

## Acerca de la Reforma de la Ley de Cooperativas de Venezuela

**Alberto García Muller**\*

Universidad de Los Andes, Mérida

### Resumen

El presente documento propone cual debería ser el ámbito y las características de la reforma de la Ley General de Asociaciones Cooperativas de Venezuela, analiza los principales institutos normativos que debería contemplar el proyecto y recomienda la metodología a seguir para su elaboración.

Parte de la constatación de lo que significa el sector social o solidario en el país, cuya porción quizás más dinámica lo constituyen las cooperativas, para proponer que se trate de un Proyecto de Ley del Sector Social o Solidario de la Economía, y no un mero proyecto de reforma de la Ley de Cooperativas.

Define las características generales que debería tener la misma, determina cuál debería ser su estructura orgánica, los rasgos fundamentales del contenido legal y propone una metodología a utilizar en su formulación, en el entendido que tratándose de una Ley que va regular un sector que se caracteriza por ser eminentemente participativo, el proceso de su formulación debería mantener dicho carácter.

### Abstract

Starting with an overview of the social economy sector in Venezuela, this paper presents the context and characteristics of a proposed reform of the Venezuelan General Law of Cooperative Associations. The author's proposal is that the new law should be a Law for the Social Sector and not only for the Cooperatives. The paper contains an analysis of the principal aspects that should contain this project of reform, and recommends a methodology for its elaboration in a participative way.

---

\* Profesor de la Universidad de Los Andes de Mérida, Venezuela  
E-mail: [amuller@ula.ve](mailto:amuller@ula.ve)

## 1. EL SECTOR SOCIAL O SOLIDARIO

En el campo de la economía popular en el país se ha venido conformando una amplia gama de organizaciones y empresas de propiedad y gestión de los trabajadores que actúan bajo la forma de Cooperativas y sus Organismos de Integración: Centrales Regionales y Federaciones; de Cajas de Ahorro y Fondos de Empleados; de Institutos de Previsión Social de naturaleza privada; de Asociaciones Civiles que ejercen actividad económica directa en beneficio de sus asociados; de verdaderas empresas constituídas bajo las normas sobre Sociedades previstas en el Código Civil en lugar de acogerse a las figuras mercantiles (sociedades anónimas, fundamentalmente). En el sector agrario, de Uniones de Prestatarios y de Usuarios de Crédito, de Asociaciones de Productores que prestan servicios socioeconómicos a sus miembros, de Empresas Colectivas remanentes del proceso de Reforma Agraria, así como de otras empresas asociativas y formas participativas tanto formales como informales que tienen en común la práctica de la solidaridad y que constituyen lo que se ha dado en nombrar Economía Social o Solidaria.

Aún cuando no existen estadísticas confiables, podríamos estimar que su número depasan las diez mil unidades con cerca de dos millones de miembros, así:

Tipo	Unidades	Miembros
Cajas de Ahorro y similares	2.000	1.000.000
Cooperativas	1.000	400.000
Institutos de Previsión Social	1.000	300.000
Asociaciones y Sociedades Civiles	4.000	200.000
Sector agrario	1.000	100.000
<b>Total aproximado</b>	<b>10.000</b>	<b>2.000.000</b>

Si a ello le agregamos que sus miembros generalmente son jefes de familia y que cada grupo familiar en el país consta aproximadamente de 5 personas, resulta que cerca de diez millones de venezolanos (el 46% de la población) reciben servicios o se benefician de alguna manera de las empresas solidarias.

Los ahorros de los trabajadores miembros y los capitales aportados por los mismos en dichas empresas y organizaciones son altamente significativos. Piénsese solamente que las cooperativas tienen unos tres mil quinientos millones de bolívares de capital y los haberes de los asociados de las cajas de ahorro depasan el millar de millardos. Ello, sin contar los recursos económicos de los institutos de previsión social, de las sociedades civiles de vivienda, de salud, de transportistas y demás formas asociativas no contabilizadas.

### **Actividades:**

Esas organizaciones y empresas que pertenecen a los trabajadores, a los pobladores y, en general, a los estratos bajos y medios de la sociedad, cumplen importantes actividades de producción y prestación de bienes y servicios esenciales y primarios para la población, así como generan millares de empleos.

En relación con sus operaciones valdría la pena mencionar algunos ejemplos significativos: a) el ahorro de más de un millón de grupos familiares del país se encuentra en sus cajas de ahorro y cooperativas del mismo tipo, los que acceden al crédito oportuno y económico a través de ellas; b) una parte creciente de la distribución de alimentos en el país viene siendo asumida por las ferias de consumo desarrolladas por el movimiento cooperativo en coordinación con los productores agrícolas organizados; c) la adquisición de vivienda propia por las clases medias en cientos de miles de casos ha sido posible gracias a los préstamos que les conceden las cajas de ahorro y por intermedio de las asociaciones civiles de vivienda; d) la protección de la salud de amplios estratos de profesionales y técnicos está siendo cubierta por sus institutos de previsión social y por sistemas autogestionarios; e) la mayor parte del transporte de pasajeros en el país es realizado por cooperativas y sociedades de transportistas; f) un alto porcentaje de servicios funerarios de las clases populares es prestado por el sistema cooperativo, etc.

Los ahorros y reducciones de precios que percibe la población por los servicios que les prestan las organizaciones solidarias no han sido cuantificados. Sin embargo, podríamos adelantar que están en un orden no menor del 20%, en promedio, de los costos de servicios semejantes prestados por empresas y organizaciones de naturaleza lucrativa.

