

## EL ACTO COOPERATIVO EN LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

**LUIS EDUARDO REY VÁZQUEZ**

Profesor Derecho Administrativo I y II.  
Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas.  
Sede Central.

**ANA YANINA FILIPPI**  
**DAIANA ARACELI GARCÍA**

### INTRODUCCIÓN

La canalización de proyectos solidarios basados en principios de ayuda mutua a través de la figura cooperativa se ha visto incrementado en los últimos años, con ello se han visibilizado los desafíos de la normativa que las regula que, entre otras cosas, denota una compleja carga administrativa que deben llevar hoy día estas entidades para cumplir con la normativa que las regula.

Mucha de esta normativa se encuentra desactualizada y puede ser hasta contradictoria con un sinnúmero de prácticas autogestionadas.

Como acertadamente apuntara Bertossi, "... Para poder dar una respuesta satisfactoria y productiva a todas las insuficiencias e irregularidades jurídicas que el cooperativismo/mutualismo actual presentan, ya no serán suficientes meras reformas legales sin rigor científico (está circulando un anteproyecto unitario/corporativo con la ridícula pretensión de marco jurídico federal de cooperativas y mutuales), sino transformaciones paradigmáticas, es decir, del pensamiento e ideario cooperativo que agoniza en las sombras de una lamentable declinación...".

En el presente trabajo queremos problematizar, a partir de la experiencia recabada por los actores vinculados al cooperativismo, respecto del marco normativo existente y generar propuestas para la simplificación de la carga administrativa que implique simplemente la sanción de resoluciones de la autoridad de aplicación de la Ley N° 20.337.

Las cooperativas argentinas han sido artífices del desarrollo urbano y rural en todo el territorio nacional, dando respuestas satisfactorias a distintas necesidades en diversos sectores de la comunidad nacional, sin intermediarios ni fines de lucro, abaratando bienes, productos y servicios y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los argentinos.

El cooperativismo de servicios públicos argentino cuenta con antecedentes que se remontan al año 1926 en la localidad de Punta Alta de la Provincia de Buenos Aires, donde nace la primera Cooperativa Eléctrica de Sud América.

Su origen se remonta a la lucha por el abaratamiento del costo y el mejoramiento de la calidad y eficiencia del servicio eléctrico, suministrado en aquella época por empresas privadas de lucro que eran en su mayor parte propiedad de capitales extranjeros especulativos y que incurrían en todo tipo de abusos y sometimientos a la población al detentar una posición dominante que les permitía constituirse en verdaderos monopolios. Al verse, entre otras cosas, obligados

a pagar la electricidad al doble o más de su precio estándar, prosperó la iniciativa de las comunidades del interior para conformar entidades cooperativas.

Esto trascendió y animó a muchos argentinos en diversos lugares a imitar el modelo cooperativo y posteriormente comenzó a incorporarse al servicio eléctrico la prestación de otros servicios de carácter social, situación que se fortaleció en aquellos lugares en donde el Estado no podía llegar y tampoco resultaba un "negocio rentable" para intereses privados, sustentados básicamente por la intermediación financiera.

A partir la década del '30 el modelo de servicios públicos adquirió rápidamente una gran relevancia, entre otras causas por la necesidad de cubrir zonas poco habitadas (rurales o urbanas) y porque el Estado en muchas ocasiones no contaba con los recursos suficientes para llegar hasta zonas inhóspitas o pequeñas.

Posteriormente en los años 90', cuando las empresas privadas con capital extranjero se vieron beneficiadas producto del modelo neoliberal imperante en nuestro país que les permitió a través del proceso de privatización adquirir la concesión de servicios tales como: agua, luz, teléfono, gas, etc., las diferencias se hicieron más notorias en detrimento del sector cooperativo, porque las empresas privatizadas solo invirtieron en lugares económicamente rentables. No obstante ello, el cooperativismo permaneció firme y con la misma vigencia de sus comienzos.

