

EXPOSICION DE MOTIVOS LEY ESPECIAL DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS

Antecedentes

Las cooperativas se han desarrollado en Venezuela sin contar con un marco regulatorio que respondiese a su realidad. En la Constitución de 1961 se hace referencia a ellas en un contexto que las colocaba entre organizaciones de poca trascendencia, a ser protegidas y tuteladas, sin establecerles ningún papel protagónico en el desarrollo de nuestra sociedad. La Ley de cooperativas de 1966 nace más como iniciativa de organismos internacionales que como resultado de un proceso nacional. La reforma de 1975 no modificó el sentido general de la Ley.

Las cooperativas eran vistas en el ordenamiento jurídico sustentado en la Constitución de 1961, como entes dedicados a solucionar pequeños problemas comunitarios, como sujetos de protección y de tutela, incapaces de desarrollar por sí solas grandes empresas y a las que expresamente se le vedaban campos de acción en el desarrollo económico y social. Se establecieron limitaciones para constituir bancos, aseguradoras, fondos y empresas cooperativas para atender la seguridad social. Otros sectores sociales encontraban en las leyes facilidades para desarrollar actividades en esas materias y, a la vez, la certeza de que no tendrían competencia sería porque no estaba permitida una opción asumida por trabajadores o usuarios de los servicios.

La Ley de Cooperativas establecía infinidad de disposiciones que pretendían regular el accionar de los entes cooperativos, limitando su capacidad de desarrollo empresarial, estableciéndoles una camisa de fuerza organizativa que las obligaba a desarrollar sólo un modelo de empresa asociativa. Eso limitó la constitución de organizaciones abiertas y flexibles que pudiesen desenvolverse en un entorno cambiante. Esa misma visión, contradictoria con la naturaleza participativa de las cooperativas, privilegiaba las formas de gestión vertical, estableciendo mecanismos legales de delegación en pequeños grupos directivos, impulsando de hecho, así, formas de democracia representativa dentro de organizaciones que por su esencia, deben desarrollar la democracia participativa. Esas disposiciones tendían a hacerlas ineficientes y propiciar las carencias y peligros que se derivan de concentrar en pocas manos la gestión de estas empresas.

De igual manera, la Ley establecía mecanismos de articulación de las cooperativas, prediseñados, rígidos, que limitaban la capacidad de integración real de las cooperativas con su comunidad, con otras organizaciones de gestión democrática, con otras cooperativas y con el país.

El Estado asumía un papel excesivamente tutelar que se manifestaba en disposiciones, como las referidas a la misma constitución inicial de estos entes, que en lugar de realizarse en los registros públicos en cada localidad, debían ser canalizados ante un ente nacional, que además les exigía estudios de viabilidad que eran evaluados sin parámetros establemente definidos.

Se pretendía sustituir el control democrático que los asociados y el movimiento cooperativo debe tener sobre sus propias organizaciones, por una supervisión externa, ejercida por un solo ente, necesariamente ineficiente, porque no puede concentrarse en un solo organismo público la supervisión de actividades tan variadas y disímiles que pueden realizar las cooperativas, como son las de carácter financiero, de seguros, de producción, de distribución de alimentos, educativas, de atención a la salud, de seguridad social. Se creaban paralelismos con otros entes especializados de la administración pública en el control de actividades específicas, por un control que se realizaba a grupos humanos, por el simple hecho de optar por un tipo de personería jurídica: la cooperativa. Esta contradicción no se da con otras modalidades de personería jurídica. No existen organismos especializados en la fiscalización de compañías anónimas o empresas personales, o asociaciones civiles. Los entes de control se orientan al de actividades o procesos definidos, que pueden ser realizados por empresas y diversos tipos de personería jurídica.