### **Características:**

a) Estas Empresas comparten el *cumplimiento de los principios* de control democrático y participativo de sus integrantes en la propiedad y en la gestión social; el énfasis en la autocapacitación; la distribución de los excedentes económicos que obtienen de sus operaciones en proporción a la participación de los miembros en las operaciones sociales y no en el capital aportado; la ayuda mutua; en algunos casos, la vinculación con la comunidad en donde actúan; la honestidad y, por sobre todo, la solidaridad como su valor supremo;

b) Son empresas normalmente de pequeñas dimensiones aunque en ciertos casos alcanzan magnitudes significativas, bastante bien administradas, la mayor parte de las veces por voluntarios de gran vocación pero en veces deficientemente capacitados en técnicas de gestión y con notables deficiencias tecnológicas en sus procesos productivos y de servicios;

c) En las mismas se potencian las capacidades creativas y solidarias del pueblo en la solución colectiva de sus necesidades básicas y se da prioridad a la generación de bienes y servicios esenciales y primarios, con muy alta intensidad de creación de trabajo estable y

digno, indisolublemente insertadas con la vida local y, en ciertos casos, regional, en particular, en el centro occidente del país;

d) En estas empresas y organizaciones se llevan a la práctica reales procesos de democratización de la economía. A su interior generalmente se dan relaciones participativas, se desarrollan procesos educativos no formales y se practican formas inéditas de trabajo asociado y participativo que generan ocupación directa o indirecta a millares de personas, no cuantificadas hasta ahora;

e) La sinergia producida por la participación de la población involucrada en las actividades de las empresas y organizaciones solidarias produce originales soluciones productivas y de gestión, eleva notablemente sus resultados y potencializa sus capacidades de generación de bienes y servicios;

f) La mayor parte de esas empresas y organizaciones sufren de una crónica carencia de capitales por estar mayoritariamente constituidas por personas de escasos recursos económicos. Sin embargo, otras tienen recursos en exceso, como es el caso de las cajas de ahorro que los invierten en la banca comercial en lugar de emplearlos en beneficio del sector;

g) Sin embargo, quizás su mayor problema, a excepción de las cooperativas entre sí, pero cierto en relación con otras formas asociativas, es la falta de articulación funcional entre las mismas, lo que las hace actuar como un archipiélago de pequeñas empresas sin que hayan logrado generar economías de escala a nivel regional y nacional, así como ausencia de un real liderazgo que las proyecte como un tercer sector, el Sector de Economía Social o Solidaria, dentro de la vida nacional.

### **Control y Fomento público:**

La existencia de diversas dependencias públicas con injerencia sobre las organizaciones solidarias (Ministerio de Finanzas para el control de las Cajas de Ahorro; Ministerio de la Producción y el Comercio para las cooperativas) produce dispersión, incongruencia, descoordinación y despilfarro de la acción del Estado respecto de las mismas y en la práctica, conduce a hacer ineficiente el control estatal sobre estas formas de economía popular.

Los Institutos de Previsión Social y demás formas asociativas constituidas bajo la forma de Asociaciones o Sociedades Civiles no son objeto de control alguno, quizás por lo cual, en muchos casos se observa que las actuaciones incorrectas en detrimento de sus miembros normalmente quedan impunes.

Por otra parte, al parcializado, tardío y burocratizado financiamiento público que tradicionalmente tenían las cooperativas y algunas empresas asociativas, se une la creación de un Fondo Único para el financiamiento estatal al sector social del cual no se sabe la forma de trato que va a dar al mismo.

**Problemática legislativa:**

Esta amplia gama de organizaciones y empresas socioeconómicas viene siendo dispersamente regulada por el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, las cooperativas se rigen por la Ley General de Asociaciones Cooperativas de 1.966, con una reforma menor de 1975. Las cajas de ahorro, por la misma Ley, en cuanto les fuere aplicable. Las demás formas asociativas se regulan precariamente por las disposiciones del Código Civil sobre sociedades.

En la práctica, las cooperativas y sus organismos de integración están deficientemente regulados por la inadecuación de la Ley General de Asociaciones Cooperativas vigente a la situación actual del movimiento cooperativo, fundamentalmente en cuanto se refiere:

- a) a los engorrosos requisitos y procedimientos para su constitución. En efecto, la Ley prevé un costoso, laborioso, complejo y largo procedimiento para el otorgamiento de la personería jurídica y de la autorización administrativa para iniciar el funcionamiento administrativo y social;
- b) la concepción limitada de sus sistemas administrativos, económicos y financieros, en tanto que la Ley –que data de 1966- fue diseñada para regular pequeñas y parroquianas cooperativas de ahorro y crédito conformadas por personas de pocas luces y menores recursos económicos;
- c) el excesivo intervencionismo del Estado, reflejado en un excesivo poder de la autoridad pública de control y fiscalización (la Superintendencia Nacional de Cooperativas y la Superintendencia de Cajas de Ahorro), con casi ilimitados poderes discrecionales sobre el nacimiento, crecimiento, desarrollo y extinción de las mismas;
- d) la falta de regulación de la integración o inter-cooperación, esto es, de las formas de articulación vertical y horizontal de las empresas o unidades de base, de manera de poder conformar un sector económico social con cierta coherencia y viabilidad macroeconómica;
- e) la imposibilidad de actuar en igualdad de condiciones con las demás empresas, dado que no se les permite actuar en numerosos campos de actividad fundamentalmente financiera (bancos, seguros, fideicomisos, etc);
- f) el inadecuado sistema de financiamiento estatal: escaso, tardío, parcializado y burocratizado;
- g) y la falta de normas apropiadas sobre procesos judiciales que impide en la práctica la resolución de conflictos, con la subsiguiente inseguridad jurídica y sus efectos en el área social, administrativa y financiera.

Por otra lado, a las Cajas de Ahorro, Fondos de Empleados y similares se les aplica análogamente la Ley de Cooperativas, sujeta a la discrecionalidad de la autoridad pública de aplicación. En el Congreso de la República cursa un proyecto de Ley específico que no resuelve su problemática y, antes por el contrario, las sujeta a un marco jurídico inadecuado, a la par que establece un inaceptable intervencionismo y dirigismo estatal,

incompatible con su real importancia y con las tendencias modernas de desregulación de la actividad privada.