De este modo, por mérito propio, el sector cooperativo se consolidó y expandió como una forma diferente de organización, que privilegia la solidaridad y la equidad en un plano de igualdad, demostrando que con genuino capital nacional también se puede ocupar un lugar de prestigio y coadyuvar al fortalecimiento y desarrollo de nuestro país.

En la actualidad existen 1631 servicios públicos esenciales (electricidad, agua, cloacas, telecomunicaciones, gas, radiodifusión) prestados por 800 cooperativas de servicios públicos a lo largo y lo ancho de nuestro país; las que poseen 19.000 millones de pesos en activos; tienen alrededor de 2.500 millones de pesos de ingresos e invierten

al año más de 700 millones de pesos; contando con 1.6 millones de asociados y empleando a 18.000 trabajadores en forma directa. De este modo el 17% de la población recibe servicios esenciales de las cooperativas argentinas, donde se ha alcanzado altos grados de eficiencia a la vez que se privilegia el interés general por sobre el interés individual o corporativo.

Sin lugar a dudas las cooperativas de servicios públicos promueven la integración de toda la Nación, el arraigo y el desarrollo local, a la vez, al ser servicios autoprestados, garantizan una calidad adecuada y un precio justo. De ahí también que deben tener un tratamiento favorable de su permanencia y desarrollo que permita mantener tarifas justas, especialmente para los ciudadanos con carencias, con situación geográfica desfavorable e incluso en situación de indigencia.

En los últimos años ha estado presente un número de cooperativas fomentadas por programas sociales como por la iniciativa de distintos actores que pretenden producir desde otra perspectiva de la solidaridad y la ayuda mutua.

Las Cooperativas de Servicios Públicos son Concesionarias por concesión otorgada por el Estado.

Quienes otorgan la concesión pueden ser el Estado Provincial o los Municipios.

A las empresas Cooperativas prestadoras de Servicios Públicos en nuestro país las conforman los propios usuarios de los servicios y se constituyen en el marco del Derecho Cooperativo, centrado en la Ley de Cooperativas 20.337 y concordantes.

Está previsto en la legislación que las Cooperativas también pueden prestar servicios a no asociados, con limitaciones, a pesar de que el Derecho Administrativo (los marcos regulatorios), imponen la obligación de prestar el servicio público a todos los habitantes sin distinción de que sean asociados o no asociados.

Aquí surge un conflicto normativo entre el Derecho Cooperativo y el Derecho Administrativo que rige los marcos regulatorios.

El presente trabajo pretende ser un aporte para simplificar la carga administrativa de aquellos proyectos solidarios canalizados a través

de la figura legal cooperativa. Para esto solo nos centramos en la relación de las cooperativas con la autoridad de aplicación a nivel nacional (hoy INAES) y los Órganos Locales Competentes (OLC). “centrado en aquellas problemáticas que pueden ser resueltas mediante resoluciones de INAES”.

## RANGO NORMATIVO

En nuestro país existen múltiples normas de distinto rango y jurisdicción que tutelan derechos iguales.

En nuestro Derecho Administrativo, a partir de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 con la incorporación del art. 42, aparecen los derechos de consumidores y usuarios de servicios públicos y de tercera generación, consistentes en los derechos ambientales (art. 41).

Aparecen desde allí las Leyes Nacionales del Marco Regulatorio de los servicios y normas complementarias, las de defensa del consumidor y del usuario, las de defensa de la competencia y las que tienden a preservar el medio ambiente.

Cabe recordar que los servicios públicos esenciales, en su enorme mayoría, son materia no delegada por las Provincias a la Nación y, en gran parte, el titular de los mismos es el poder local -los municipios-, por lo que aquí se suman las Constituciones, Leyes, Decretos (Reglamentos), Resoluciones provinciales y las Ordenanzas municipales.

