓRDOVA, (EL SALVADOR) VOCERO PARA LA SUB-REGIÓN CENTROAMÉRICA Y CARIBE

A continuación, Córdova, reflexionó sobre algunas de las enseñanzas y sobre los temas

Según Héctor Córdova, vocero para la sub región de Centroamérica y el Caribe: “hay que hacerle conciencia a los funcionarios públicos que el sector cooperativo es relevante para poder impulsar el mismo propósito, de reducir los niveles de pobreza en cada uno de nuestros países (...) y propiciar condiciones para que entre los funcionarios públicos haya conocedores sobre la economía social y solidaria, sobre el cooperativismo en su dimensión y la relevancia que puede jugar para multiplicar precisamente el rol del Estado, en las sociedades.”

aún pendientes respecto al impacto de la R193. En primer lugar destacó que la misma “reconoce la existencia del sector cooperativo como actor principal y como un instrumento para poder acompañar al sector público y privado en la reducción de las brechas de desigualdades que existen en nuestras sociedades”.

Planteó que la R193 “ha venido a reafirmar la necesidad de que se reconozca el rol de las cooperativas y ha sido la vertiente, la práctica, en diferentes países”. Sin embargo, fue autocrítico al plantear que el sector cooperativo “tiene que reconocer que no ha aprovechado al máximo la oportunidad que la R193 brinda para salir del anonimato sectorial” y remarcó que “hay aspectos que se deben corregir”, visibilizando cómo el sector trabaja en pos de la reducción de las brechas de desigualdad y en diálogo con el Estado. En este sentido planteó que:

...hay que hacerle conciencia a los funcionarios públicos que el sector cooperativo es relevante para poder impulsar el mismo propósito, de reducir los niveles de pobreza en cada uno de nuestros países () y propiciar condiciones para que entre los funcionarios públicos haya conocedores sobre la economía social y solidaria, sobre el cooperativismo en su dimensión y la relevancia que puede jugar para multiplicar precisamente el rol del Estado, en las sociedades.

CARLOS ACERO SÁNCHEZ, (COLOMBIA) VOCERO PARA SUB-REGIÓN EJE ANDINO Y PACÍFICO

Acero Sánchez comentó que la Recomendación 193 ha servido para impulsar una importante gestión empresarial y fortalecer a las cooperativas como organizaciones basadas en valores y principios; y que:

el modelo de gestión socioeconómico de las organizaciones de la ESS en su conjunto tiene validación como un modelo de empresa distinto, diferenciado, que merece especial atención del Estado y de los otros actores económicos y unos desarrollos particulares.

También destacó que la R193 brinda:

...una orientación para avanzar en el desarrollo de política pública, de política sectorial, de promoción de fomento, así como de estrategias de incidencia social, económica, cultural, ambiental y política (...). A manera de referencia, por ejemplo, en Colombia, hemos logrado incluirla⁶ varias veces como referencia en los planes nacionales de desarrollo. Hemos construido una propuesta de la (política) pública para el sector que acaba de ser acogida por el gobierno nacional.

Para concluir, destacó que “se requiere una mayor comprensión de la Recomendación para que tenga un carácter vinculante y facilite ac-

ciones de incidencia, de promoción, de fomento, fortalecimiento y de desarrollo”. En relación al sector privado, concluyó que la R193 es una “guía de referencia” y una:

estrategia que permite compartir, difundir y desarrollar estos lineamientos con el sector de las empresas tradicionales que también están en consonancia con los valores y principios, y con el desarrollo sostenible.

CARLA DECKER, (EE.UU) VOCERA PARA SUB REGIÓN NORTE AMÉRICA

Por su parte, Decker compartió la experiencia del sector cooperativo de los Estados Unidos, en particular de NCBA-CLUSA, la Asociación Nacional que representa a todas las cooperativas de su país y cómo esa experiencia está en línea con la Recomendación 193.