Los Institutos de Previsión Social, las asociaciones civiles que desarrollan actividad económica directa para sus asociados, las sociedades civiles, las empresas asociativas agrarias y demás formas participativas son genéricamente reguladas por las disposiciones del Código Civil, a todas luces inadecuadas para regularlas, ya que se trata de entidades de naturaleza diferente a las previstas en dicho Código, además que las deja huérfanas de todo control del Estado o las libra a un control asfixiante por entes públicos de menor jerarquía.

Este conjunto de empresas asociativas, que por su naturaleza debieron ser reguladas por la Ley General de Asociaciones Cooperativas (interpretétese “general” y “asociaciones”), desertaron de ella por las insuficiencias históricas de la legislación cooperativa; por los intereses coyunturales de las autoridades públicas interesadas en impedir la unión de todas las expresiones asociativas (la segregación en 1976 de las cajas de ahorro de la Superintendencia de Cooperativas) y más bien, mantener y fomentar su separación y, sobre todo, “ por la pretensión de los sujetos que las constituyen de escapar a algunas exigencias derivadas de los principios cooperativos, y la búsqueda –justificable en ocasiones- de esquemas jurídicos más flexibles o más adaptados al objeto social específico que el proporcionado por la cooperativa”.

## **2. EL PROYECTO DE LEY**

### **Ambito:**

Dentro de la economía nacional hasta ahora se han podido distinguir dos sectores claramente diferenciados: el sector público, integrado por las entidades y empresas públicas, y el sector privado, constituido por las tradicionales empresas privadas lucrativas.

A la par de ellos, se encuentra un Tercer sector, Social o Solidario, formado por esa constelación de organizaciones y empresas participativas más o menos bien estructuradas, conformadas por la base de la población nacional que desarrollan fundamentales actividades económicas y sociales, inspiradas en principios diferentes a los que animan a los otros sectores: del público, inspirado en el interés colectivo y en el que los entes públicos actúan con predominancia y el sector privado tradicional, animado exclusivamente por la ganancia económica. Son las Cooperativas, las Cajas de Ahorro, las Empresas asociativas, Institutos de Previsión Social, etc.

La nueva Ley debería abarcar ese sector de Economía Social o Solidaria y no solo a las cooperativas y reconocerlo como un sector diferenciado de la vida nacional al lado de los sectores público y privado, basado en la cooperación, la ayuda mutua y la solidaridad;

Regularía las empresas y organizaciones que lo componen y sus relaciones mutuas; articularía vertical y horizontalmente dichas expresiones económico sociales para constituir un sector socioeconómico propio; garantizaría su fomento por parte del Estado en ejecución de lo preceptuado en la Constitución y, en general, propendería al desarrollo

nacional sustentable mediante la creación de empleo estable y la generación de actividades productivas esenciales y primarias a través de Empresas participativas.

### **Naturaleza:**

Como nota esencial, el proyecto debería recoger las inquietudes y opiniones de amplios grupos de dirigentes de los diversos subsectores que componen la Economía Social o Solidaria en Venezuela, resultado de su participación en el proceso de elaboración, a la vez que incorpore los mecanismos e institutos regulatorios más avanzados de la legislación internacional en la materia.

La Ley debería tener el carácter de orgánica por cuanto: a) reconocería y regularía un Sector específico de la actividad económica y social nacional, conformado por el conjunto de entes, organismos y actividades de naturaleza específicamente solidaria, diferente de los sectores público y privado tradicional lucrativo, regulados por las normas del Derecho Público y del Derecho Mercantil y, b) con ello le otorgaría estabilidad y preeminencia a sus normas e impediría que los principios, derechos y beneficios previstos en la Ley puedan ser desconocidos o menoscabados por leyes especiales.

Pudiera tratarse de una sola Ley amplia y completa que establezca el conjunto de principios, características e instituciones genéricas del Sector y que, en su propio texto contemple los distintos subsectores que lo componen, o la posibilidad de una Ley genérica que permita el dictado de leyes particulares o especiales para cada subsector, ajustadas a aquélla.

Otra vía pudiera ser el dictado de una Ley que configure solamente los principios y organismos fundamentales de la Economía Solidaria, dejando en vigencia las leyes particulares que regulan subsectores o aspectos parciales, con el problema de determinar cuales de sus artículos quedan derogados por estar en contradicción con los nuevos.

### **Características:**

Lo fundamental, es que se dote a la Economía Social o Solidaria de un cuerpo jurídico ágil y moderno, en consonancia con su importancia actual y, sobre todo, que le permita enfrentarse con éxito a la vida económica y social contemporánea que se caracterice por:

a) Su amplitud y flexibilidad: esto es, abarcar las más diferentes formas asociativas de la Economía Solidaria o social, evitando disposiciones rígidas o esquemas y estructuras estrictas; deben ser, a la vez, normas lo suficientemente restrictivas que excluyan las pseudo unidades o pseudo empresas solidarias y lo bastante amplias para que puedan aplicarse a todo tipo de unidad o Empresa Solidaria.

b) Ser normas generales y supletorias: disposiciones que regulen sólo los aspectos más esenciales, dejando a las distintas formas o expresiones asociativas la regulación de su

funcionamiento específico de acuerdo a sus propias y particulares condiciones, sin que ello impida establecer algunas normas imperativas básicas que garanticen la identidad solidaria.