Para la cuestión de las Cooperativas se debe considerar directamente la Ley 20.337 que regula su funcionamiento como sociedad cooperativa y establece obligaciones a cumplir en materia de servicios públicos, así como toda la normativa aplicable específica para dichos servicios. Se trata de una norma de derecho común, dictada por el Congreso Nacional en función de las facultades conferidas por el Art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, dado que nos rige un sistema federal de gobierno, podemos observar la existencia de normas de variada naturaleza y

rango que enfrentan a las Cooperativas que prestan los servicios públicos en nuestro país, dado que la regulación de los servicios públicos corresponde a la Nación o a las Provincias – y a los Municipios – según la respectiva esfera de competencia constitucional. Nuestro sistema jurídico dispone un orden de prelación receptado en el artículo 31 de la Constitución Nacional, conservando las provincias todo el poder que la Carta Magna no atribuye al Gobierno Federal (art. 121 de la Constitución Nacional), lo cual determina la autonomía de las provincias en el ámbito de su competencia, coexistiendo dos esferas de gobierno: ARTÍCULO 121 CN. – “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Ello podría generar conflictos a la hora de conciliar el carácter de norma de derecho común la que regula a las cooperativas, con el carácter local del servicio público encomendado.

“En el derecho administrativo, cuya mutable construcción se basa en la equidad y en la armonía entre sus derechos individuales de propiedad y libertad y el bien común, existe una tendencia a dar prevalencia a los principios generales del derecho como fuente material y formal, por sobre otros elementos del sistema que ante la carencia de normas justas para resolver un conflicto constituyen fuente directa del ordenamiento”.

En cuanto a la regulación de servicios públicos se refiere, el contrato a través del cual se opera la delegación de dicho servicio, por el cual el concesionario asume la prestación sustituyendo al Estado, se otorga directa e inmediatamente en “interés público”, y la actividad sigue siendo un “servicio público”. A través de la regulación de los mismos, se intenta dar seguridad a los usuarios. Los marcos regulatorios constituyen la normativa que conforma el plexo jurídico de los servicios públicos, estableciendo derechos obligaciones de modo general, y de modo particular, en lo que respecta a cada uno de los servicios públicos concesionados.

Es entonces que se construye una jerarquía normativa, partiendo

desde la más elevada de estas jerarquías con la Constitución Nacional; siguiendo por los Tratados comunitarios e internacionales; continuando con las Leyes Nacionales, donde debe repararse en la existencia de la Ley Específica de cada servicio así como también las leyes de carácter general.

En este orden jurídico, la Ley específica del servicio se dicta en ejercicio del poder de policía y normalmente se la conoce como "marco regulatorio", en atención al artículo 42 de la Constitución Nacional, que, como dijera antes, indica que la legislación debe establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, y la legislación a la cual se refiere no puede ser otra que la emanada del Congreso de la Nación en ejercicio de los poderes implícitos conferidos por el Art. 75, Inc. 32 de la Carta Magna.

La Ley 25.148, que ratificara la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, consideró entre las mismas a "la legislación en materia de servicios públicos, en lo que compete al Congreso de la Nación" (Art. 2°, Inc. e).

Continuando el orden jerárquico, aparecen la Reglamentación de la ley marco, los reglamentos administrativos del servicio, las ordenanzas locales o municipales y la normativa contractual específica surgida del pliego de bases y condiciones de las respectivas privatizaciones y/o de los propios contratos de concesión suscriptos por las partes (Estado – Concesionario).

En el orden nacional, el marco regulatorio está dispuesto tanto por leyes como por reglamentos, los cuales – estos últimos- no reúnen estrictamente el extremo de "legislación específica" y, por lo demás, se daría el sin sentido de una norma del Congreso contraria por otra emanada de la Administración (salvo el caso de los Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia).

En cuanto a las provincias, que no han delegado a la Nación la facultad de regular los servicios públicos y que, por ende, consideran que se trata de una potestad reservada, el conflicto es doble. Es corriente que en nuestro país convivan legislaciones simultáneas

(contradictorias o no). No parece razonable que haya pluralidad de regímenes, esto es, que cada provincia diga lo suyo sobre la prestación de los servicios públicos, lográndose por esta vía plural, derechos y obligaciones mayores y menores, distintas al fin. Ello lleva a una incertidumbre tanto a los jueces a la hora de impartir justicia, como a los propios usuarios a la hora de exigir sus legítimos derechos.