Igualmente, la visión minimizadora del hecho cooperativo, limitado a pequeñas y débiles empresas orientadas a servicios marginales, no le dio importancia al Trabajo Asociado. Las cooperativas son empresas gestionadas con participación democrática por los que asocian su trabajo para lograr bienestar personal y colectivo. El trabajo asociado voluntariamente es algo fundamental en ellas. En consecuencia no hay relación de trabajo dependiente en las cooperativas, salvo situaciones derivadas por la temporalidad de algunas tareas. La posibilidad de un gran desarrollo cooperativo está en la integración de la energía de todos los que aportan su trabajo en esta modalidad. El tema no es tratado en la Ley del Trabajo. En la Ley de Cooperativas de 1975 tampoco se trata el tema.

El desarrollo de las cooperativas en Venezuela rompió los moldes del marco regulatorio existente. Las modalidades de integración de las cooperativas, de hecho, en algunos casos fueron mucho más allá de lo formalmente establecido y en otros casos, las que se ajustaron a las disposiciones de la ley, se desarrollaron con muchas limitaciones, evidenciando su inadecuación a la realidad. Experiencias masivas de protección social realizadas en forma cooperativa sólo se han podido llevar a cabo forzando la interpretación en pequeños espacios en las disposiciones legales. Las experiencias cooperativas de mayor impacto en la comunidad encontraban caminos y formas organizativas adaptadas a sus procesos, quedando como un hecho simplemente formal, el de cumplir con las estructuras rígidas que indicaba la ley. Igualmente la planificación en las cooperativas se dio con procesos que superaban lo establecido en la Ley. Por otra parte, muchas comunidades que optaban por organizarse de acuerdo con el concepto cooperativo terminaban no legalizándose o legalizándose bajo la figura de asociaciones civiles, por ser estas más flexibles y de más rápida constitución.

Las cooperativas participaron activamente en el proceso de elaboración de propuestas para la Constitución de 1999, buscando que en ella se establecieran las normas que le permitieran contribuir con el desarrollo nacional, aportando un medio de educación, organización y de protagonismo económico y social de gran importancia, que mostrase una alternativa a toda la sociedad, desarrollando procesos democráticos que no se limitan a la esfera estrictamente política, sino que abarcan lo económico y lo social. Se aportaron ideas basadas en la experiencia cooperativa, para que se reconociesen sus especificidades y se estableciese un marco regulatorio abierto y flexible que permitiese adaptarse a los valores culturales y a las necesidades de los asociados y al entorno cambiante en donde se desarrolla.

Igualmente, las cooperativas han impulsado y participado activamente para que se promulgue una ley de cooperativas coherente con sus procesos y con la Constitución Nacional.

Justificación

La Constitución de 1999 establece, en el Título III, De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías, Capítulo VII, de los Derechos Económicos, en el artículo 118: "...el derecho de los trabajadores y de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas...". Establece, asimismo, la Constitución de 1999, en el Capítulo IV del mismo Título III, en el

artículo 70, que "...son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo social y económico... las cooperativas en todas sus formas..." Así mismo, en el ya citado artículo 118 "...éstas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica..." y "...la ley reconocerá las especificidades de estas organizaciones, en especial las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y a su carácter generador de beneficios colectivos...". En el artículo 184 referido a los procesos de descentralización y transferencia de los servicios, procesos de descentralización y transferencia de los servicios, que los Estados y Municipalidades gestionen, en sus numerales 3, 4 y 5, impulsa "la participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como las cooperativas...", "La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios", "La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación". En el Título VI, Del Sistema Socioeconómico, en el artículo 308 establece: "El Estado protegerá y promoverá... las cooperativas... con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular".

La Constitución de 1999 expresa un Proyecto de País, en el cual nuevos actores desarrollan y asumen protagonismo, y en donde los procesos económicos y sociales, también, y en forma importante para el país, son llevados adelante por empresas gestionadas en forma democrática, por sus trabajadores y los usuarios de los servicios que prestan. Un proceso de transformación de nuestra sociedad debe incluir la transformación de la economía, impulsando un sector de economía democrática, con la participación protagónica de nuevos actores. La Constitución resalta el papel de la Economía Social y Participativa, la Economía Asociativa, de la que son parte fundamental las cooperativas como soporte de esas transformaciones.