La Ley constaría de tres tipos de disposiciones: *imperativas*, pocas, por cierto, que establecerían las normas de necesario cumplimiento para que una empresa o actividad pueda ser considerada solidaria; *indicativas*, las más numerosas, que refieran a cada Empresa o institución Solidaria la regulación en sus normas internas de los contenidos que ellas establecen y *supletorias*, las que se aplicarían en defecto de las anteriores.

c) Garantice la autonomía e independencia de la Economía Social o Solidaria y reconozca su capacidad para dirigirse y autocontrolarse por medio de sus organismos de integración;

d) Le permita realizar todo tipo de actividad lícita en igualdad de condiciones con los demás sectores, sin más limitaciones que el orden público y sus principios fundamentales;

e) asegure la protección y fomento del Estado, por lo menos transitorio, para su desarrollo y consolidación por medio del establecimiento de derechos y beneficios específicos, así como de un régimen impositivo favorable, en compensación del carácter de utilidad pública e interés social que se le reconoce al sector.

La Ley estaría estructurada en secciones, capítulos y artículos. Cada artículo regularía un instituto jurídico específico. Los artículos se dividirían en números que establecerían las normas fundamentales de cada instituto jurídico. Los artículos se agruparían en secciones de acuerdo con los conjuntos normativos similares, y las secciones en capítulos que realicen la distribución básica de la Ley.

### **Principales institutos jurídicos:**

La Ley debería contemplar los siguientes aspectos fundamentales, estructurados según conjuntos de institutos jurídicos, en capítulos o partes, de la manera siguiente:

#### **1. Las disposiciones fundamentales de la Economía Social o Solidaria:**

1.1. Los objetivos de la Ley, los principios básicos del sector y su definición; las organizaciones y empresas que lo componen, y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley;

1.2. El orden de prelación de las fuentes aplicables; facultar a sus componentes para realizar todo tipo de operaciones lícitas, en igualdad de condiciones con las demás empresas y dictar normas generales sobre la integración, el trabajo, la formación y la propiedad social o solidaria;

## **2. La Regulación de la Empresa de base o de primer grado:**

2.1. Definir y caracterizar la Empresa Solidaria; regular el período de promoción a través de las formas previas u empresas simplificadas, la etapa de promoción o período inicial de funcionamiento ; agilizar al máximo el procedimiento de constitución; reducir el número mínimo de miembros; simplificar los trámites a una asamblea de fundación y su consecutivo reconocimiento jurídico; presumir que adoptan los modelos de normas internas propuestos por los organismos de integración si no aprueban normas internas propias; permitir la operación de Empresas Solidarias extranjeras, binacionales o internacionales;

2.2. Establecer el principio de la doble condición según el cual todo miembro sea a la vez copropietario y usuario, suministrador o trabajador; garantizar el derecho de gozar de los servicios sociales a los familiares de los miembros, si éstos lo autorizan; crear la figura del miembro adherente; ampliar y reforzar el régimen de responsabilidad patrimonial de los miembros y directivos por las operaciones sociales tanto en su cuantía como en el tiempo;

2.3. Precisar los deberes y derechos de los miembros, especificando los de participación en las operaciones sociales y el derecho de información; incorporar el derecho de receso como causal de pérdida de la condición de miembro y la transmisión hereditaria de la misma; someter a conciliación y arbitraje interno las sanciones y la exclusión, descongestionando al órgano deliberante de su conocimiento; regular el reintegro de los aportes sociales y crear la figura de los aportantes externos;

2.4. Permitir que las Empresas Solidarias adopten la estructura organizativa que mejor convenga a sus necesidades siempre que constituyan un órgano deliberante y un representante legal; autorizar la constitución temporal de un órgano único y de órganos unipersonales en Empresas de pequeñas dimensiones ;

2.5. Precisar las competencias propias de las que puede delegar el órgano deliberante; limitar la representación en el mismo, impidiendo que lo puedan ser los directivos; autorizar la participación de los aportantes externos, de los trabajadores y de los usuarios permanentes; regular los mecanismos de impugnación de los acuerdos sociales y establecer las condiciones para la reunión en segundo grado;

2.6. Constituir el órgano directivo con participación de las diversas categorías de miembros, de los asalariados y de los aportantes externos; autorizar la delegación temporal en el órgano ejecutivo o en otra Empresa Solidaria; permitir la creación de secciones dotadas de autonomía funcional en la gestión ordinaria y con patrimonio afectado a sus operaciones; hacer obligatoria la constitución de un órgano educativo y del órgano de control interno, al que se le faculte para intentar el Juicio de Cuentas contra quienes estén en la obligación de rendirlas;

2.7. Crear el cargo de Contralor Interno, profesional o Empresa Solidaria, especializado en el examen económico, administrativo, financiero y contable, así como los de asesores jurídico y económico, cuando fuere procedente; crear el órgano de conciliación y arbitraje interno para la resolución de los conflictos previa a la vía judicial; permitir la

composición colectiva del órgano ejecutivo, precisar las atribuciones propias y sus relaciones con el órgano directivo, prohibir remunerarlo según el volumen de las operaciones sociales y obligar la constitución de garantías a quienes manejen valores;

2.8. Ampliar el lapso de duración de los directivos; permitir remunerarlos con anticipos a cuenta de los excedentes y precisar su régimen de responsabilidad, distinguiendo los casos en que es solidaria por los acuerdos que adopten, por los actos fuera del objeto social y los que excedan de su competencia, de la personal en el ejercicio de las atribuciones que les son propias; sancionar las distribuciones patrimoniales irregulares;

2.9. Restringir el empleo de asalariados sólo a las Empresas Solidarias de obtención de bienes y servicios; sujetarlos al régimen laboral ordinario aún cuando tuviesen la condición de miembros, a menos que se trate de trabajo voluntario a tiempo parcial por razones de interés social o experiencias colectivas. Crear la figura del miembro de trabajo en las empresas de obtención ; establecer sistemas de participación de los mismos en el capital, la gestión y los excedentes;