Por consiguiente, la legislación específica de los servicios públicos domiciliarios debe armonizarse con el artículo 42 de la Constitución Nacional y en lo que refiere específicamente a las SOCIEDADES COOPERATIVAS, debe compatibilizarse con la Ley 20.337 de Cooperativas.

## MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

La prestación de los servicios públicos en nuestro país se da de variadas formas:

La prestación DIRECTA, que se da cuando es el propio Estado quien lo presta a través de empresas propias: reparticiones públicas, empresas públicas o empresas mixtas.

La prestación INDIRECTA, que se lleva a cabo por medio de concesionarios, de modo que es el propio Estado, como titular del servicio público, quien delega en un concesionario privado la prestación del mismo.

En este último caso encontramos dos formas de sociedades que actualmente conviven en la prestación Indirecta:

- Sociedades Comerciales.
- Sociedades Cooperativas.

De este modo trataré de analizar los pros y las contras de cada una de las modalidades de prestación de los servicios públicos en nuestro país.

### PRESTACIÓN DIRECTA EMPRESAS ESTATALES

Aquí se observa que el Estado es el prestador y, al mismo tiempo, es el regulador, esto es, dicta las normas regulatorias –marcos regulatorios-, fija las tarifas, controla la adecuada prestación de los servicios y los presta –juez y parte-. Como destinatario de esta prestación está el USUARIO de los servicios.

De esta manera aparecen DOS participantes en la prestación: ESTADO y USUARIO.

Aquí las tarifas y las condiciones de calidad las fija el ESTADO regulador, las aplica el ESTADO prestador y las controla el ESTADO controlador.

Las inversiones pueden ser a cargo del USUARIO o del propio ESTADO prestador y los impuestos de igual manera.

Aparecen dos fuentes distintas en lo que refiere a las obligaciones de hacer y de tributar: ESTADO y USUARIO.

Sobresale en la modalidad Directa el hecho de que el Titular, el Prestador y el Regulador, son la misma cosa: el ESTADO.

### PRESTACIÓN INDIRECTA SOCIEDADES COMERCIALES

Aquí vemos que existe una Empresa Comercial prestadora del servicio público por concesión del Estado; el Estado como regulador y controlador de la adecuada prestación de los servicios; y como destinatario de esta prestación está el USUARIO de los servicios.

De esta manera aparecen TRES participantes en la prestación: EMPRESA CONCESIONARIA, ESTADO y USUARIO.

Aquí las tarifas y las condiciones de calidad las fija el ESTADO regulador, las aplica la EMPRESA CONCESIONARIA prestadora y las controla el ESTADO controlador.

Las inversiones pueden ser a cargo del USUARIO o de la propia EMPRESA CONCESIONARIA prestadora y los impuestos de igual manera. Aparecen dos fuentes distintas en lo que refiere a las obligaciones de hacer y de tributar: ACCIONISTAS DE LA EMPRESA CONCESIO-

NARIA y EL USUARIO.

Pero sobresale en la modalidad Indirecta prestada por una SOCIEDAD COMERCIAL con fines de lucro, el hecho de que los accionistas quieren tener dividendos de su inversión y evalúan el costo de oportunidad y el beneficio marginal de las inversiones para mejorar la calidad del servicio. El Usuario es tratado como un mero cliente y no es el destinatario principal de su prestación. Al tratarse de una empresa de capital lo que se privilegia es el capital antes que las personas.

### SOCIEDADES COOPERATIVAS

Aquí vemos que existe una Empresa Cooperativa prestadora del servicio público por concesión del Estado; el Estado como regulador y controlador de la adecuada prestación de los servicios; y como destinatario de esta prestación está el USUARIO de los servicios, que, en este caso, es el ASOCIADO dueño de la empresa prestadora.

