

Legislación cooperativa en Venezuela

Yaika Weber
Cooperativa GESTIÓN PARTICIPATIVA

Orígenes y desarrollo de la legislación cooperativa en Venezuela

En Venezuela la legislación cooperativa ha evolucionado desde posiciones extremas. En sus orígenes una primera tendencia estableció que las cooperativas y sus actos eran regulados por el derecho mercantil o civil. Con la evolución del hecho cooperativo se consolidó una posición autónoma de reconocimiento del Derecho Cooperativo, expresado en la promulgación de leyes generales o especiales de cooperativas, el reconocimiento de regulaciones, doctrina y jurisprudencia propia, que consideran esta manera de organización como un nuevo tipo económico social que realiza unos actos especialísimos diferentes al acto de comercio y al acto civil como lo son los Actos Cooperativos.

El movimiento cooperativo se ha desarrollado en Venezuela desde el siglo XIX, similarmente a otros inicios del cooperativismo en la región, evidenciándose una clara aplicación de los modelos occidentales y su visión de entender y regular el hecho cooperativo, prescindiendo en la mayoría de los casos de las experiencias propias, de los rasgos culturales propios, copiando modelos externos que han dejado huellas en el que hacer cooperativo nacional.

Durante muchos años la legislación cooperativa en el país no incorporó modalidades propias del comportamiento económico y social de nuestros aborígenes en el que distinguen relaciones solidarias y cooperativas propias como es el caso de la etnia Yanomami en Venezuela, o de la cultura que ha resultado de un cruzar de pueblos. Se limitó a copiar modelos externos. Es de hacer notar que nuestra legislación cooperativa vigente (2001), recién incorpora el reconocimiento a que las cooperativas se guían además de los principios cooperativos tradicionales, también por los principios y criterios de las propias experiencias y procesos comunitarios solidarios que son parte de nuestra cultura que recogen la tradición solidaria ancestral que ha conformado nuestro pueblo.

En Venezuela la primera referencia histórica que hace mención a un tipo de asociación bajo características cooperativas se desarrolló en San Cristóbal Estado Táchira. Era una especie de compañía anónima con normas especiales pero no llegaba a ser una organización auténticamente cooperativista.

Años mas tarde en 1903 un grupo de carpinteros, crearon lo que se estima fue la primera cooperativa bajo el molde occidental. Se denominó Sociedad de

Cooperativas de Ahorro y Construcción, en Porlamar ciudad de la conocida isla de Margarita, hoy en día parte del Estado Nueva Esparta.

Estas manifestaciones se dieron de hecho, sin contar con una legislación que las regulara.

El siguiente cuadro resume la evolución de la legislación cooperativa en Venezuela:

Fuente: Cooperativa GESTIÓN PARTICIPATIVA

La primera norma que rigió la expresión cooperativa en el país entró en vigencia el 27 de junio de 1910 con el nombre Ley de Sociedades Cooperativas, una adaptación de la Ley Cooperativa Francesa de 1987. La regulación tenía como inspiración un instrumento legal con un contexto histórico, social y económico distinto al de nuestro país. Esta ley consideraba a las cooperativas como una expresión de sociedad mercantil, con algunas particularidades.

La Ley establecía en su artículo 1: *“Toda Sociedad Cooperativa es de capital variable, y número ilimitado de socios, y al constituirse deberá adoptar cualquiera de las formas establecidas en el artículo 204 del Código de Comercio y se regirá por las disposiciones del mismo, en cuanto no sean contrarias a la presente Ley”*. Igualmente establecía que los beneficios obtenidos eran en proporción al capital aportado y no al patrocinio o participación y en la toma de decisiones cada uno de ellos tenía un voto.

El 29 de mayo de 1917, se efectúa una reforma a esta Ley de 1910. La reforma fue elaborada por personas muy ligadas al gobierno de la época, una de las dictaduras más largas de nuestra historia contemporánea, el gobierno del General Juan Vicente Gómez, quien se mantuvo en el poder hasta 1935.

En la reforma se elimina la limitación al capital que podía tener cada socio. Las disposiciones que se establecían para las compañías anónimas eran aplicables a las cooperativas cualesquiera que fuera la forma que asumieran, tanto en la publicación del documento constitutivo y sus modificaciones, así como a las obligaciones y responsabilidades de los administradores, las asambleas y la liquidación, en cuanto se pudiera aplicar. Se conserva el carácter mercantil establecido en la Ley de 1910.

Estos dos instrumentos de regulación tanto la Ley 1910 como la de 1917 remitían a la aplicación del Código de Comercio vigente para la época, el de 1904. Las cooperativas para su proceso de constitución debían hacerlo bajo la forma de sociedades comerciales. La remisión al Código de Comercio era explícitamente al artículo 204 que establecía las clases de sociedades de comercio: la compañía en nombre colectivo, la compañía en comandita, la compañía anónima, y la sociedad en participación. El legislador consideró a las cooperativas como una subespecie de compañía de comercio muy particular.¹

En 1919 se produce una reforma del Código de Comercio venezolano, en ella se incorporó explícitamente la figura jurídica de las cooperativas como materia de regulación. Desde ese momento, el desarrollo de la expresión cooperativa en nuestro país fue regulado abiertamente por el derecho mercantil. El Legislador de la época lo que hizo fue seguir la tendencia de otros países como Argentina, México, Francia y España, que regulaban al hecho cooperativo con la legislación mercantil. Este fenómeno trajo como consecuencia que se derogó la Ley de 1910, modificada en 1917.

¹ Daily Guevara, Jaime. Derecho Cooperativo. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1967, p 116.

El Código de Comercio de 1919 establecía una especialidad en la figura cooperativa pero, realizaran o no actos de comercio, les imponía regulaciones propias del derecho mercantil. Reconocía especificidades en el caso de las cooperativas en relación a las actividades que desarrollaban y el vínculo con sus asociados y prohibía emprender operaciones de comercio en general; sometiéndolas plenamente a la legislación comercial. “Las sociedades cooperativas perderán su carácter al emprender operaciones del comercio en general, y en este caso se regirán en todo por las disposiciones del Código de Comercio”

La legislación mercantil de la época recogió una tendencia legislativa que estaba de boga en la época: regular relaciones mutualistas en los Códigos de Comercios. En el caso venezolano, el Código de 1919 prohibía a las cooperativas realizar actos de comercio a través de actos extramutualistas, en cuyo caso pasaba a regirse por las disposiciones del Código que regulaba las relaciones mercantiles. En otras palabras reconocía la especialidad cooperativa en relaciones propias, organización - asociado y en los otros casos le daba tratamiento de empresa mercantil.

Durante el gobierno de Eleazar López Contreras (1937) como política pública se promueve el desarrollo del cooperativismo y se fundaron más de 35 cooperativas de diversos tipos. Durante este periodo se elaboraron diversos proyectos de legislación cooperativa, pero ninguno entró en vigencia. En 1939 mediante Decreto Presidencial se establecen normas para el Fomento y Constitución de Sociedades Cooperativas, siendo la primera vez que se dictan disposiciones legales con características cooperativas. Este Decreto estableció un mecanismo de financiamiento para cooperativas mixtas e incorporó la idea de la integración cooperativa.

Un grupo de intelectuales vinculados a la Sociedad Bolivariana crean en 1941, el Centro de Estudios Cooperativos con sedes en Puerto Cabello, Barquisimeto, Valencia, Mérida y Maracaibo con la finalidad de dar a conocer el ideario cooperativista. Hacen un aporte teórico que no tuvo concreción en la vida práctica, aunque este Centro dio sus aportes y participó en la redacción de la Ley que se aprobaría finalmente en 1942.

En 1942 con el gobierno del Presidente Medina Angarita, el Poder Legislativo promulga la que de manera cronológica es considerada la tercera Ley de Sociedades Cooperativas. Dadas las circunstancias políticas de la época, esta ley contiene disposiciones de mayor libertad, desarrolla el concepto de cooperación, obliga a defender y a promover a las cooperativas dando competencia para atender al sector cooperativo a cuatro ministerios (Ministerio de Agricultura y Cría, Educación, Trabajo y Fomento) según el tipo de asociación cooperativa y la actividad que esta desarrollara.

Esta ley contó con aportes teóricos locales pero no nace de la realidad cooperativista del país, ni busca recrear lo que hasta ahora se había desarrollado, sino que se limita a tomar como referencia a la Ley mexicana de 1938, lo que trae

como consecuencia que la regulación quede limitada o se vea rebasada en algunos casos.

Sin embargo la Ley introduce elementos nuevos: el término sociedad cooperativa en su terminología universal; establece distinciones en cuanto a los recursos económicos; concibe a la integración como obligatoria y establece fuentes legales propias, lo que la deslinda definitivamente de la aplicación de la legislación mercantil hasta por la vía supletoria, dándole una autonomía legislativa.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Sociedades Cooperativas de 1942, se comienzan a dar pasos para la consolidación de la autonomía de la legislación cooperativa, dejando expresamente de aplicar la legislación Comercial. De hecho la reforma del Código de Comercio de 1955 en el Libro Primero, título VII, Sección 10ª, artículo 353 dispone: *“Todo lo relativo a las sociedades cooperativas se regirá por leyes especiales y sus reglamentos”*. Por interpretación en contrario podemos decir que el Código de Comercio no es aplicable en los actos cooperativos sino la legislación de la materia.