2.10. Obligar el establecimiento de sistemas de seguridad y protección social para los miembros y directivos que presten trabajo personal a la Empresa Solidaria, la que sólo a tales efectos tendría la condición de patrono; lo mismo, para los miembros y sus familiares:

2.11. Reforzar el régimen de los recursos económicos de la Empresa Solidaria de manera de hacerla más confiable desde el punto de vista patrimonial. Según sus características particulares, permitir que el capital sea fijo, variable, limitado o ilimitado; exigir un capital mínimo según el estudio de viabilidad, aportado por los miembros y prever el fenómeno de la infracapitalización;

2.12. Fijar un tope al aporte de cada miembro a cierto porcentaje del capital, definiendo cuanto debe pagar al momento del ingreso, calculado por salarios mínimos u otras formas alternativas; permitir su remuneración con intereses, participación en los excedentes o combinaciones de ambos y darles el carácter de patrimonio familiar inembargable salvo por alimentos;

2.13. Permitir representar los aportes con títulos de diversos tipos, emitidos nominativamente o a nombre de la comunidad familiar y su transmisión entre miembros, o a otras empresas de naturaleza similar y prohibirla a los directivos;

2.14. Autorizar la emisión de títulos participativos, de inversión, a riesgo o preferenciales hasta por un porcentaje minoritario del capital social, adquiribles por otras Empresas Solidarias y en ciertos casos por terceros, con derechos de participación limitados, remunerados y transmisibles;

2.15. Permitir actualizar anualmente el patrimonio social siempre que se hubiesen obtenido excedentes y que sus recursos se destinen a fondos irrepartibles o a actualizar aportes, así como regular el proceso de reducción del capital, protegiendo los intereses de terceros;

2.16. Establecer la forma de imputar los excedentes generados por venta de activos, operaciones con terceros, actos fuera del objeto, liberalidades recibidas, inversiones y por acuerdos de concentración empresarial; hacer obligatoria la creación de fondos para amortizar activos, para las prestaciones de los asalariados y los demás que acuerde la Empresa Solidaria;

2.17. Hacer obligatoria la constitución de la reserva legal para la cobertura de eventuales pérdidas y la reposición del capital y destinarle parte de los excedentes, salvo en los primeros años que sería incrementada. Darle el carácter de irrepartible e indisponible para otros destinos;

2.18. Obligar la constitución de un fondo de educación con un mayor porcentaje de los excedentes, de un fondo de trabajo acumulado por los miembros-trabajadores y de un fondo de capitalización social de propiedad colectiva, con porcentajes elevados de los excedentes, aumentado en los primeros años de la empresa;

2.19. Dejar a la Empresa en libertad para regular la distribución de los excedentes restantes según los servicios percibidos por los miembros, su trabajo personal, los haberes acumulados en las de Ahorro y Crédito, o capitalizarlos, distribuirlos, ser reinvertidos o destinarlos en favor de la colectividad;

2.20. Establecer la forma de cubrir las pérdidas del ejercicio de acuerdo a un proyecto elaborado al efecto. Permitir imputarles un alto porcentaje de la reserva legal acumulada y de los siguientes ejercicios; de los excedentes de los próximos ejercicios y la absorción de los aportes de los miembros, los que estarían en la obligación de cubrirlos dentro del año siguiente. Prohibir cubrir pérdidas con revalorización de activos y repartir excedentes hasta tanto no fueren cubiertas, quedando obligados los miembros por ellos;

2.21. Permitir llevar la contabilidad por sistemas automatizados y que otras Empresas Solidarias lo hagan por ella; obligar a conservar los libros y registros por determinado número de años y enumerar los órganos y entes a quienes debe exhibirlos;

2.22. Obligar a la formulación de estados financieros periódicos y su aprobación por el órgano deliberante, la que eximiría a los directivos de responsabilidad, salvo la comprobación de fraude en su elaboración. Su desaprobación impondría su reformulación, la realización de auditoría y una nueva reunión del órgano deliberante;

2.23. Establecer la necesidad del Balance Social que registre las dimensiones sociales, educativas y culturales de la Empresa Solidaria y los servicios prestados a sus miembros, sus usuarios y a la comunidad;

2.24. Hacer obligatoria la auditoría, por lo menos cada tres años, la que sería practicada preferentemente por una Empresa Solidaria especializada u organismo de integración. Obligar a realizar procesos de planificación y presupuesto y propende a la formulación de planes estratégicos de desarrollo, en especial para la reconversión tecnológica;

2.25. Simplificar el procedimiento de reforma de las normas internas; regular la fusión entre Empresas Solidarias o de otra forma jurídica a una Empresa Solidaria; crear las figuras de la escisión y de la segregación como mecanismos de división de Empresas Solidarias y autorizar la conversión de una forma jurídica solidaria o no a otra solidaria, pero restringirla hacia fuera del sector. En estos casos se produciría la disolución sin liquidación;

2.26. Autorizar a los trabajadores de las empresas en proceso de cierre o en los procedimientos de privatización para asumir su propiedad y gestión, cumpliendo los requisitos y procedimientos que estableciere, así como establecer sistemas de financiamiento paritarios Estado-Sector como medida de salvataje del empleo;

2.27. Incluir como causales novedosas de disolución no tener vida asociativa por cierto lapso; la no reposición de activos por los miembros dentro de un plazo prudencial y la incompetencia manifiesta en la gestión social. Obligar la adopción de medidas previas a la disolución como el redimensionamiento, el salvataje, la cesión de activos o ramas de actividad, la administración externa, procesos de fusión, escisión, segregación o conversión, la participación en convenios de concentración empresarial y la recapitalización;

2.28. Estatuir dos tipos de liquidación; la amigable y la compulsiva, esta última pronunciada por la autoridad judicial, la que designa la comisión liquidadora. Establecer las normas por las que se rige la liquidación, limita la remuneración de los liquidadores al importe de las remuneraciones de los directivos y determinar taxativamente el orden de pagos en la partición;

### **3. Los diversos tipos de Empresas solidarias:**

La Ley debería dejar a los miembros en libertad de diseñar o seleccionar el tipo y características particulares de su Empresa Solidaria y de cumplir los objetos o actividades que más les convengan y establecer a mero título indicativo los principales tipos de Empresas Solidarias.