Comentó que en el aniversario del Centenario de NCBA-2016-2017- se hicieron preguntas que reflejan la intención de la Recomendación 193 tales como:

¿cómo contribuye el sector cooperativo a la seguridad económica para todos?, ¿empoderando a las personas para que tengan más control sobre sus vidas económicas y también sobre sus propias comunidades?; ¿cuáles son los principales obstáculos tanto legales, culturales, como económicos que impiden que las cooperativas tengan un mayor impacto en la seguridad económica de sus miembros y de todas las partes interesadas?

Agregó que en las conversaciones del Consejo de NCBA-CLUSA consideraron cómo podrían cooperar para eliminar el odio; cómo podrían promover más la participación de los y las jóvenes, cómo proveer mejores servicios en las comunidades marginadas por la economía dominante y “cómo salvar el planeta abordando el desafío del cambio climático y la sostenibilidad”.

⁶ Se refiere a la Recomendación 193.

NICOLÁS PELLICHOTTI, (ARGENTINA) VICE PRESIDENTE DE CICOPA - AMÉRICAS

Pellichotti sostuvo que su intervención estaba centrada en la visión del cooperativismo de trabajo y producción respecto de cómo impacta la Recomendación 193 en la tarea cotidiana.

En ese sentido, comentó que la propuesta de CICOPA Américas fue armar un relevamiento entre sus asociadas con cuatro dimensiones:

1. ¿cómo la R193 fortaleció el avance dentro del sector cooperativo?
2. ¿cómo la R193 fortaleció al sector de la ESS en su conjunto?
3. ¿cómo es la relación con el sector privado? y
4. la vinculación de la R193 con el sector público. A su vez, comentó que dividieron el relevamiento en dos partes: cómo estaba en el presente la R193 y qué desafíos veían a futuro.

El análisis del relevamiento les permitió contar con un enfoque más particularizado de cada una de las regiones, sobre la intersección de esas cuatro dimensiones y observar tres aspectos particulares:

- Como primer punto señaló una fuerte dependencia del cooperativismo de trabajo con el sector público en América Latina en general, en todos los niveles: nacional, provincial, municipal; una dependencia relacionada con oportunidades y también con amenazas para el desarrollo de las cooperativas de trabajo. Al respecto comentó que:

Estas crisis de los gobiernos terminan afectando nuestros puestos de trabajo, nuestras fuentes de ingresos, sobre todo en la economía social y solidaria, sobre todo en el Cooperativismo de trabajo.

- Como segundo punto señaló que desde el sector privado se observa una subordinación

a las empresas de capital, lo que deviene en cierta vulnerabilidad. En sus palabras:

en las cooperativas de trabajo se ve una fuerte dependencia en las cadenas de valor, las empresas de capital se terminan subordinando a las cooperativas de trabajo a través del crédito, de los intereses, de aquellas empresas privadas que accedemos a crédito, ya sean financieras, bancos, etcétera, de los mercados de capitales.

- En el tercer punto Pellichotti mencionó que hay una resistencia dentro del sector cooperativo a la vinculación con el resto de los actores de la economía social. Señaló, como desafío pendiente, que es necesario que “el cooperativismo de trabajo se ponga en contacto con cada uno de los actores de la economía social y solidaria, teniendo en cuenta la Recomendación 193”, y así promover y fortalecer el vínculo. Al respecto mencionó:

es un desafío interesante salir a recorrer, sobre todo en estas épocas donde está muy de moda el tema del emprendedurismo, el tema de la tercerización. En esta parte del continente hay muchísima tercerización que termina siendo del capital privado hacia las cooperativas y termina vulnerando derechos, flexibilización laboral, debilidad organizativa.

Por último, señaló tres puntos que considera propositivos para poder avanzar y desarrollar al movimiento cooperativo de trabajo, a nivel continental. El primero es la necesidad de fortalecer la identidad cooperativa en general y a la identidad cooperativa de trabajo en particular: “poner por delante el término de trabajadores organizados, operando en la producción de bienes y servicios como acto cooperativo”. El segundo, es la alianza entre los y las trabajadores, en el marco del sindicalismo y del cooperativismo. También mencionó la alianza

entre cooperativismo y ESS y, a su vez, dentro de todo el arco cooperativo. El último punto se refirió al reconocimiento de la identidad cooperativa en los organismos.