Esta fue una época de mucha actividad legislativa en el país, y en materia cooperativa, vía Decretos Presidenciales, se produjeron otras normas complementarias que propendían al fortalecimiento del sector. Además leyes que regulaban otras materias, como por ejemplo las agrarias, contenían disposiciones aplicables a las cooperativas.

En 1944 se dicta el Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas de 1942, el cual incorporó regulaciones rígidas, muy detalladas y que en algunos casos tenía un basamento no ajustado a la realidad cooperativa que se daban en la práctica.

La primera Constitución Nacional con características más democráticas, fue la aprobada en 1947. En coherencia estableció por primera vez constitucionalmente el reconocimiento del hecho cooperativo. El artículo 71 consagraba: *“El Estado auspiciará y fomentará la organización de cooperativas e instituciones destinadas a mejorar la economía popular. La ley asegurará el oportuno suministro de los elementos técnicos, administrativos y económicos necesarios”*.

Desde 1948 hasta 1958 durante la dictadura militar del Gobierno de Marco Pérez Jiménez, la actividad cooperativa es casi inexistente y el movimiento cooperativo se debilita, tanto que por poco desaparece.

Ya en 1961 durante el gobierno democrático de Rómulo Betancourt, se da un resurgimiento de la promoción por parte del Estado del cooperativismo, ya que es utilizado como una herramienta en la Reforma Agraria (1960), proceso que tenía por objeto transformar la estructura agrícola del país e integrar al pueblo campesino en el desarrollo, económico, social y político. Es cuando la expresión organizativa bajo la modalidad cooperativa, se empieza a desarrollar en condiciones más propicias, promovándose fundamentalmente las cooperativas de vivienda, ahorro y crédito.

El proceso constituyente de 1961 amplía la disposición constitucional en materia asociativa y el artículo 72 consagra *"El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular"*.

En 1966 entra en vigencia la Ley General de Asociaciones Cooperativas. La promoción de esta ley se dio en el contexto del fomento de numerosas leyes de cooperativas en América Latina. La Alianza para el Progreso, iniciativa norteamericana, estableció la promoción del cooperativismo como una manera de contener el crecimiento de la guerrilla, de inspiración cubana. Además las políticas de promoción con la participación del Cuerpo de Paz americano y el financiamiento a grupos promotores de un concepto de cooperativa, trajo como consecuencia que se delinearán los ejes centrales de los instrumentos legislativos aplicables a las cooperativas.

Entre los ejes centrales de la legislación cooperativa de la época en la región vale la pena destacar el control y centralización de la obtención de la personería jurídica de las cooperativas; el establecimiento de autoridades estatales de control del funcionamiento de las cooperativas; la obligatoriedad de asumir formas de organización interna preestablecidas de carácter representativo, en las que se delegaba en pequeños grupos de asociados la dirección de la actividad socioeconómica y el establecimiento de modalidades de integración nacional de las cooperativas en forma sectorial por tipos de cooperativas, lo que fracturaba la integración real local de las mismas. En todas las expresiones legislativas de la época el ideal cooperativo se correspondía con modelos desarrollados en Europa en una época determinada, dándole la espalda a procesos históricos solidarios vigentes en América Latina.

La dinámica propia del movimiento cooperativo venezolano fue creando elementos de ruptura con el modelo impuesto en la Ley General de Cooperativas. Un elemento clave de ese rompimiento fue la constitución de centrales de cooperativas a nivel local y regional, que inicialmente atendían el hecho funerario, pero que poco a poco fueron creando modalidades de integración y acción que se hacían incompatibles con formas de integración sectoriales por tipos de cooperativas, establecidos legalmente en la Ley de 1966. La consolidación de un proceso articulador del cooperativismo de base regional y su unión en la Central de Cooperativas Nacional de Venezuela (CECONAVE), como expresión organizativa de todos los procesos locales, impulsó una modificación de la Ley General de Cooperativas en el año 1975.

En efecto la modificación de algunos artículos de la Ley en el año 1975 fue resultado de la presión del movimiento cooperativo exigiendo el reconocimiento de formas de integración creadas desde su propia dinámica.

En el año 1976 mediante un proceso amplio de consulta al movimiento cooperativo, se elabora y aprueba un reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas en el que se manifiesta una fuerte corriente

renovadora del concepto cooperativista, que no logra expresarse plenamente, ya que el marco de la ley limitaba las propuestas que se evidenciaban orientadas hacia un cooperativismo de plena participación y compromiso con la comunidad.

Sin embargo las cooperativas más exitosas de Venezuela mostraron que el éxito empresarial cooperativo y el éxito de los valores de la solidaridad estaban presentes con formas de organización más flexibles y con la visión compartida de una sociedad que se va construyendo como modelo, día a día.

Cuando se le propone al país la elaboración de una nueva Constitución mediante un proceso constituyente en el año 1999, el movimiento cooperativo consensuó una propuesta que fue incorporada en la Carta Magna, cuyos elementos fundamentales aprobados y que forman parte del texto Constitucional vigente, fueron los siguientes:

- Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección...; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad.
- Artículo 118. Que reconoce explícitamente como especificidades de las cooperativas el acto cooperativo, el trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos.
- Artículos 184 y 308 donde se establece que el Estado, las regiones y los municipios promoverán la participación estimulando y protegiendo las expresiones de la economía social tales como las cooperativas y cajas de ahorro con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país.

En términos generales la nueva Constitución plantea un modelo de sociedad basado en la democracia participativa que va hasta la gestión del hecho económico, en donde las cooperativas tienen papel preponderante. Sin embargo se mantienen sistemas de gestión de los espacios políticos y sociales marcados por conceptos presidencialistas y unipersonales con muy pocos señalamientos y diseños de gestión de carácter colectivo. Esta contradicción se manifestará como un aspecto que trae serias consecuencias en la relación de los entes del Estado con las organizaciones cooperativas.

Una vez aprobada la Constitución, el movimiento cooperativo venezolano se propuso elaborar un proyecto de Ley de Cooperativas que se adaptara a la nueva realidad constitucional y reflejara la orientación que durante todos estos años venía desarrollando.

Durante más de un año, con la participación de más del 70% de las cooperativas activas para ese momento, con reuniones en todo el país, se fue elaborando, con total y detallado consenso, un proyecto de Ley. Sin negar el contexto social y la historia, que obviamente condicionó la reflexión que se hizo, la

principal inspiración del proyecto de ley vino dado por la reflexión sobre el accionar cooperativo, el aprendizaje sobre las experiencias exitosas y la práctica cooperativa de los propios protagonistas del movimiento cooperativo.

La ley aprobada en el año 2001 debe verse como una Ley que tiene como principal inspiración a los propios cooperativistas que venían desde más de tres décadas recorriendo caminos de cambio en los procesos de organización y proyección social, que en resumen fueron:

- El desarrollo de las cooperativas en Venezuela en las décadas del 70, 80 y 90 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 legalmente 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.
- Las experiencias masivas de protección social realizadas en forma cooperativa sólo se pudieron llevar a cabo forzando la interpretación de pequeños espacios de las disposiciones legales vigentes para la época. Las cooperativas estaban limitadas para realizar ciertas y determinadas actividades económicas reservadas a empresas mercantiles o públicas, a otros modelos económicos.
- 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 norma. Por otra parte, muchas comunidades que optaban por organizarse de acuerdo con el concepto cooperativo auténtico, terminaban no legalizándose o legalizándose bajo la figura de asociaciones civiles, por ser estas más flexibles y de más rápida constitución, lo que también traía serias consecuencias legales por no existir un marco regulatorio para expresiones de Economía Social o Asociativa en el país.

Como respuesta a esos procesos y a la problemática planteada, la nueva ley tiene las siguientes características:

Basamentos fundamentales

- Las cooperativas realizan actos cooperativos diferentes a otros actos jurídicos, sometidos aquellos expresamente al Derecho Cooperativo.
- Se constituyen como resultado de un acuerdo libre e igualitario entre los asociados, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y beneficio colectivo, sin privilegios para ninguno de sus miembros.

- La autorregulación como criterio para el establecimiento de las normas referentes a la organización interna, al trabajo asociado, a los procesos de control y a la promoción cooperativa

Las consecuencias jurídicas de estos tres conceptos guían las disposiciones, la nueva Ley: Facilita las legalizaciones de las cooperativas, establece que para constituir una cooperativa, basta realizar el trámite ante el Registro Público de su localidad. Se elimina así el control previo centralizado que requería la anterior Ley de Cooperativas, se suprime la intervención de un órgano de la administración y su consecuente discrecionalidad, lo cual limitaba la incorporación de la población en el movimiento cooperativo.

La ley transfiere al estatuto el gobierno cooperativo, las formas, modalidades y mecanismos de organización 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.

Esta transferencia a los estatutos, viene guiada por principios distintos a los de la delegación de la responsabilidad de la gestión de la cooperativa por parte de los asociados en pequeños grupos. El texto de la ley es explícito al establecer que las formas y estructuras organizativas deberán ser flexibles y abiertas a los procesos de cambio y adaptadas a los valores culturales y a las necesidades de los asociados, propiciando la participación plena y permanente de los mismos, de manera que las responsabilidades sean compartidas y las acciones se ejecuten colectivamente.