Ello configura la AUTOPRESTACION de los servicios y, en este momento, adelanto mi postura respecto de que la regulación tradicional de los servicios públicos no resulta aplicable, por lo que debe pensarse en una normativa que contenga especial e individualmente a la prestación de los servicios públicos a través de cooperativas de usuarios.

De esta manera aparecen DOS participantes en la prestación: EMPRESA CONCESIONARIA COOPERATIVA DE USUARIOS y el ESTADO.

Aquí las tarifas y las condiciones de calidad las fija el ESTADO regulador, las aplica la EMPRESA CONCESIONARIA COOPERATIVA prestadora y las controla el ESTADO controlador.

Las inversiones SIEMPRE están a cargo de los usuarios, ya sea en su calidad de ASOCIADO de la EMPRESA CONCESIONARIA COOPERATIVA prestadora del servicio o en su condición de USUARIO de dicho servicio y los impuestos de igual manera.

Aparece entonces una única fuente de recursos en lo que refiere a las obligaciones de hacer y de tributar: ASOCIADOS y USUARIOS, que son la misma cosa.

De este modo sobresale en la modalidad Indirecta prestada por

una SOCIEDAD COOPERATIVA el hecho de que los asociados quieren tener el servicio y deciden auto prestárselo al costo, fijando en sus Estatutos Sociales, reglados por la Ley 20.337, los derechos y obligaciones. El Usuario es el destinatario principal de la prestación y, al tratarse de una empresa de personas, no de capital, lo que se privilegia es el HOMBRE y la satisfacción de los servicios básicos esenciales.

Espero haber podido dejar bien en claro que, una cosa es cuando el prestador del servicio público es una empresa privada de lucro o el propio Estado, y otra, muy distinta, cuando es una cooperativa, ya que al constituir las Cooperativas asociaciones de consumidores y usuarios, que tienen como objetivo auto prestarse los servicios, las leyes que intentan proteger a los usuarios de los monopolios que les prestan dichos servicios, se tornan inaplicables e inútiles.

Por ello resulta innecesaria la regulación del Estado, quedando sin sentido alguno la concesión tradicional.

## LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

Como ha quedado demostrado, las Cooperativas de Servicios Públicos enfrentar en la actualidad en la Argentina conflictos entre normas de Derecho Administrativo (propias de los servicios públicos) y de Derecho Cooperativo (propias de la naturaleza de las cooperativas).

Los Marcos Regulatorios están previstos y pensados para concesionarios comerciales, empresas privadas de lucro a quienes se les entrega en concesión la prestación de un servicio público y a quienes el Estado debe limitar en su afán de lucro, máxime que se le otorga una prestación naturalmente monopólica donde fácilmente pueden caer en abuso de posición dominante, pretender excedentes operativos elevados derivados de desinversiones, y retiro de dividendos por parte de los accionistas que pongan en riesgo la prestación del servicio.

Al aplicarse estos Marcos Regulatorios a las Sociedades Cooperativas, que de modo alguno puede identificarse como empresa

monopólica, ya que técnicamente no existe el monopolio del propio usuario, es que aparecen las grietas y los conflictos que, sin lugar a dudas, perjudican al propio usuario que constituye su Cooperativa para auto prestarse el servicio.

De este modo la regulación disocia a la Empresa Cooperativa del propio usuario que, en definitiva, es el asociado a quien lo convierten en mero cliente – usuario; se les imponen condiciones y reglamentos generales que, entre otras, igualan asociados y terceros usuarios; ubican al asociado en el marco Ley de Defensa del Consumidor, siendo que las Cooperativas constituyen legítimas asociaciones de usuarios consumidores; imponen regulación del servicio sobre normas cooperativas; consideran a las Cooperativas como meras concesionarias sin considerar su carácter de “empresa diferente”, ya que tienen como objetivo fundamental el esfuerzo propio y la ayuda mutua de los asociados para auto prestarse los servicios públicos esenciales, ignorando, lisa y llanamente, que los usuarios se organizan para auto prestarse el servicio, desconociendo su peculiar naturaleza (identidad asociado-usuario); expone a las Cooperativas a la sujeción a diversos organismos de fiscalización, entre muchas otras notas que podría mencionar y que configura lo que llamamos la “encrucijada normativa” que enfrentan las Cooperativas de Servicios Públicos en nuestro país.