ADARY OVIEDO, (REPÚBLICA DOMINICANA) PRESIDENTA DEL COMITÉ REGIONAL JUVENTUD (CRJ) DE COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS

Oviedo señaló que el CRJ pensó el tema desde tres aspectos: “lo que se puede aprender; para lo que ha servido y lo que podemos esperar”. Respecto a lo que han aprendido, Oviedo señala que “a través de la R193 se fue promoviendo la creación de cooperativas, las cuales dieron oportunidades de empleo a los jóvenes”. Respecto al segundo punto, Oviedo mencionó el aporte de las políticas públicas “a la disminución del trabajo infantil, sobre todo en el sector agrícola, que es donde se necesita erradicar”. Por último, respecto de qué se puede esperar de esta Recomendación, Oviedo señaló “las necesidades de la juventud, de igualdad de salario en los espacios de trabajo, que se tome en cuenta la experiencia de las personas que realizan la misma actividad que los jóvenes”. También mencionó la necesidad de “igualdad en la toma de decisiones y en los puestos directivos”. Y para concluir, Oviedo planteó que se necesita seguir “fomentando la creación de leyes en cada país, que, a través de ese desarrollo económico, lleguen a cada sector, incluyendo al sector juvenil”.

XIOMARA NÚÑEZ DE CÉSPEDES, (REPÚBLICA DOMINICANA) PRESIDENTA COMITÉ REGIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO (CREG) DE COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS

Núñez de Céspedes destacó que el CREG tiene un aporte significativo que hacer y afirmó que la Recomendación 193 cobra una mayor importancia para las mujeres, quienes lamentablemente siguen percibiendo una menor remuneración salarial comparativamente con los varones. Al respecto comentó que:

Núñez de Céspedes destacó que el CREG tiene un aporte significativo que hacer y afirmó que la Recomendación 193 cobra una mayor importancia para las mujeres, quienes lamentablemente siguen percibiendo una menor remuneración salarial comparativamente con los varones.

ha sido un arrastre durante mucho tiempo, pero que hemos visto ir disminuyendo en el sector cooperativo, que ha sido ejemplo, como empleador de las mujeres en igualdad de derechos con nuestros pares varones, y eso es algo que debemos destacar, donde la mayoría de las cooperativas no hacen esa clasificación negativa que tienen los demás empleados en cuanto al trabajo de la mujer.

ÁNGELES DATTI, (URUGUAY) INTEGRANTE DEL CREG

Datti habló acerca de las lecciones aprendidas de acuerdo con la R193, que ha tenido una influencia significativa en la formación de políticas y leyes en materia cooperativa. Destacó que, de una forma u otra, “más de 100 países han examinado, revisado la legislación y la política y han adoptado leyes y políticas nuevas”.

Asimismo, advirtió que sigue sin reconocerse lo suficiente la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social y que, por lo tanto, no se conocen cabalmente las posibilidades de este modelo de empresa. Por estos motivos propuso:

difundir más la Recomendación 193, continuar con las actividades de creación de capacidad y utilizarla como documento normativo de referencia para mejorar la política y la legislación relativa a otras empresas de la

economía social.

Por último, Datti recalcó la contribución de la R193 al desarrollo del carácter empresarial de las cooperativas al poner de relieve su estructura administrativa singular. Remarcó también el aporte en la movilización de la Economía Social y Solidaria para promover la igualdad de género, que incluye el avance de la consecución del quinto objetivo –igualdad de género– de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

De la Agenda 2030 surgen 12 esferas prioritarias, el fortalecimiento de la participación de las mujeres en las unidades de la economía social y solidaria, particularmente en los puestos directivos, y el desarrollo de unidades de la economía social y solidaria en sectores económicos infravalorados o profesiones con una mayor participación de las mujeres. Por ejemplo, en la economía del cuidado, la gobernanza democrática y participativa de las unidades de la economía social y solidaria ofrece a las mujeres la oportunidad de participar en la toma de decisiones y el reparto de poder.