En la Ley se contempla que en sus estatutos para la coordinación, las cooperativas deben contar con asambleas o reuniones generales de los asociados. Pero establece como optativa la constitución de instancias integradas por asociados dependiendo de las características de las cooperativas para la coordinación de sus procesos administrativos, de control, evaluación, educación, entre otras. Atendiendo a las necesidades, procesos económicos y sociales, número de integrantes, dinámicas culturales, cada organización decide como organizarse.

Otro rasgo importante de resaltar es la reflexión hecha por los cooperativistas acerca del consenso como mecanismo válido y deseable en la toma de decisiones en las cooperativas, sin prescindir de otros mecanismos como el voto cuando no sea posible alcanzarlo.

La ley define las características del trabajo asociado, la remisión a las normas internas, 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 del país.

Es importante resaltar que la Ley, en el tema del trabajo asociado, mantiene el criterio que las regulaciones del mismo son consecuencia del acuerdo cooperativo. En coherencia con que las relaciones que se dan son actos cooperativos, remite su regulación a decisiones propias de los asociados que deben estar contenidas en los estatutos y otras normas internas.

La ley establece la Cogestión con cooperativas como figura deseable en la relación con otros entes públicos o privados.

Concibe a la educación como un proceso que parte de la vida cooperativa y no simplemente de la formación teórica. Reconoce como elementos del proceso educativo la planificación y evaluación colectiva, el diseño colectivo de estructuras y procesos organizativos que propicien el desarrollo de valores democráticos, solidarios y participativos. Así como también los procesos de formación y capacitación y regula mecanismos para su reconocimiento y acreditación cooperativo

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.

La visión expresada en la Ley de la integración no tiene un sentido sólo hacia el interior del movimiento cooperativo. Tiene un alcance más en coherencia con el principio cooperativo del compromiso con la comunidad: “Consolidar fuerzas sociales que a la vez que vayan solucionando problemas comunitarios, generen procesos de transformación, económica, cultural y social”.

Regula las modalidades de promoción y protección del Estado con el objeto de estimular el desarrollo de un gran sector de economía cooperativa en el país. En relación con la protección destaca que se establece la exención de todo impuesto, tasa o contribución, de carácter nacional a las cooperativas, debidamente certificadas, por su cumplimiento con las disposiciones de la Ley, Por otra parte, se establece la 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 desarrollen 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 con el fin de 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 la 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.²

En cuanto al Reglamento de la Ley, durante el año 2005 se realizó una amplia consulta pública al movimiento cooperativo con la finalidad de construir colectivamente dicho instrumento normativo. Este proceso convocado por la Superintendencia Nacional de Cooperativas buscaba incorporar la reflexión y experiencia vivida por el sector con la aplicación de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas que entró en vigencia en el año 2001.

A la fecha no ha sido aprobado, sin embargo la Disposición Derogatoria de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativa dejó vigente cuatro (4) artículos del Reglamento dictado por el Decreto N° 3.056 de fecha 6 de febrero de 1979, los cuales regulan: el trato en igualdad de condiciones que deben dar la Nación, el Estado, los Municipios, Empresas del Estado a las cooperativas (artículo 106); el régimen preferencial y los criterios para su aplicación (artículo 107 salvo el literal e); pago preferencial a 60 días de las acreencias que tengan los organismos y entes de administración pública (artículo 108) y la competencia a solicitud de parte interesada de la Superintendencia Nacional de Cooperativas en materia de discrepancias en aspectos relacionados con la "igualdad de condiciones".

En el ordenamiento jurídico, existen leyes contemporáneas a la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas que regulan la participación, promoción, fomento, desarrollo o financiamiento de las cooperativas, podemos destacar:

- Ley de Pesca y Acuicultura, publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 37.727 de fecha 08 de julio de 2003 que regula la posibilidad legal que tienen las cooperativas de ejecutar actividades de pesca artesanal, de acuicultura rural o artesanal y de explotación de recursos pesqueros esenciales.
- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en Gaceta Oficial N° 5.771 (Extraordinaria) de fecha 18 de Mayo del 2005, contiene normas que se aplican a las cooperativas que se dediquen a la producción agraria, así como las actividades agrarias de mecanización, recolección, transporte, transformación y mercadeo de productos agrarios, que se establecerán en forma autogestionaria y cogestionaria con cooperativas, el uso de la tierra con vocación colectiva, el sometimiento a la competencia jurisdiccional de

² Exposición de motivos Ley Especial de Asociaciones Cooperativas 2001

los tribunales con competencia agraria en los casos donde las cooperativas sean parte, entre otras.

- Ley de Turismo publicada en en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.889 del 31 de julio de 2008, concibe al turismo como actividad comunitaria y propicia la incorporación de la comunidad organizada bajo modalidades que propicien la participación.

Actualmente estamos en un periodo de mucha actividad legislativa, y algunas leyes regulan el tema cooperativo, sobre todo con normas tendentes a estimular la participación y promoción de éstas en áreas específicas del desarrollo económico y social. En el año 2008, mediante la habilitación dada al Presidente de la República para legislar, se aprobó la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña Industria y Unidades de Propiedad Social.

En esta ley se utiliza como sinónimo Propiedad Social y Producción Social o no se particularizan las diferencias entre estos términos ya que son usados indistintamente.

Define como Unidades de Producción Social: Agrupaciones de carácter social y participativo, tales como: las cooperativas, consejos comunales, unidades productivas familiares y cualquier otra forma de asociación que surja en el seno de la comunidad, cuyo objetivo es la realización de cualquier tipo de actividad económica productiva, financiera o comercial lícita, a través del trabajo planificado, coordinado y voluntario, como expresión de conciencia y compromiso al servicio del pueblo, contribuyendo al desarrollo comunal, donde prevalezca el beneficio colectivo sobre la producción de capital y distribución de beneficios de sus miembros, incidiendo positivamente en el desarrollo sustentable de las comunidades.³

Las cooperativas son asumidas como Unidades de Producción o Propiedad Social.

En relación con el tema de las cooperativas o Unidades de Propiedad Social establece:

Deberes de las cooperativas

1. Fomentar los mecanismos que permitan la integración entre los medios de producción, regulados en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, mediante la inclusión de éstos a la producción social.
2. Crear y fomentar mecanismos que contribuyan a la formación, capacitación y adiestramiento de las trabajadoras y trabajadores, creando para ellos incentivos, facilidades y condiciones favorables.

³ Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña Industria y Unidades de Propiedad Social

3. Contribuir con los programas de alfabetización, formación y capacitación ya diseñados por el Ejecutivo Nacional que permitan el desarrollo integral de las trabajadoras y trabajadores y el de sus familiares que integran la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.
4. Adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento de los niveles de producción y calidad de vida de las trabajadoras y trabajadores de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.
5. Cumplir con las medidas de protección y seguridad industrial.
6. Tomar las medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del medio ambiente en condiciones óptimas, en la realización de sus actividades productivas, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.
7. Cumplir a cabalidad los requerimientos contractuales propios de la producción nacional eficiente de los bienes y servicios de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.
8. Fomentar y fortalecer la cooperación entre la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social y los órganos y entes de la Administración Pública e instituciones privadas para satisfacer las necesidades de producción nacional.
9. Suministrar todos aquellos datos e informaciones que le sean requeridos por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional competentes, a los fines de cooperar con la formulación de políticas públicas dirigidas a fortalecer y desarrollar el sector aquí regulado.
10. Incorporación de las comunidades en el desarrollo de los procesos productivos de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.
11. Fomentar y fortalecer la actividad económica, a través del trabajo cooperativo orientado por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
12. Fomentar preferentemente el uso de materia prima, equipos, maquinarias, partes, piezas y accesorios y productos intermedios nacionales en sus procesos productivos.
13. Dirigir de manera prioritaria la producción hacia el consumo interno.
14. Los demás que le sean exigidos por ley.

La Ley establece una entidad de ejecución de las disposiciones del instrumento jurídico, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, como órgano rector en materia de promoción, fomento, expansión, financiamiento, asistencia técnica integral y recuperación de pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, bajo los lineamientos dictados por el Ejecutivo Nacional conforme a la planificación centralizada. Esta Ley claramente establece que la promoción, fomento, expansión y financiamiento de las cooperativas corresponde a Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

Esta Ley establece disposiciones contradictorias con la Ley Especial de Cooperativas del 2001 vigente en el tema de la promoción. Como se describe en el aparte correspondiente, el artículo 88 de la Ley Especial de Asociaciones

Cooperativas dispone *“La promoción de las cooperativas será principalmente responsabilidad de los asociados, de las cooperativas, y del Sector Cooperativo. Los organismos de integración cooperativa actuarán coordinadamente en dicha promoción.*

El Estado en sus diferentes niveles y expresiones coordinarán, conjuntamente con los organismos de integración cooperativa, las acciones de promoción”.

Las dos leyes tienen el mismo rango legal por lo que por la especialidad para los temas cooperativos prevalece la Ley Especial de Cooperativas.

En cualquier caso, el tema de la promoción de las cooperativas entra en una contradicción práctica y legal, al existir disposiciones contradictorias en las leyes y con el proyecto de nueva Ley de Cooperativas que fue remitido por el ejecutivo a la Asamblea Nacional ya que le confiere a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, competencias de promoción de las cooperativas en contradicción con lo establecido en la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña Industria y Unidades de Propiedad Social.