Pero, en la intención de ser más preciso, trataré de exponer algunos temas puntuales que hacen a esta “encrucijada”.

## PROBLEMÁTICAS DESTACADAS Y POSIBLES SOLUCIONES DERECHO COOPERATIVO NORMATIVA DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN

En la legislación nacional la Ley N° 20.337 (con escasas modificaciones a lo largo de estos 39 años) es la principal normativa general vigente sobre cooperativas. De conformidad a lo dispuesto en la misma, el actual INAES (en diferentes épocas IPAC, también SAC e INACyM) ha ido emitiendo resoluciones de índole general de obligatoria aplicación para las entidades de diferentes aspectos: estatus tipo

y reglamentos (modelos tipo no obligatorios), asambleas, auditorías, aspectos contables, integración, etc. Asimismo existen otras normas nacionales, provinciales y municipales (leyes, decretos, resoluciones) que son aplicables o tratan sobre diferentes aspectos de las cooperativas.

Como problema se advierte en general una dispersión en la normativa atinente a las cooperativas, con las complicaciones y perjuicios que ello trae al sector. En particular, en cuanto a las resoluciones de la autoridad de aplicación, las mismas se encuentran dispersas (aunque la Resolución N° 1810/07 INAES ha significado un gran avance en este sentido) y su visibilidad es dificultosa. En la web del INAES, si bien está la mayoría de las resoluciones, algunas no se encuentran debidamente concordadas ni sus textos ordenados. Similar situación (o peor) ocurre consultando otros servidores normativos, como los públicos INFOLEG o el flamante INFOJUS, y los privados La Ley, Lexis Nexis, etc.

#### POSIBLES SOLUCIONES A ESTA PROBLEMÁTICA:

Actualización de la Resolución N° 1810/07 INAES, vinculando toda la nueva normativa de la autoridad de aplicación emitida desde el año 2007 hasta la actualidad, más toda aquella que en el futuro se dicte, como ejemplo puede tomarse lo realizado por la Inspección General de Justicia en la Resolución N° 7/2005.

Realizar un Compendio Normativo Cooperativo Nacional, Provincial y Municipal que sea actualizable anualmente y de acceso libre y gratuito para las entidades, asociados, profesionales, funcionarios y demás interesados.

Actualización de la normativa en la página web del INAES, con textos concordados, ordenados y actualizados.

#### COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Por un lado nos encontramos en presencia de la normativa cooperativa (Ley N° 20.337 y resoluciones de la autoridad de aplicación), por el otro la normativa nacional y provincial que regula los distintos

servicios públicos que las entidades prestan. Asimismo aparece en las últimas décadas con mayor injerencia el derecho del consumidor y de los usuarios.

Existen conflictos normativos entre el derecho administrativo y el derecho cooperativo respecto a los asociados / usuarios de las cooperativas de servicios públicos. No se puede desconocer el poder concedente del Estado hacia la entidad cooperativa que presta el servicio (el cual le puede ser retirado), existiendo potestad reglamentaria al respecto del Estado. Asimismo se verifica una confusión entre el derecho del consumidor (tutelado expresamente en el artículo 42 de la Constitución Nacional y en la Ley N° 24.240) y el derecho cooperativo.