#### **3.1. Empresas Solidarias de obtención de bienes y servicios:**

1) De *consumidores*, cuyo objeto sea la adquisición y suministro en común de bienes, servicios e insumos para el uso y consumo personal, familiar y profesional;

2) De *comercialización y mercadeo* que puedan recibir, almacenar, conservar, elaborar, transformar, industrializar, distribuir, colocar, consignar y vender bienes y servicios suministrados por sus miembros;

3) De *ahorro y crédito*, entre las que se ubicarían las cajas de ahorro, que tendrían por objeto fomentar la práctica del ahorro entre sus miembros, concederles préstamos en condiciones ventajosas y otorgarles otros beneficios socioeconómicos. Permitiría que personas no miembros depositen sus ahorros en ellas, así como los principios por los cuales se regirían los préstamos;

4) *Integradas*, concebidas como sistemas de apoyo a los medianos y pequeños empresarios y a los micro-empresarios, con el objeto de fomentar sus establecimientos individuales y posicionarlos en el mercado;

5) De *vivienda*, que tendrían por objeto dotar de vivienda a sus miembros en forma solidaria, bajo sistema de propiedad, uso o arrendamiento, así como servicios de mantenimiento y conexos;

3.2. Empresas Solidarias de producción o de prestación de bienes y servicios, a través de dos formas principales:

1) De *trabajo-asociado*, en las que los miembros trabajan en común en sus actividades productivas. Prohibiría el trabajo asalariado salvo casos excepcionales y los remuneraría con anticipos a cuenta de los excedentes, pero nunca menor que el salario equivalente, lo mismo que los diversos beneficios sociolaborales. Su relación social no sería de naturaleza laboral, sino meramente asociativa, regulada por las normas internas;

2) De *servicios*, especialmente de profesionales y técnicos, cuyo objeto sería la ejecución de actividades de investigación, capacitación, asesoría y de servicios en general. Dentro de ellas se prevén las Empresas de Trabajo, cuya función sería organizar la fuerza laboral de sus miembros destacándolos en otras empresas usuarias, sin que hubiese relación laboral con éstas.

3.3. Empresas Solidarias Mixtas, que ejercerían conjuntamente actividades de producción y de prestación de bienes y servicios. Entre ellas se regularían:

1) De *transporte*, cuyo objeto sería la prestación de servicios de transporte y los complementarios a sus necesidades. Podrían estar organizadas por prestatarios profesionales o por usuarios. En el primer caso, todos los miembros deberían ser trabajadores-asociados y ninguno podría tener por sí mismo o a través de interpuesta persona más de un porcentaje reducido de la capacidad total de transporte de la Empresa Solidaria. La misma se haría solidariamente responsable junto al miembro-propietario de la unidad de transporte que emplease a un miembro no propietario;

2) *Sanitarias*, bajo la forma prioritaria de mutuales, cuyo objeto sería la prestación u obtención de servicios de salud o de asistencia sanitaria en cualquiera de sus manifestaciones. Podrían estar constituidas por prestatarios profesionales de servicios de salud, bajo el régimen de trabajadores-asociados, por los usuarios de los mismos, o por ambos;

3) De *integración social*, cuyo objeto sería la promoción humana y la inserción laboral e integración social de personas discapacitadas. Podrían ser de prestatarios, de los propios discapacitados o de ambos;

4) *Culturales y recreativas* que tendrían por objeto la prestación u obtención de servicios culturales, deportivos, recreativos, de turismo y de enaltecimiento humano en general;

5) De *Servicios Públicos*, constituidas por personas dedicadas a la prestación de uno o varios de ellos por contratos de concesión, arrendamiento o usufructo de la Autoridad Pública correspondiente, por los usuarios de los mismos o por ambos;

6) *Agrarias*, entendidas como Empresas integrales que tendrían por objeto producir, prestar u obtener bienes y servicios de cualquier tipo para la mejoría de las condiciones de vida en el campo y el desarrollo agrario en general;

3.4. Empresas solidarias educativas, estableciendo las empresas escolares y las educativas:

1) Las *escolares* estarían constituidas por los educandos de cualquier nivel educativo con la asesoría de los educadores y cuyo objeto sería colaborar el proceso de enseñanza-aprendizaje y la formación solidaria de los alumnos;

2) Las empresas *educativas* constituidas por los educadores, los padres y representantes de los alumnos o de ambos, cuyo objeto sería establecer y regentar planteles educativos de educación preescolar, básica, media, diversificada, técnica y superior;

3.5. Permitiría la organización y el funcionamiento de empresas solidarias de *seguros*, en especial mutuales, cuyo objeto exclusivo consistiría en realizar operaciones de seguro de todo tipo, en igualdad de condiciones con las demás empresas de seguros;

#### **4. La integración solidaria:**

4.1. La Ley debería regular los organismos de integración que pueden constituir las Empresas Solidarias, dejándolas en libertad de adoptar la forma, tipo y estructura interna que mejor les convenga para la realización de actividades comunes, aunque limitando a un solo organismo nacional de integración por tipo.

4.2. Debería conferir a las Empresas Solidarias la definición de los objetivos, políticas y operaciones de sus organismos de integración, permitiendo que un porcentaje significativo de sus afiliadas sean personas colectivas no solidarias de naturaleza similar.