Ubicación en el contexto del Derecho Nacional

La delimitación que la teoría clásica del derecho aporta en cuanto a su ubicación en dos grandes ramas: Derecho Público y Derecho Privado, han dado origen a discusiones teóricas de donde debe estar ubicado el Derecho Cooperativo, ya que el Público es aquél que existe cuando el Estado interviene en su carácter de autoridad, con facultades coercitivas y el Privado, cuando las relaciones jurídicas se dan entre particulares, es decir, entre pares.

En Venezuela la legislación cooperativa vigente no establece expresamente la ubicación del Derecho Cooperativo en relación con el Derecho Nacional, lo reconoce como una rama del derecho dentro del ordenamiento jurídico venezolano.

El reconocimiento viene dado por el artículo 118 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela que distingue al acto cooperativo y hace un mandato expreso a que la ley reconozca la especificidad de este acto jurídico voluntario, sustentado en valores y principios. Esta es la base constitucional para que la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, reconozca la existencia del Derecho Cooperativo como disciplina autónoma del derecho en el ordenamiento jurídico venezolano.

En cuanto a su ubicación existen diversas posturas doctrinales, la que lo ven como parte del Derecho Privado, sin dejar de reconocer que el Derecho Público aporta la determinación del rol del Estado como promotor y fomentador de esta manera de organizarse y que tiene competencias para vigilar y controlar las

actividad del sector cooperativo, pero como lo haría el Estado con cualquier otro sector económico o social y los que lo ubican como parte de un tercer derecho el Derecho Social.

Autores como Luis Felipe Rodríguez Vildazola, argumentan que existen razones para considerar al Derecho Cooperativo como parte del Derecho Privado “por cuanto las cooperativas son personas jurídicas, desarrollan actividades que primordialmente interesan a sus miembros, como a particulares. Aún cuando el desarrollo del cooperativismo constituye una necesidad social de interés público cada cooperativa actúa en función del servicio de sus integrantes”.⁴

Las normas del Derecho Cooperativo surgen como manifestaciones del Derecho Social ya que son expresiones de colectivos, reconocidos por el Estado⁵.

Autores como Francisco Ardiles y Jaime Daily Guevara han sostenido tesis que ubican al Derecho Cooperativo como parte del Derecho Social, ya que su proceso normativo natural nace en su interior, en condiciones de igualdad y participación, es decir bajo el principio del control democrático, en búsqueda de la justicia social, lo que lo distingue del Derecho Público y lo diferencia del Derecho Privado.

“...En principio apareció la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, y hoy en día, surge la idea de un Derecho extraído de una fuente común, el hombre, pero con características esenciales tan sui generis que no se le puede confundir plenamente ni con el Derecho Público ni con el Privado, lo que da pie a la idea de que es verdaderamente un Tercer Derecho”. Afirmar que se trata de un Derecho Privado con naturaleza pública, o viceversa produce una sensación de insatisfacción”⁶.

Algunos autores prefieren una postura más ecléctica, es decir no ubican al Derecho Cooperativa en una rama específica, ya que en materias con tanta especificidad que hasta ha sido calificada por algunos autores como “sui generis”, al final todas las ramas del derecho se relacionan y aportan para su interpretación.

El Derecho cooperativo tiene sus propias leyes sustantivas, ya que tiene normas especiales para la materia cooperativa, por lo tanto se ubica en un área no tradicional del Derecho Positivo.

La Ley del 2001 fija con precisión el orden de aplicación de la normativa legal de la manera siguiente a) la Constitución; b) la Ley, su Reglamento y las medidas que

⁴ Rodríguez Vildazola, Luis Felipe. La doctrina cooperativa como fuente del derecho cooperativo. Ponencia publicada en el libro Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo, p 172

⁵ Esteller Ortega, David. El Acto Cooperativo. Vadell hermanos Editores. Valencia, 1994, p 69

⁶ Daily Guevara, Jaime. Derecho Cooperativo. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1967, p 252

dentro del marco de sus competencias dicte la Autoridad de Aplicación para el cumplimiento de sus funciones; c) los estatutos, reglamentos y disposiciones internas; d) El Derecho Cooperativo; e) el derecho común, en cuanto sea compatible con la naturaleza y principios cooperativos; y f) los principios generales del derecho, nótese que hace especial énfasis en la especificidad del acto cooperativo y su relación con el derecho común es aplicable siempre y cuando no contradiga su naturaleza jurídica y los principios y valores cooperativos.

Relación con el Estado

La Constitución Nacional consagra en los artículos 108, 184 y 308, la promoción y protección que el Estado venezolano debe brindar al sector cooperativo. En coherencia con la norma constitucional la legislación cooperativa desarrolla en su capítulo XIII, los principios y mecanismos que orientan la relación de las cooperativas y sus organismos de integración con el Estado y otros sectores sociales.

En la relación con el Estado, la Ley contiene una base bien delineada y amplia para el establecimiento de las políticas públicas en materia de promoción y protección al sector. Los medios con los que el Estado, a través de sus organismos competentes debe ejercer la promoción del sector, están previstos en el artículo 89 de la Ley y principalmente son:

1. El apoyo a los planes de desarrollo que las cooperativas y organismos de integración elaboren y presenten.
2. El establecimiento de sistemas de formación y capacitación y de prácticas cooperativas, en todos los niveles y expresiones del sistema educativo nacional, público y privado, así como en los centros de trabajo, y en las expresiones organizativas de la sociedad, como soporte para la promoción de la cultura, de la participación responsable y de la solidaridad.
3. El reconocimiento y la acreditación de la acción educativa que realicen las cooperativas y en especial las cooperativas de carácter educativo, cuando se cumplan los requisitos de la normativa que regula la materia.
4. El estímulo a todas las expresiones de la Economía Social y Participativa, particularmente las cooperativas.
5. El impulso a la participación de los trabajadores y la comunidad en la gestión de las empresas públicas y privadas, mediante fórmulas cooperativas, autogestionarias o cogestionarias.
6. La difusión amplia, por los diferentes medios de comunicación, de experiencias nacionales e internacionales de organización de la población, para enfrentar la solución de sus problemas, mediante cooperativas y otras empresas asociativas.
7. La realización de compras de bienes y servicios, con preferencia a las cooperativas.

8. El establecimiento de preferencias en las concesiones que el Estado otorgue para actividades productivas y de servicios que realicen las cooperativas.
9. El establecimiento de condiciones legales, sociales y económicas que faciliten el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas financieros propios de las cooperativas.
10. El fortalecimiento de los fondos que los entes financieros del sector público y privado destinen al financiamiento cooperativo y el establecimiento de condiciones preferenciales en el otorgamiento de todo tipo de financiamiento.
11. La exención de impuestos nacionales directos, tasas, contribuciones especiales y derechos registrales, en los términos previstos en la ley de la materia y en las disposiciones reglamentarias de la presente Ley.
12. En igualdad de condiciones, las cooperativas serán preferidas por los institutos financieros y crediticios del Estado; de igual manera se preferirá a las cooperativas en la adquisición y prestación de bienes y servicios por partes de los entes públicos.
13. El fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de protección social que desarrollen el Sector Cooperativo y las cooperativas.

Para la obtención de la protección y preferencias establecidas en la norma, los órganos competentes de la administración exigen la presentación de un certificado de cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley en relación al trabajo asociado y al uso de excedente proveniente de actividades de obtención de bienes y servicios en operaciones con terceros. A tal efecto la Superintendencia Nacional de Cooperativa ha generado una disposición vía Providencia Administrativa en la que regula el procedimiento para solicitar y recibir dicha certificación.

El Estado venezolano en cumplimiento del mandato constitucional y de las disposiciones previstas en la norma, ha promovido y fomentado el hecho cooperativas mediante:

1. Un nuevo marco legal favorable para la constitución y desarrollo de las cooperativas.
2. Financiamiento abundante, a disposición en toda la banca pública y en todas las entidades financieras del Estado.
3. Promoción del cooperativismo con programas especiales de apoyo que buscan articular capacitación, promoción y constitución masiva de cooperativas.
4. Política preferencial de compras de bienes y servicios de los entes públicos, para prestar servicios al estado y a sus empresas, no sólo se debe presentar una oferta técnica, sino también una oferta social. En este aspecto social, si se es cooperativa o se incorporan o promueven cooperativas, se tendría preferencia en las contrataciones con las empresas o entes públicos.

5. Incorporación de las cooperativas en la visión de una opción política. Las cooperativas representan la construcción de una alternativa a la economía privada mercantil. Las cooperativas son coherentes con el concepto de democracia participativa, ejercida en el ámbito económico, la expresión del protagonismo del pueblo en lo económico y social.
6. Promoción con la convocatoria sistemáticamente por los medios de comunicación.