HACIA UNA DEFINICIÓN DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS)

La última intervención denominada “Hacia una definición universal de Economía Social y Solidaria”, tuvo como oradora a Simel Esim, jefa de la Unidad de Cooperativas de la OIT, quien adelantó la propuesta de debate de la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en busca de consensuar una definición de Economía Social Solidaria, tema que fue tratado por primera vez en una discusión general de la OIT.⁷

Esim presentó un Informe elaborado por la Unidad de Cooperativas de la OIT en colabo-

⁷ Para ampliar sobre este tema ver el artículo: “La ESS como tema central de la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo” publicado en esta misma edición.

Según Datti, integrante del Comité Regional Equidad de Género, “De la Agenda 2030 surgen 12 esferas prioritarias, el fortalecimiento de la participación de las mujeres en las unidades de la economía social y solidaria, particularmente en los puestos directivos, y el desarrollo de unidades de la economía social y solidaria en sectores económicos infravalorados o profesiones con una mayor participación de las mujeres. Por ejemplo, en la economía del cuidado, la gobernanza democrática y participativa de las unidades de la economía social y solidaria ofrece a las mujeres la oportunidad de participar en la toma de decisiones y el reparto de poder”.

ración con los departamentos, regiones y los constituyentes de la OIT. Destacó que “el trabajo de redacción implicó analizar las leyes sobre ESS y las políticas en todo el mundo”, y remarcó que “la región de América tiene la mayor cantidad de legislaciones”. También observó cuáles son los valores, los principios y las formas organizativas que se mencionan en estas legislaciones sobre ESS. Al respecto, Simel mencionó que:

...cuando miramos estas leyes, vimos que podíamos agrupar los valores que se mencionan en cinco temas: cuidado de las personas y del planeta; igualitarismo: relacionado a los valores de justicia social, no discriminación,

igualdad; interdependencia: la solidaridad, el mutualismo y a los valores vinculados a la cooperación; integridad: transparencia y valores relacionados a la responsabilidad y, finalmente, autogobierno: gobierno participativo, subsidiariedad y autogestión.

Tomando como base estos valores y principios, Simel comentó que buscaron identificar cuáles eran aquellas formas organizativas que estaban incluidas en las leyes:

las cooperativas definitivamente están incluidas en todas estas leyes. Las otras formas no están todas allí, pero, en algunos casos, están más, como las mutuales, en ciertas regiones como las Américas; en países francófonos se ven más menciones a las asociaciones, las fundaciones, grupos de autoayuda o empresas sociales.

PANORAMA DE LA ESS EN LAS AMÉRICAS

Simel prosiguió su exposición comentando que el informe de su Oficina “reconoce que las prácticas solidarias de cooperación comunitaria tienen una larga historia y tradición, que se remonta a antes del establecimiento del Estado moderno en las Américas”. En la región hay referencias a la ESS con nombres diferentes: “economía popular, economía solidaria, el tercer sector, sector social”. Los gobiernos “han venido adoptando políticas sobre la ESS e integrando la ESS en otras políticas relevantes”. Simel sostuvo que:

además, han estado creando instituciones que están para apoyar el desarrollo, como el INAES en Argentina y otras similares. En la mayoría de los casos las cooperativas están incluidas en estas instituciones y sus mandatos. Algunos países de la región han adoptado también leyes marco, como Uruguay, Ecuador, Colombia, México, Honduras y la provincia de Quebec en Canadá.

Otro aspecto del Informe referido a las Américas es la integración. Simel mencionó que la ESS está representada en organizaciones regionales (como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y el Mercado Común del Sur) y que hay redes regionales activas sobre la ESS (como la Red Intercontinental de promoción de la ESS en América Latina y el Caribe y la Red de Investigadores Latinoamericanos de la ESS).