4.3. Facultaría a las Empresas Solidarias para constituir agrupaciones de colaboración empresarial como grupos de empresas, consorcios o corporaciones, y a celebrar convenios permanentes o temporales entre sí para efectuar operaciones conjuntas o prestar servicios en común. Lo permitiría con empresas no solidarias cuando fuese necesario para el cumplimiento de su objeto, si se cumplen las condiciones establecidas al efecto.

4.4. Permitiría crear Instituciones Auxiliares como empresas de naturaleza similar constituidas por profesionales y técnicos con el objeto de realizar actividades de asesoría al sector.

4.5. La Ley debería crear *el Consejo Nacional de la Economía Solidaria* como entidad suprema rectora del sector en el país, definir sus objetivos, asegurar la participación de todas las formas solidarias en el mismo, disponer su estructura organizativa interna y precisar sus atribuciones. Le otorgaría la potestad reglamentaria de la Economía Solidaria, la representación legal del sector y el conocimiento de los recursos administrativos ;

4.6. Crearía el Fondo Nacional de Desarrollo de la Economía Solidaria como entidad propia del sector, cuyo objetivo sería promover su desarrollo y consolidación por medio de la orientación de sus inversiones, el otorgamiento de créditos y la prestación de garantías para proyectos productivos. El mismo se constituiría con los fondos y recursos destinados por el Estado para financiar las actividades de las cooperativas y demás empresas asociativas ;

## **5. Las relaciones con el sector público, incluido el régimen de exenciones impositivas y las relaciones con el sector privado.**

5.1. La Ley regularía las relaciones del Sector social con el Sector Público: le otorgaría la facultad de estar representada en todas las instancias públicas relacionadas con su actividad; permitiría a las Empresas Solidarias recibir y administrar los subsidios y beneficios que los entes públicos acordasen con carácter general; en igualdad de condiciones, les conferiría preferencia para la explotación de Servicios Públicos, la participación en licitaciones, concursos, adjudicaciones directas de contratos públicos y en los procesos de privatización;

5.2. Establecería un sistema de exenciones impositivas a los componentes de la Economía Solidaria; declararían expresamente que las actividades y operaciones de los mismos no tienen el carácter de Renta, por lo que no hay base imponible que pudiere generar Impuesto sobre la Renta y declararían la exención de los demás impuestos que enumeraría. Disponería que las exenciones impositivas otorgadas en razón de la naturaleza solidaria del sector se perderían si se incurre en las causales y según el procedimiento establecidos al efecto;

5.3. Regularía las relaciones de la Economía Solidaria con el sector privado, entre los que cabe destacar: la entrega a las Empresas Solidarias de los trabajadores, de los aportes que los patronos les reconozcan, en los plazos fijados al efecto; el traspaso a la Economía Solidaria de los comisariatos y proveedurías constituidos a favor de los trabajadores, a solicitud de los mismos; facilidades para la constitución y funcionamiento de Empresas Solidarias entre los trabajadores y normas de protección al mercado solidario contra maniobras comerciales fraudulentas .

## **6. El control público del sector a través del Instituto Nacional de la Economía Social o Solidaria.**

6.1. La Ley crearía el Instituto Nacional de la Economía Solidaria (INES) como Instituto Autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo que ejercería las atribuciones y

funciones asignadas actualmente a la Superintendencia Nacional de Cooperativas y a la Superintendencia de Cajas de Ahorro, cuyas partidas presupuestarias se le traspasarían;

El INES sería dirigido por un consejo directivo integrado por representantes designados por el Consejo Nacional de la Economía Solidaria. Se le otorgaría la definición de las políticas estatales en la materia, coordinaría las actividades públicas relativas al sector, crearía condiciones favorables para su crecimiento y consolidación y ejercería funciones de fiscalización y vigilancia suprema del mismo a través del Director Ejecutivo, quien sería designado por un período determinado.

6.2. La Ley establecería las sanciones que pudiese imponer el INES a los directivos y a las empresas solidarias que infringiesen las disposiciones legales y sus normas internas, así como los procedimientos a seguirse, constituyendo como parte a los organismos de integración; otorgaría al CONES el conocimiento de los recursos administrativos, dándole el carácter de admitidos a los que no fuesen decididos dentro del plazo legal.

Determinaría las causales por cuya incursión las Empresas Solidarias perderían los derechos, preferencias, beneficios y exenciones fiscales, el procedimiento respectivo y la intervención legal de las mismas.

### **7. El sistema de Registro del sector; el régimen judicial y las disposiciones de naturaleza penal.**

7.1. La Ley crearía el Registro Nacional de la Economía Solidaria dotado de autonomía funcional y adscrito al CONES, quien reglamentaría su organización y funcionamiento, basado en los principios de publicidad, formalidad, celeridad y economía. Le fijaría como objetivos registrar la constitución de los organismos que forman la Economía Solidaria, certificar sus actos y documentos, llevar sus estadísticas y el censo nacional solidario ;

7.2. Otorgaría la jurisdicción de la Economía Solidaria a los Jueces de Parroquia, a quienes daría competencias en la materia, entre otras: de autenticación y reconocimiento legal, el conocimiento de conflictos una vez agotada la vía interna y de los recursos judiciales, de las relaciones con los demás sectores, de los juicios de cuentas, etc.;

7.3. Dispondría que los juicios en que intervengan los organismos solidarios se tramiten según el procedimiento breve previsto en el Código de Procedimiento Civil; constituiría a los organismos de integración como partes en los mismos; le daría el carácter de ejecutivos a los títulos emitidos por las Empresas Solidarias y valor probatorio a las actas levantadas por el INES y a los informes de los organismos superiores del sector;

7.4. Crearía la figura del Amparo Judicial contra la violación de los derechos, beneficios y prerrogativas concedidas por la Ley a la Economía Solidaria, sujetando el procedimiento a la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en lo que fuere aplicable;

7.5. Daría el carácter de orden público a los delitos y faltas que se cometieren contra los organismos de la Economía Solidaria. Asignaría la tramitación de las faltas a los Jueces de Parroquia según el Procedimiento en las Faltas y otros Delitos previsto en el Código Orgánico Procesal Penal;

7.6. Sancionaría con multas calculadas por salarios mínimos o unidades tributarias o arresto hasta por un determinado número de días a los responsables de faltas contra las Empresas Solidarias;

7.7. Tipificaría, con el carácter de faltas, las siguientes conductas, las que describiría minuciosamente: prevailecimiento de la condición de directivo, uso indebido de los bienes sociales, irregularidades en la contabilidad y en los estados financieros y simulación de Empresa Solidaria.