Régimen y organismos gubernamentales de supervisión y fomento

De la supervisión:

De acuerdo a lo previsto en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas en el artículo 77, el organismo responsable del control y supervisión del que hacer cooperativo nacional es la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOO). *“Corresponde a la Superintendencia Nacional de Cooperativas ejercer las funciones de control y fiscalización sobre las cooperativas y sus organismos de integración...”*

El artículo 81 de la Ley, establece claramente sus funciones:

1. *“Ejercer la fiscalización de las cooperativas de acuerdo con lo establecido en esta Ley.*
2. *Imponer sanciones a las cooperativas de conformidad con las disposiciones de esta Ley.*
3. *Coordinar con otros organismos oficiales competentes la ejecución de las políticas de control en materia cooperativa.*
4. *Dictar, dentro del marco de sus competencias, las medidas que fueren necesarias para el cumplimiento de sus funciones.*
5. *Emitir las certificaciones a las que se refiere esta Ley.*
6. *Remitir a los organismos de integración la información y los documentos relacionados con las cooperativas afiliadas para que estos organismos coadyuven en la corrección de las irregularidades detectadas.*
7. *Las demás que establezca esta Ley”.*

Sin embargo la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOO), en su presentación oficial se autodefine como “... un brazo de acción del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, al que por ley le corresponde la legalización, registro, supervisión y **promoción** de las cooperativas en Venezuela. SUNACOO es la entidad del Estado que tiene como objetivo impulsar, apoyar y fomentar la economía cooperativa en el país. Para ello, desarrolla una serie de programas de fortalecimiento a las cooperativas existentes mediante la generación de espacios de encuentro, intercambios y posicionamiento del movimiento cooperativo. A su vez, su deber es el de servir como soporte a las personas o

grupos de personas que tienen una idea a desarrollar y requieren de una asesoría más especializada bien sea a nivel económico, jurídico u operativo.”⁷

El espíritu del legislador señala: *“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”*.⁸

La fuerte tradición institucional que hasta ahora ha ejercido la Superintendencia Nacional de Cooperativas, ha traído como consecuencia que a pesar de que la norma establece con claridad una delimitación de sus competencias y funciones en torno a la acción contralora y fiscalizadora, la organización ha generado mecanismos por vía administrativa, para desarrollar funciones que le permitan ampliar su radio de acción. Antes de la reforma de la Ley en el año 2001, era competencia de la Superintendencia consagrada por la Ley la legalización, registro, inspección, vigilancia y fomento de las cooperativas.

Del Fomento:

En cuanto a la promoción y fomento del sector la Ley del 2001 establece que *“La promoción de las cooperativas será principalmente responsabilidad de los asociados, de las cooperativas, y del Sector Cooperativo. Los organismos de integración cooperativa actuarán coordinadamente en dicha promoción. El Estado en sus diferentes niveles y expresiones coordinarán, conjuntamente con los organismos de integración cooperativa, las acciones de promoción”*.

La relación entre el estado y las cooperativas cuenta con una amplia gama de mecanismos de promoción y protección por parte del Estado los cuales deben ser coordinados con el movimiento cooperativo.

En la reciente aprobada Ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social (2008), se establece que las cooperativas constituyen una forma de unidades de propiedad social y le asigna la competencia de su promoción y fomento al Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, órgano adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, ministerio al que se encuentra adscrita también la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Esta delimitación de competencias claramente centra a la Superintendencia en la acción de control y fiscalización, tal como lo establece la Ley Especial de

⁷ Superintendencia Nacional de Cooperativas. www.sunacoop.gob.ve. Destacado del autor

⁸ Exposición de motivos Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. 2001

Asociaciones Cooperativas y al Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria en la promoción y fomento.

Del régimen de supervisión:

El régimen de supervisión está claramente previsto en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la función de fiscalización le corresponde a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, pudiendo otros organismos oficiales tener igual competencia en cuanto a las actividades específicas realizadas, en cuyo caso deberán tomar en cuenta las especificidades de estas organizaciones derivadas del acto cooperativo.

La función fiscalizadora de la Superintendencia Nacional de Cooperativas tiene las siguientes atribuciones:

1. Requerir la documentación y realizar las investigaciones que sean necesarias.
2. Asistir a las asambleas o reuniones generales de asociados.
3. Suspender las resoluciones de los órganos sociales cuando fueran contrarias a la Ley, el estatuto o los reglamentos.
4. El organismo de control tiene competencia para ejercer el procedimiento de intervención previsto en la Ley, cuando de sus procesos de control y fiscalización de oficio o a solicitud de parte interesada, obtenga suficientes indicios de que la cooperativa corre riesgo grave e inminente para su existencia, procedimiento éste que tiene como objeto regularizar su funcionamiento.
5. Solicitar al juez competente la disolución y liquidación de la cooperativa cuando cometan infracciones cuya gravedad aconseje la cesación de su existencia.
6. Coordinar su labor con otros organismos competentes por razón de las actividades de las cooperativas.
7. Impedir el uso indebido de la palabra "cooperativa".
8. Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley.
9. Otras que establezcan la Ley.

La Superintendencia Nacional de Cooperativa desarrolla su principal actividad de supervisión, vía solicitud de documentos a las Cooperativas y sus Organismos de Integración.

La PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA PA No. 186-7 de fecha 30 de mayo de 2007 publicada en la GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA No. 38.718 de fecha 03 de julio de 2007 establece las normas para solicitar información contable y social de las cooperativas y sus organismos de integración.

Esta norma fundamentalmente establece:

- El carácter de obligatoriedad que tiene el tratamiento de temas administrativos contable de la cooperativa en la Asamblea Anual de Asociados, la cual debe realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la terminación del Ejercicio Económico. Los temas esencialmente son la memoria y cuenta de cada una de las Instancias que la conforman a la cooperativa u organismo de integración, los Estados Financieros Básicos y el Plan Anual de Actividades y Presupuesto del próximo ejercicio económico.
- La remisión en los Quince (15) días hábiles siguientes a la realización de la Asamblea Anual de Asociados, de los siguientes documentos:
 - 1°. Copia certificada, por la Instancia con competencia para ello, del Acta de la Asamblea Ordinaria Anual de Asociados.
 - 2°. Copia certificada, por la Instancia con competencia para ello, del listado de asociados asistentes a la Asamblea conforme al Libro de Asistencia a Asamblea.
 - 3°. Los Estados Financieros Básicos presentados en la Asamblea Anual de Asociados contentivos de: Balance General y Estado de Resultados, correspondientes al ejercicio económico terminado, expresados a valores históricos, no ajustados, ni actualizados por efectos de la exposición a la inflación, codificados según el Plan Único de Cuentas emanado de la Superintendencia Nacional de Cooperativas.
 - 4°. Memoria y Cuenta de cada una de las Instancias.
 - 5°. Plan Anual de Actividades y presupuesto, del ejercicio económico correspondiente al próximo año, con indicación de posibles ingresos generados por la actividad económica, Costos, Gastos, Anticipos Societarios, Fondos de Reserva Legales y Excedentes.
- En caso de que las Cooperativas y Organismos de Integración no hayan tenido actividad económica, deben tratar en la Asamblea Anual de Asociados, lo concerniente a tal situación, así como, sobre los planes y presupuesto para su iniciación económica o reactivación, como fuera el caso. En tal sentido, deben remitir copia certificada mediante la instancia con competencia para ello, de la referida Acta de asamblea, así como de los planes y presupuestos presentados en la misma.

- Las Cooperativas que tengan por objeto principal la adquisición u organización de bienes y servicios para proporcionárselos a sus asociados, deberán presentar separadamente en el Estado de Resultados, la cuenta correspondiente a los ingresos provenientes de las operaciones realizadas con terceros.
- Las Asociaciones Cooperativas y Organismos de Integración deberán al cierre de cada ejercicio económico, realizar los apartados para la creación y mantenimiento de los Fondos de Reserva de Emergencia, Protección Social y Educación, los cuales deberán estar reflejados en el Estado de Resultados.
- Conforme a lo establecido en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, se deben efectuar los cálculos de los Fondos de Reserva de Emergencia, Protección Social y Educación, en base al producto de las operaciones totales y la generación de excedentes si lo hubiere.
- Dentro de los treinta (30) días consecutivos, a la terminación de cada semestre las Cooperativas y los Organismos de Integración deben enviar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas: Balance de Comprobación, Conciliación Bancaria y copia del Estado de Cuenta y/o Libreta de Ahorro, correspondiente al último mes del respectivo semestre, así como el listado de asociados y de trabajadores no asociados, con expresa indicación de las labores que realizan, tanto administrativas como aquéllas que son propias al objeto de la Cooperativa, y el tiempo de servicio prestado en la misma.
- El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta Providencia Administrativa hará aplicable, en casos de reincidencia las sanciones previstas en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas.

Otro mecanismo de control y supervisión establecido en la Ley es el Certificado Cumplimiento, requisito indispensable para hacer valer ante los organismos oficiales, la protección y preferencias establecidas en el ordenamiento jurídico para el favorecimiento del sector cooperativo.

Las cooperativas para solicitar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas la emisión de estas certificaciones deben seguir el procedimiento establecido en la Providencia Administrativa No. 187-7 de fecha 30 de mayo de 2007, publicada en la Gaceta Oficial de la República No. 38.718 de fecha 03 de julio de 2007, mediante la cual se establecen las condiciones y requisitos para otorgar la Certificación de Cumplimiento a las asociaciones cooperativas.

La emisión se realiza a solicitud de la parte interesada, por escrito en las oficinas regionales de la Superintendencia, según el domicilio legal de la Cooperativa, con especificación de los motivos de la solicitud y los organismos oficiales ante los cuales se pretenda hacer valer dicha certificación.