Se necesita una nueva ley que regule este sector tan fundamental para las transformaciones planteadas. No puede hacerse sólo una reforma. El contexto constitucional y el país son ahora completamente distintos. La voluntad manifiesta de un Estado que cree en la importancia de la incorporación de la población en el desarrollo nacional con nuevas empresas gestionadas participativamente, exige el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para este sector.

Contenido **y** **Alcance**

Esta Ley dicta para desarrollar un derecho constitucional, establecido en los artículos 70 y 118 de la Constitución y para establecer las regulaciones que se derivan de los artículos 184 y 308 de la misma, relacionados con la promoción y protección del Estado y la transferencia de funciones hacia la comunidad organizativa en cooperativas. Tiene carácter de Ley especial.

Esta Ley facilita las legalizaciones de las cooperativas. Establece que para constituir una cooperativa, basta realizar el trámite ante el registro de su localidad, con lo cual se facilitará su constitución.

La ley transfiere al estatuto las formas, modalidades y mecanismos de organización de las cooperativas y de los entes que las cooperativas constituyan en su proceso de integración. Esto permite una gran flexibilidad a las cooperativas para adaptarse al entorno, para evaluar y corregir estructuras que no se correspondan con los procesos cambiantes que se lleven adelante, posibilitando así un mayor dinamismo y una mayor capacidad empresarial.

La ley define las características del trabajo asociado, las regulaciones aplicables, el trabajo excepcional de no asociados, las modalidades de trabajo asociado en los organismos de integración y entes similares, los mecanismos propios de protección social y la vinculación con los sistemas de seguridad social.

Se define el papel de los organismos de integración que constituyan las propias cooperativas con formas organizativas, abiertas y flexibles, que les permitan representar y articular el sector y contribuir organizadamente con las funciones públicas de promoción, protección y control. Estos organismos tienen la posibilidad de establecer sistemas de formación, reconocimiento y acreditación del aprendizaje cooperativo para impulsar procesos educativos y de transformación cultural. También pueden establecer sistemas de auditorías, vigilancia y control, sistemas de conciliación y arbitraje y sistemas de comunicación, información y estadísticas.

En la Ley se regulan las modalidades de promoción y protección del Estado. La participación en la elaboración de planes de desarrollo. El establecimiento de sistemas de formación, capacitación y de prácticas autogestionarias, cooperativas y emprendedoras en todos los niveles y expresiones del sistema educativo nacional público y privado.

Incentiva la participación de los trabajadores y la comunidad en la gestión de las empresas públicas y privadas. Se estimula la difusión por los medios de comunicación de las experiencias nacionales e internacionales de procesos organizativos exitosos de las cooperativas. Se establece la igualdad de condiciones para participar en las compras y concesiones del Estado. Se establecen las modalidades de atención financiera del Estado a las cooperativas, en especial las que fortalecen los propios sistemas cooperativos de financiamiento.

En relación con la protección se establece la exención de todo impuesto, tasa o contribución, a las cooperativas, debidamente certificadas, por su cumplimiento con las disposiciones de la ley, con el objeto de estimular el desarrollo de un gran sector de economía cooperativa en el país. Por otra parte, se establecen igualdad de condiciones con las entidades de otro carácter jurídico para la contratación con los entes públicos. También el apoyo para el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad social que lleven las cooperativas.

Se fortalece y especifica la función contralora de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, con disposiciones precisas para garantizar el cumplimiento de la ley e impedir que se simulen hechos cooperativos para obtener beneficios que le corresponden a estos entes. La fiscalización pública, que deben realizar otros entes públicos está con precisión definida, así como también la que le corresponde al propio sector. El conjunto de disposiciones contraloras, fortalecerá el desarrollo auténtico de las cooperativas y su participación e integración al desarrollo del país.

En resumen esta Ley facilita la constitución de cooperativas, promueve la organización flexible de ellas, establece normas para el desarrollo del trabajo asociado, impulsa los procesos de integración cooperativa con sistemas de educación, información, comunicación, conciliación y arbitraje, fortalece y especifica la función contralora de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, establece las modalidades de promoción y protección del Estado y define modalidades de participación y protagonismo del pueblo en lo económico y social.