### **8. Disposiciones derogatorias y transitorias.**

8.1. Fijaría un lapso prudencial para su entrada en vigencia, así como para la adecuación de las normas internas de las entidades, a sus preceptos :

8.2. Establecería el mecanismo y lapso traspaso de las competencias y partidas presupuestarias de los diversos organismos públicos con ingerencia en el Sector, a los institutos creados por ella.

### **3. PROPUESTA METODOLÓGICA**

Se parte del supuesto que la confección del proyecto deba constituir un proceso de elaboración colectiva en el que intervengan, si no todos los estratos que de alguna manera están involucrados con la misma, por lo menos la mayoría de ellos.

Significa la participación de numerosas personas provenientes de diferentes subsectores, con intereses muchas veces diferentes, con variadas formas de ver las cosas y con experiencias disímiles.

A su vez, se presume que se trata de un proceso complejo y lento o, por lo menos, menos rápido (1 año, aproximadamente) que si en el mismo intervinieran pocas personas, o se dejase en manos de expertos o de solo algunos grupos de ilustrados.

Por otra parte, tiene mayores implicaciones de carácter económico, dada la asistencia de numerosas personas a variados eventos de elaboración y los necesarios gastos en papelería, traslados, alojamiento y alimentación.

Sin embargo, presenta la ventaja que el proyecto puede ser enriquecido con el aporte de una gran cantidad de experiencias; que el mismo responda a las expectativas de los diferentes subsectores y pueda resolver gran parte de las necesidades de los destinatarios, dado que se trataría de un proyecto elaborado con la participación de los interesados a quienes va dirigido.

Es lógico que el proyecto resultante del proceso constituya un compromiso de los diferentes subsectores involucrados, en el que cada uno obtenga algunos beneficios o expectativas esperados, así como no otros que legítimamente podía esperar, pero que, en definitiva, constituya un proyecto que refleje las aspiraciones del Sector como conjunto integrado.

Necesariamente debe constituirse un *Comité* responsable del proceso, integrado por dirigentes de alto nivel de los diversos subsectores que conforman la economía social o solidaria en el país, de expertos provenientes de las universidades, de otras organizaciones interesadas y, de ser posible, de las entidades públicas relacionadas con el mismo.

Este comité debería constituirse lo antes posible del comienzo del proceso, preferentemente en el evento de inicio y contar con recursos humanos, materiales y financieros adecuados. Creemos que en el país hay suficientes recursos humanos para acompañar con éxito el proceso de elaboración legal en comento.

### **Etapas del proceso:**

1. **Convocatoria:** como se intenta la participación de todos los subsectores, la mayoría de los cuales no tienen ningún tipo de articulación, los organismos de integración cooperativa deberían ser los factores de convocatoria a los otros subsectores para el inicio del proceso;

2. **Evento de inicio:** *Objetivos* : determinar el carácter del proyecto de Ley; sus fines y objetivos; su amplitud o alcances; las necesidades fundamentales o carencias del sector; la determinación de las principales materias o institutos jurídicos a incluir en el proyecto y los rasgos generales de la Ley. *Participantes* : dirigentes de alto nivel de las diversas formas organizativas que conforman el Sector y expertos en la materia;

3. **Reunión de revisión:** *Objetivo* : revisar el documento de síntesis del evento inicial, hacer las correcciones que fuesen necesarias e incorporar nuevas propuestas, a fin de preparar el primer borrador del anteproyecto de ley. *Participantes* : igual al evento de inicio, si fuere posible;

4. **Eventos regionales:** *Objetivo*: poner a la consideración de las organizaciones de base en las diversas regiones, el primer borrador del anteproyecto de Ley e incorporar al mismo sus observaciones y consideraciones. *Participantes* : dirigentes y asociados de las organizaciones de base y demás personas interesadas en el proyecto de ley;

5. **Evento de revisión de conclusiones de eventos regionales:** *Objetivo* : revisar y aprobar un documento único que incorpore las observaciones y conclusiones de los eventos regionales. *Participantes* : directivos de alto nivel nacional de las diversas organizaciones y sectores involucrados en el proceso;

6. **Comité de expertos:** *Objetivo*: analizar la compatibilidad del documento final con la constitución y la legislación nacional, así como redactar la versión final del Proyecto

de Ley. *Participantes* : asesores jurídicos del sector en constante coordinación con el Comité responsable del proyecto;

7. **Evento de revisión final:** *Objetivo:* revisar la versión final para proponer su aprobación definitiva como proyecto del sector y recomendar las estrategias a seguir. *Participantes* : directivos de alto nivel nacional de las diversas organizaciones y sectores involucrados en el proceso;

8. **Evento masivo de aprobación del proyecto:** *Objetivo:* aprobar el proyecto y formular estrategias para su aprobación legislativa. *Participantes* : dirigentes de las diversas formas organizativas que conforman el sector, legisladores nacionales relacionados con el Sector, expertos locales y representantes de universidades con interés en la materia.

**Mérida, junio de 2000**