Las Asociaciones Cooperativas deberán consignar conjuntamente con la solicitud, los siguientes documentos:

1.- Las Asociaciones Cooperativas que tengan por objeto las actividades de producción de bienes y prestación de servicios:

a) Listado de asociados a la fecha de la solicitud, con expresa indicación de las labores que realizan, tanto administrativas como aquellas que son propias al objeto de la Cooperativa.

b) Listado de trabajadores no asociados, con expresa indicación de las labores que realizan y el tiempo de servicio prestado.

2.- Las Asociaciones Cooperativas que tengan por objeto las actividades de obtención de bienes y servicios, deberán presentar los estados financieros del ejercicio económico terminado, en el cual conste la partida correspondiente a los excedentes provenientes de las actividades de obtención de bienes y servicios en operaciones con terceros, salvo aquellas que tengan menos de un año de constituidas, en cuyo caso se verificará el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Providencia Administrativa N° 186-7, de fecha 30 de mayo de 2007, emanada de esta Superintendencia.

Adicionalmente la Superintendencia Nacional de Cooperativas podrá solicitar a las Asociaciones Cooperativas, cualquier otra información o documento que considere pertinente, para el otorgamiento de la Certificación de Cumplimiento.

Con el inicio del procedimiento, se emite una constancia provisional que servirá únicamente para que las Asociaciones Cooperativas puedan participar en todos los procesos y trámites necesarios para obtener las protecciones y preferencias, quedando entendido que a los efectos del otorgamiento de éstas. Las Asociaciones Cooperativas deberán presentar la Certificación de Cumplimiento que se emite una vez verificado el cumplimiento de las exigencias previstas en papel de seguridad y con una vigencia de ciento ochenta (180) días.

Principales problemas jurídicos actuales de las cooperativas

A la hora de plantear los principales problemas jurídicos que enfrentan las cooperativas hoy en día en Venezuela, hay que señalar que existen varios puntos de vistas. Para algunos la Ley vigente es excesivamente flexible y abierta, considerando entonces que el Estado debe regular e imponer mas expresamente en la norma los mecanismo de organización, funcionamiento y hasta de relacionamiento entre sus asociados; para otros, los que comparten la visión manifiesta en el texto de la Ley vigente, el espíritu abierto y flexible que pone en manos de los asociados el gobierno cooperativo, la autorregulación del acto

cooperativo, en el día a día por la vía de los hechos se ven limitados en el ejercicio de ese derecho.

Según la perspectiva que cada quien tenga acerca de las regulaciones y el rol del Estado o de los asociados en el desarrollo cooperativo, se plantearan y analizaran los principales problemas jurídicos que enfrentan las cooperativas.

Entre los principales problemas que se perciben vale la pena destacar:

Obtención de la denominación para la constitución de la cooperativa.

La legislación cooperativa prevé que las cooperativas que se constituyan no podrán utilizar nombres para su identificación con los que se haya constituido otras cooperativas. Al respecto la Superintendencia Nacional de Cooperativas mediante Providencia Administrativa, creó un mecanismo que se constituye en un requisito indispensable para la legalización de una cooperativa, la solicitud de reserva de nombre o denominación.

Es de hacer notar que si bien es cierto que la norma prohíbe la duplicidad en las denominaciones, también es cierto que para otro tipo de personerías jurídicas esta competencia la tiene el sistema registral, no un órgano de la administración.

Este requisito para la legalización, se ha convertido en un trámite administrativo que demora el proceso de legalización, debido al cúmulo de trabajo que tiene la Superintendencia como ente de control y el volumen de solicitudes, ya que administra la base de datos a nivel nacional desde sus oficinas regionales.

La providencia administrativa que establece los requisitos que los interesados deben cubrir para hacer la solicitud, dispone que se debe presentar tres (3) propuestas de la Denominación Social, describir las actividades a desarrollar, identificación de al menos cinco (5) asociados, domicilio legal, nombre, apellido, cédula de identidad, dirección y teléfono de un asociado que se convierte en solicitante. Esta norma administrativa hace mención de la duración de la reserva de denominación, la cual una vez expedida dura noventa (90) días pero nada establece en relación al plazo aplicable para el procedimiento de expedición, lo cual por vía de la discrecionalidad de la administración puede haber llegado a durar hasta 100 días.

La Superintendencia ha generado mecanismos cada vez más eficientes y oportunos en el proceso de expedición, pero esta situación ha propiciado situaciones indebidas tales como la proliferación de gestores, venta de denominaciones, entre otras.

Registro conforme a la voluntad asociativa de los cooperativistas, sujetándose a las pautas establecidas en la legislación cooperativa.

Otra situación que reviste gran trascendencia en la vida cooperativa es el registro de los Estatutos Sociales. Uno de los más importantes aportes de la vigente Ley Especial de Asociaciones Cooperativas es el reconocimiento a que las normas internas, estatutos y reglamentos, son la expresión fundamental del acuerdo cooperativo.

El estatuto es la expresión formal primaria y principal de ese Acuerdo Cooperativo en el cual los asociados establecen para qué quieren constituir la cooperativa y las normas que deben regir.

Esta posibilidad legal ha venido siendo limitada por los registradores públicos y en otros tiempos hasta por la Superintendencia Nacional de Cooperativa, quienes con la intención de resolver lo que veían como un problema, la libertad para redactar los estatutos sujetándose a la norma, promovieron un modelo de estatutos que ponía una camisa de fuerza al derecho de los asociados de autodeterminar sus normas internas.

Durante 35 años, nuestra legislación reguló que la manera de adquirir la personería jurídica las cooperativas era mediante un acto administrativo del Estado, previa verificación de la factibilidad económica y social del acto cooperativo. Nuestra tradición era entonces la de copiar modelos de gestión propios de la democracia representativa, usando un formato de estatutos preestablecido coherente con lo establecido en la Ley Cooperativa de 1966 reformada en 1975. Un ejemplo claro de ello es la organización interna de la cooperativa (Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, entre otros), la cual suponía la delegación de la responsabilidad de la asamblea en algunos pocos, situación esta que no se podía cambiar aunque fuese voluntad de los cooperativistas, llegaba al extremo de regular en el artículo 39 que el Consejo de Administración podía delegar aspectos de la administración de la cooperativa sólo en gerentes o secretarios ejecutivos asociados o no de la cooperativa.

La Ley Especial de Asociaciones Cooperativas vigente con un profundo sentido del Poder Popular y en coherencia con la democracia participativa y protagónica consagrada en la Constitución, remite a los estatutos los acuerdos básicos de los asociados, establece la autorregulación de los temas más profundos del acuerdo cooperativo como son las formas de organización interna, las normas del trabajo asociado, los regímenes disciplinarios.

Por eso el método de rellenar un formulario, “un modelo de estatuto”, sin un proceso previo de reflexión podría ocasionar que ese instrumento legal fuese algo lejano a los asociados, con lo que no estarían identificados y muy posiblemente contradictorio con los procesos organizativos que deseen los cooperativistas y

hasta contradictorio con el Acuerdo Cooperativo real y básico por el que están unidos.

El estatuto de una cooperativa debe ser el resultado de los procesos de análisis que haga cada grupo de preasociados, en sujeción con lo establecido en la Ley, sobre lo que quieren ser y hacer, partiendo de su experiencia, cultura y procesos desarrollados.

En algunos casos los registradores públicos se limitan a exigir el modelo de estatutos de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, como comúnmente se le conoce, el cual retorna a la organización jerárquica, al estado inicial de concebir el modelo de gestión como la delegación que el colectivo hace a una directiva, ahora denominada por la Ley instancias, las cuales podrán ser constituidas o no. Vale destacar que en la actualidad el órgano de control ha reconsiderado esta posición y promueve la creación de las normas interna por parte de los colectivos, pero la tradición ha quedado y comunicacionalmente es muy fuerte.

Esta exigencia de copiar un modelo que favorece la delegación y la jerarquía, que en nada tiene que ver con el profundo sentido de participación y protagonismo del pueblo expresado en la Constitución, además de ser contraria al espíritu, propósito y razón del legislador, el cual previó la posibilidad de expresar en los estatutos y normas internas el autogobierno y regulación de las cooperativas en coherencia con su experiencia, cultura y tradición como pueblo, debilita la profundización y consolidación de un sector solidario auténticamente transformador de las relaciones socioeconómicas.

Los Registros Públicos deben ser garantes del principio de legalidad, por lo tanto sólo deben inscribir en el Registro los títulos que reúnan los requisitos de fondo y forma establecidos por la ley. La rigurosidad del sistema registral es necesaria para que las cooperativas y sus asociados tengan un estatuto social que garantice su eficacia jurídica, al que la Ley concibe como fuente del Derecho Cooperativo, pero aplicar el control de legalidad no puede traducirse en una limitación del derecho que tiene los cooperativistas de regular el acuerdo cooperativo.

Esta situación pone a las cooperativas y sus asociados a buscar normas externas cuando la Ley da la posibilidad de crear normas de funcionamiento adecuadas a la realidad de la organización. En las experiencias cooperativas, en la vivencia se dan procesos educativos transformadores, buscar que las normas internas permitan y acompañen dichos procesos sólo puede ser posible mediante la construcción colectiva de las normas por los protagonistas del hecho cooperativo. Es dejar de ver a las cooperativas como un tipo de personería jurídica que se selecciona en vez de otra, y entenderlas en su dimensión transformadora y como una manera de entender y ejecutar las relaciones socioeconómicas basadas en valores y principios solidarios.