La dirigente advirtió que hay un problema en la fiabilidad y comparabilidad de los datos estadísticos de la ESS:

...algunos países como México y Canadá han progresado un poco en este sentido, y por supuesto hay esfuerzos en mejorar las estadísticas en los foros, a través de investigaciones, de cuestionarios, de la información administrativa, la consolidación y armonización. De hecho, hay conferencias internacionales de estadística laboral que han adoptado directrices sobre estadísticas; la OIT tiene una iniciativa con Costa Rica, como el país participante por las Américas. Hay organizaciones en la región que han hecho informes y reuniones sobre la ESS y hay redes regionales activas que están trabajando sobre la ESS, ya sea con cooperativistas o con investigadores que están participando en muchos casos.

Para finalizar, Simen comentó que “sería importante que las cooperativas se involucren en estos diálogos nacionales con otros actores de la ESS y con gobiernos, organizaciones de los trabajadores y de los empleadores” e invitó a las personas presentes a contribuir con la discusión sobre el trabajo decente y la ESS, para lo cual propuso leer el Informe y discutir qué significa para el movimiento cooperativo en el nivel nacional, regional y sectorial.

REFLEXIONES FINALES

En el panel de cierre, Graciela Fernández destacó que esta actividad “tradujo la realidad

cooperativa en el continente americano y profundiza la relación histórica entre la ACI y OIT que cuenta con una larga historia de diálogo". Fernández hizo mención a las problemáticas del continente: la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la informalidad, especialmente entre las mujeres y la juventud, los sectores más castigados durante y posteriormente a la pandemia y destacó que las cooperativas son la herramienta para lograr una formalidad, y bajar el desempleo.

Asimismo, remarcó el trabajo de incidencia de Juan José Pedreño, presidente de la Organización Internacional que representa a la ESS, para que la Conferencia de la OIT trabaje sobre la ESS: "es ahí donde el movimiento cooperativo como cuarto constituyente tiene que influir, bajo el compromiso asumido en el documento del centenario de la OIT".

También dejó planteadas algunas preguntas en el marco de los 20 años de la Recomendación 193 de la OIT:

¿Por qué, si no hay una organización como la OIT, sigue presente la asimetría entre las cooperativas y las organizaciones de la economía social?
 ¿Por qué no tienen en cuenta en las legislaciones a nuestra identidad cooperativa? ¿Por qué se nos retacea de las políticas públicas, en los montos para la capacitación, por qué y por qué?

Para finalizar, invitó a las cooperativas de las Américas a continuar abogando con los legisladores para que se aprueben leyes cooperativas nacionales. Los animó a seguir reflexionando sobre la identidad cooperativa y recordó una frase de José Gervasio Artigas Arnal, estadista uruguayo, que decía: "No podemos esperar nada si no es de nosotros mismos".

DOCUMENTOS MENCIONADOS Y ARTÍCULOS

Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (2009). Ley Marco para Cooperativas de América Latina. Disponible en: <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyMarcoAL.pdf>

Cooperativas de las Américas - Región de la ACI y Organización Internacional del Trabajo (2022). Seminario "La identidad cooperativa entre el 20 aniversario de la Recomendación 193 y la 110 Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT. Una perspectiva desde el cooperativismo de las Américas". Disponible en: <https://bit.ly/3o7qxx2>

OIT (2002) "Recomendación para la promoción de las cooperativas n°193". Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_code:R193

OIT (2010). Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146261.pdf

OIT (2013) "Orientaciones para la legislación cooperativa". Segunda edición revisada de la OIT & COPAC por Hagen Henry. Disponible en: https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_235245/lang-es/index.htm

OIT (2022) "El trabajo decente y la Economía Social y Solidaria" Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo. 110° reunión. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_841042.pdf

Revista Idelcoop (2019). "La OIT y el reconocimiento a las cooperativas y a la economía social en su Declaración por el Futuro del Trabajo". *Revista Idelcoop*. N° 228. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/48_-_oit.pdf