Ausencia de normas que regulen el periodo precooperativo

Asumiendo las limitaciones que por la vía de los hechos enfrentan las cooperativas para constituirse, no obstante que es un principio consagrado en la Ley la flexibilización de la norma para facilitar la constitución de este tipo de organizaciones, no quedó lo suficientemente normado el régimen aplicable a las cooperativas en formación.

Es lógico pensar que si la Ley facilita el mecanismo de constitución de las cooperativas, no era necesario establecer disposiciones que regularan las actividades desarrolladas antes de la obtención de la personería jurídica, pero como quiera que la realidad nos ha llevado a cruzar una suerte de carrera de obstáculos para lograr registrar el documento constitutivo, sobre todo cuando el mismo no está apegado a modelos o a maneras tradicionales de concebir al cooperativismo como reproducción de modelos empresariales de otra naturaleza jurídica, como por ejemplo los mercantiles.

Ante esta realidad el que no existan normas claras que regulen las actuaciones previas a la obtención de la personería jurídica crea un vacío, ya que la Ley sólo establece un régimen de responsabilidad para las personas que asuman la celebración de actos y documentos suscritos en nombre de la cooperativa en su proceso de formación, sin indicar ninguna otra disposición al respecto.

Aplicación de normas de Derecho Mercantil por analogía al proceso cooperativo.

Es una realidad la fuerte influencia del Derecho Mercantil en nuestra concepción de las relaciones económicas y sociales. ¿Cómo deben organizarse las personerías jurídicas de otra naturaleza jurídica? Esta interrogante pasa necesariamente por la reflexión de que concebimos la gestión y en consecuencia las estructuras organizativas necesariamente como estructuras verticales, coherentes con modelos jerárquicos propios de las relaciones jurídicas que se dan en el acto de comercio. Casi no podemos imaginar una estructura organizativa que prescinda de directivas y encuentre modelos organizativos más apropiados al hecho de la participación.

Esta situación no se ve reflejada solo en los modelos organizativos internos de las cooperativas, sino que trasciende a otros temas como el análisis financiero y contable del hecho económico en las actividades asociativas. Los sistemas contables cooperativos tienen especificidades propias del acto cooperativo que muchas veces se ven distorsionados por querer aplicar normas propias de las relaciones mercantiles.

Aplicación de normas de Derecho Laboral por analogía al proceso cooperativo.

La Constitución Nacional reconoce la existencia del trabajo asociado como expresión propia de las relaciones de trabajo que se dan en las cooperativas. Son

los asociados quienes establecen las normas que regularán el hecho de trabajo cooperativo. Sin embargo la mayoría de las relaciones laborales que se desarrollan en el país son básicamente de dos tipos: dependientes basadas en un vínculo patrono trabajador o por cuenta propia, la mayoría de los casos en el sector informal de la economía.

Esta situación trae como consecuencia que se pretenda aplicar a las cooperativas y a los asociados que trabajan en ella, normas propias de la relación patrono trabajador que supone la existencia de un débil jurídico, el trabajador debe ser protegido o defenderse del patrono.

En el trabajo asociado la relación es parte del acuerdo cooperativo y por lo tanto respetando los derechos humanos y los principios cooperativos, se establecen las normas de trabajo atendiendo a las necesidades de la organización y la de los asociados.

Actualmente se han generado normas laborales que buscan poner un freno a los excesos que los empleadores, en atención a sus intereses empresariales, pudieran cometer en perjuicio de sus trabajadores. Pretender aplicar esas disposiciones fundamentadas en las relaciones de trabajo subordinado, sin hacer las debidas adecuaciones propias del trabajo asociado que se da en las cooperativas, pueden traer grandes inconvenientes a las actividades económicas desarrolladas en forma cooperativa.

Obtención de los certificados de cumplimiento

Como se ha señalado para hacer valer los privilegios que otorga el Estado a las Cooperativas es necesario contar con un Certificado de Cumplimiento. Una Providencia Administrativa de la Superintendencia Nacional de Cooperativas regula el procedimiento para su expedición. Vale señalar que no indica el plazo que tiene el organismo para tramitar y entregar dicha certificación.

La Ley expresamente consagra que se debe verificar si existen trabajadores no asociados por más del término legal permitido, hasta seis meses, y en el caso de las cooperativas cuyo objeto sea la obtención de bienes o servicios, la comprobación de que no existe el reparto de los excedentes producidos por actividades con terceros. Sin embargo el procedimiento administrativo además de estos extremos legales, exige haber presentado oportunamente la información contable y otros controles de la cooperativa de acuerdo a las normas establecidas por la Superintendencia, lo cual le da un alcance mayor a lo previsto en la Ley.

No obstante a que se emite un certificado provisional con la solicitud, debido al volumen de requerimientos que maneja el órgano de control este proceso puede durar hasta 180 días, lo que puede traer consecuencias desfavorables a las cooperativas que requieren hacer valer los medios de promoción del Estado para este tipo de organizaciones.

Procedimientos para la transformación, fusión, escisión y segregación.

La Ley establece la posibilidad legal de transformar por voluntad de los asociados la personería jurídica de la cooperativa mediante las figuras de fusión, escisión, segregación, entre otras, sin embargo la norma no precisa las definiciones, ni situaciones jurídicas propias de estos procesos, los cuales deberían estar claramente definidos en la Ley y los procedimientos prácticos de cómo actuar ante estas situaciones establecidos en el reglamento de la Ley, el cual aún no ha entrado en vigencia.

Un tema de consecuencias legales importante para los asociados y la cooperativa está relacionado con los fondos irrepartibles, que hacer en caso de una escisión ¿Cuál de las personas jurídicas puede hacer uso de los fondos? ¿Se pueden dividir también los fondos en las dos nuevas figuras jurídicas? ¿Cuál es el destino de los fondos irrepartibles? Estas situaciones deberían estar plasmadas con mayor amplitud en la norma y contar con una reglamentación apropiada.

Falta de una visión compartida en los entes responsables de hacer valer los medios de promoción y protección del Estado

Como quiera que es una política pública la promoción del cooperativismo, los entes del Estado han incorporado medios y mecanismos para lograr la incorporación del pueblo organizado bajo esta figura jurídica.

Cada organismo público tiene su manera de entender la relación con cooperativas y desde sus políticas internas se establecen requisitos y condiciones a las cooperativas, sin una unidad de criterio o visión compartida. Algunas exigencias ponen en entredicho la autonomía de las cooperativas, quienes por obtener una contratación o privilegio ceden ante el poder del Estado.

Modificación de las estructuras organizativas internas acordadas por el colectivo, exigencia acerca del régimen de responsabilidad, imposición de capital mínimo para optar como si se tratase de empresas mercantiles, son algunos ejemplos de cómo el organismo con el que se está relacionando la cooperativa, impone sus condiciones.

Al no existir uniformidad en la política de promoción y protección, cada organización tiene requisitos y procedimientos que en algunos casos son contradictorios, lo que trae como consecuencia demoras o pérdidas de oportunidades para las cooperativas.

Los Tributos Municipales y Regionales

La Ley Especial de Asociaciones Cooperativas establece como mecanismo para la promoción de las cooperativas, la exención de impuestos nacionales directos, tasas, contribuciones especiales y derechos registrales.

En virtud de la autonomía tributaria que tiene los Estados y Municipios consagrada en nuestra Constitución Nacional, la norma regula los impuestos nacionales, pero no a los tributos locales y regionales. Cabe destacar que la Ley en reconocimiento de esta autonomía, hace un exhorto para que los Estados y Municipios dispongan de mecanismos para promover y proteger este tipo de organizaciones en coherencia a lo establecido en ella.

Esta no precisión en cuanto al régimen tributario aplicable a las cooperativas, ha traído como consecuencia que cada municipio tenga una política tributaria diferente, aquellos que han tomado la decisión política de apoyar el desarrollo y consolidación del sector cooperativo en su localidad, dicta disposiciones favorables a este tipo de organización, otros le dan igual tratamiento que a las empresas mercantiles.

Procedimientos sancionatorios

Evidentemente en el proceso de redacción de la Ley se expresó un error en cuanto a la cuantía de las multas y las causales, a menor incumplimiento mayor es el monto equivalente en bolívares como sanción y a mayor incumplimiento menor es el monto aplicable.

El procedimiento sancionatorio le confiere amplios poderes al Estado de aplicar distintas mediadas como sanción a los incumplimientos de los preceptos legales y doctrinales que deben guiar la actuación cooperativa, existen quienes justifican estas acciones del Estado producto de los mecanismos de promoción y protección que se le otorgan al sector, para otros se extralimita el Estado al imponer un régimen de control y fiscalización tan riguroso a un tipo de personería jurídica en especial.

Jurisdicción especial

En la actualidad no existe una jurisdicción especial que conozca las causas en la que las cooperativas y los cooperativistas sean parte, la Ley vigente en previsión de ello como Disposición Transitoria contempla que hasta que se cree la jurisdicción especial en materia asociativa, los tribunales competentes para conocer las acciones y recursos judiciales previstos en la Ley, son los tribunales de municipio, independientemente de la cuantía, aplicándose el procedimiento del juicio breve previsto en el Código de Procedimiento Civil.

El no contar con una jurisdicción especial debilita la consolidación de la jurisprudencia cooperativa y la unidad de criterio se ve limitada por la diversidad

razonamientos que aplican los diferentes jueces a nivel nacional en la administración de justicia.

Hace falta el Reglamento de la Ley

La Ley vigente contiene los principios fundamentales, el espíritu de la norma, pero sin dudas se requiere su reglamentación. El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla.

Al estar subordinados a la Constitución y a la Ley, posibilita su aplicación, complementan y detallan lo necesario para asegurar y facilitar su cumplimiento desarrollando términos sin complementarla a través de interpretaciones, sino que pone en práctica los mandatos legales.

Los reglamentos de las leyes están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben, sin alterar su espíritu.

Al no entrar en vigencia el Reglamento de la Ley, que vale la pena destacar, fue ampliamente consultado y debatido con el sector, existe un vacío procedimental en la aplicación de la Ley, esto ha traído como consecuencia que el órgano de control, establezca normas vía Providencias Administrativas u opiniones emanada de las dependencias de la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Problemas de la legislación cooperativa desde la perspectiva de género

La Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 2º consagra que el ordenamiento jurídico está guiado por valores, entre los cuales destacan la vida, la libertad, la igualdad, la solidaridad, entre otros. Igualmente como reconocimiento de los Derechos Humanos el Artículo 21 de la Carta Magna reconoce que “Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona” resaltado nuestro.

La Ley Especial de Asociaciones Cooperativas en coherencia con los principios constitucionales y cooperativos establece disposiciones que garantizan la igualdad en la participación sin hacer regulación especial en materia de perspectiva de género. La norma positiva no hace ninguna mención que limite la incorporación de la mujer o que haga distinción o diferencias en relación con la participación de los hombres, al contrario el espíritu del legislador es el reconocimiento al derechos que tienen hombres y mujeres que mediante un acuerdo libre e igualitario deciden constituir y mantener una empresa asociativa de Derecho Cooperativo, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés

social y beneficio colectivo, sin privilegios para ninguno de sus miembros. Artículo 6 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas.

Es de hacer notar que en Venezuela las organizaciones cooperativas en cualquiera de sus grados cuentan con una participación activa de la mujer, en muchos casos con presencia mayoritaria, aunque no se tienen cifras recientes reconocidas oficialmente, ni por el sector, ni de organismos del Estado.

Las cooperativas y diferentes formas de empresas asociativas presentan ventajas particulares para la mujer, ya que constituyen: una estrategia educativa, una estrategia organizativa a través de la participación desarrolla la autoconfianza, ofrecen igualdad de oportunidades, mayor presencia social y poder para alcanzar cambios de status y un medio para satisfacer necesidades básicas.⁹

Actualmente se encuentra en proceso de aprobación en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica para la Equidad e Igualdad de Género, en el texto oficial del proyecto se establece en uno de sus artículos la Incorporación al desarrollo económico con equidad e igualdad el cual reza: “El Estado velará por la efectiva incorporación de mujeres y hombres, en la producción social, cooperativas, micro empresas, pequeñas, medianas y grandes industrias en igualdad de condiciones”. Resaltado nuestro.

Proyectos de reforma legal y perspectivas futuras de la legislación cooperativa.

La Superintendencia Nacional de Cooperativas preparó un proyecto de Ley de Cooperativas, para que fuese considerado e incluido en el grupo de Leyes aprobadas por el Presidente de la República mediante Decretos Leyes en virtud de la habilitación que le otorgó la Asamblea Nacional. Cabe destacar que dicho proyecto no fue consultado con el sector cooperativo.

El proyecto de Ley de Cooperativas no fue incluido en el grupo de esos Decretos Leyes y fue remitido por la Presidencia de la República a la Asamblea Nacional para su consideración, una vez que concluyó el período de habilitación, el 1 de Agosto del 2008. Oportunidad en la que se anuncia oficialmente que será sometida a consulta pública.

La justificación y motivación de esta propuesta la encontramos en la Exposición de Motivos que antecede al proyecto, la cual reza:

⁹ Ulshoefer, Petra. Recomendaciones de la OIT con respecto a la igualdad de oportunidades para la mujer trabajadora en el sector cooperativo y de empresas asociativas. 1989

“Es por ello, que se dicte el presente Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley, para facilitar que el cooperativismo sea un elemento básico para el desarrollo de las fuerzas productivas en el actual modelo económico, siendo el aspecto más resaltante el compromiso de las cooperativas con la colectividad y la comunidad en general.

El presente Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley, aclara dudas y vacíos de la anterior Ley, como por ejemplo, los trámites para la constitución de las cooperativas, la forma en que deben constar los aportes de los asociados y asociadas, principios organizativos para las instancias organizativas de las cooperativas; se aclaran y especifican las atribuciones de las asambleas de asociados y asociadas. Se fijan medidas para una más clara administración de las finanzas, estableciendo que los balances económicos y sociales, así como las memorias y cuentas de cada una de las instancias que integran la cooperativa deberán estar a disposición de los asociados y asociadas por lo menos con quince días de anticipación, salvo que los Estatutos prevean mayor tiempo. Se hace una mejor regulación del trabajo de no asociados. Se garantiza a las asociadas y asociados el disfrute de las conquistas laborales como vacaciones, reposo médicos, pre y post natal, así como a la seguridad social.

Lo sustancial en el proyecto es el articulado referente al relanzamiento de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOB), como un órgano desconcentrado con autonomía administrativa y funcional, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, enfatizándose sus funciones de fiscalización y control así como el reestablecimiento de las funciones de fomento, promoción y educación.

Por último, se hacen importantes modificaciones en lo referente a las sanciones, ampliándose el número de ellas para darle a la Superintendencia mayor flexibilidad, de manera tal, que se aplique la más adecuada a fin de procurar la protección de los asociados y evitar que la simulación del acto cooperativo, orientado su funcionamiento conforme al presente Decreto Con Valor, Rango y Fuerza de Ley.”¹⁰

Las consideraciones, en general, son más de tipo reglamentarias de la Ley, complementos y aclaratorias que permitan su aplicabilidad, sin embargo se dan contradicciones y en algunos tópicos se regresa al espíritu y letra de la legislación de 1966.

Sin embargo, lo explícitamente declarado como “sustancial” es el relanzamiento de la Superintendencia Nacional de Cooperativas. De hecho el proyecto de Ley abunda en normas referentes a las potestades y acciones de dicha Superintendencia ampliando la función sólo contralora que tiene en el presente a funciones de fomento, promoción y educación.

¹⁰ Exposición de motivos Propuesta de modificación de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. 2008

Es importante destacar que el 31 de Julio de este mismo año 2008 fue aprobada la LEY PARA LA PROMOCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA Y UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL, en la que se estableció que la promoción de las cooperativas es competencia del INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA. Teniendo la Presidencia de la República dos proyectos de leyes, el de cooperativas y el de la promoción y desarrollo de las unidades de propiedad social, con propuestas diferentes acerca de quién sería el ente responsable de la promoción y al haberse aprobado que la competencia de promoción estuviese en el INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA, se puede inferir que el Ejecutivo Nacional considera que la Superintendencia de Cooperativas debe dedicarse fundamentalmente a las funciones de control que le son propias.

Al remitirse el proyecto de ley a la Asamblea Nacional, se abren nuevas posibilidades de participación de las cooperativas en su análisis.

Se podría optar por varios caminos de desarrollo legislativo, como aprobar el reglamento de ley ya concluido en consulta con el movimiento cooperativo, y/o aprobar una reforma de la ley actual o la aprobación de una nueva ley de cooperativas.

Dadas las circunstancias políticas propias de un año electoral consideramos que cualquier opción de aprobación o modificación de los instrumentos legales, sólo podría darse a partir del año 2009.

En relación con las perspectivas de la legislación cooperativa, en el contexto de un gobierno y una Asamblea Nacional que se declaran socialistas, es importante resaltar:

El tema de cuál es el concepto de socialismo que se quiere desarrollar en el país, es de suma relevancia para poder avizorar las tendencias en el campo legislativo en la materia cooperativa.

En las fuerzas políticas vinculadas al gobierno se aprecian, al menos, dos tendencias:

Para unos el Socialismo del Siglo XXI es un modelo social de participación mediante la organización de la población en todos los ámbitos, especialmente en el hecho económico. Este modelo privilegia formas de producción, consumo y comercialización con modalidades de autogestión y también cogestión con el sector público. En las empresas públicas, las modalidades de gestión incluyen la participación protagónica de los trabajadores y la comunidad. Es la visión de una sociedad que se construye integrando múltiples formas organizativas de la

población, especialmente con el desarrollo de la organización participativa en la economía.

Para otros, la visión del Socialismo del siglo XXI, en una primera etapa, supone procesos centralizadores de la organización social para establecer las condiciones para nuevos procesos de participación y organización de la comunidad expresados de forma similar a la primera tendencia. El Estado debe controlar especialmente los procesos económicos para lo cual las empresas deben subordinarse a sus políticas y planificación o estar directamente gestionadas por el gobierno central.

Para la primera tendencia las cooperativas y otras formas asociativas son claves en la construcción del Socialismo. Para la otra corriente el esfuerzo fundamental debe darse en el desarrollo de una Economía del Estado y el control de las otras modalidades de hacer economía, entre ellas las empresas asociativas como las cooperativas.

El marco legal tenderá a ser coherente con las tendencias que predominen, concibiendo un movimiento cooperativo muy autónomo u otro subordinado a las políticas públicas.