La mejor solución a la problemática estaría dada por la sanción de una "Ley Nacional de Cooperativas de Servicios Públicos" a la que adhieran las provincias. Pero dentro de sus facultades, el INAES podría declarar (al igual que lo hiciera en la Resolución N° 183/92 INAC para cooperativas de trabajo) que la relación existente entre las cooperativas de servicios públicos y sus asociados es de neto carácter asociativo, desprovista por lo tanto de las características del acto de consumo y de ánimo de lucro alguno de las partes. Si bien sería meramente declarativo de algo que parece una obviedad, debiéramos pensar que para los desconocedores de la esencia cooperativa (lamentablemente una buena parte de la sociedad, entre ellos importantes personajes a los que les cabe la toma de trascendentales decisiones) es un importante mensaje hecho norma de una autoridad de aplicación legalmente reconocida, y por ende, de cumplimiento obligatorio (sería una herramienta más para evitar abusos varios y buscar que los actores intervinientes tengan presente el derecho cooperativo como marco legal de análisis central).

#### CONSTITUCIÓN

#### ESTATUTOS SOCIALES

La autoridad de aplicación ha emitido a lo largo de los últimos 40 años modelos de actas constitutivas y estatutos sociales (Ej.: Resoluciones N° 254/77, 255/88, 750/94, 1139/94, 3026/06, etc.). Estos modelos terminaron siendo adoptados en su gran mayoría para la constitución de las cooperativas surgidas en dicho lapso.

La redacción del estatuto puede en algunos casos resultar incomprendible para los asociados e interesados en constituir o formar parte de estas entidades o al momento de tener que aplicar alguna de sus cláusulas (pensando sobre todo en situaciones no usuales).

Asimismo algunos se encuentran desactualizados, no habiéndose adecuado en algunos casos a los cambios, evolución y diversificación de los distintos tipos de cooperativas.

Como una posible solución a esta problemática se podría solicitar al INAES que constituya una comisión a los efectos de revisar y evaluar los textos de los estatutos tipo, tanto para actualizarlos en virtud de las modificaciones normativas (ejemplo: minoridad) como para optimizar sus redacciones para hacerlos más comprensibles. Dicha comisión podría estar integrada por lingüistas, sociólogos, abogados, contadores y miembros del movimiento cooperativo. Asimismo se podría generar material explicativo de los artículos integrantes del estatuto, presentando ejemplos de su virtualidad en casos palpables y concretos. Ello mejoraría la comprensión.

## SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

### LIBROS

El artículo 37 de la Ley N° 20.337 plantea que la contabilidad debe ser llevada con arreglo a lo dispuesto por el artículo 43 del Código de Comercio lo que significa que la cooperativa deberá contar, como mínimo con el libro diario e inventario y balances.

Asimismo el artículo 38 de la Ley N° 20.337 plantea que además deberán llevar el libro registro de asociados, actas de asambleas, actas de reuniones del consejo de administración e informes de auditoría.

138

El artículo 76 de la Ley N° 20.337, referido a la fiscalización privada a cargo de uno o más síndicos, exige que éste lleve un libro de actas. Los usos y costumbres han creado que en diversos casos se utilice también un libro de asistencia a asambleas. Las normas impositivas exigen además que estas entidades cuenten con el libro IVA ventas e IVA compras. A su vez, estos libros deben contar con la rúbrica del OLC.

La exigencia de contar con por lo menos 10 libros sociales y contables para comenzar la actividad del ente genera la necesidad de disponer de un monto de recursos y una carga administrativa que en muchos casos puede resultar excesiva para organizaciones pequeñas que comienzan su actividad cooperativa.

Una posible solución podría ser la creación de una Resolución que plantee la unificación de libros o la prescindencia de otros para cooperativas pequeñas y medianas. De esta manera se podrían unificar el libro de actas de asamblea y consejo de administración en un solo libro; supresión del libro informes de sindicatura y auditoría debiéndose transcribir sus informes al finalizar el ejercicio contable en el libro inventario y balances junto con los Estados Contables de ese ejercicio; supresión del libro asistencia de asambleas debiendo transcribir el listado de asociados y colocar éstos sus firmas al comienzo del libro de actas.

De esta manera una cooperativa contará con tan sólo seis libros.

## LA LEY DE COOPERATIVAS

La Ley 20.337, en su artículo 1°, establece que las cooperativas se rigen por las disposiciones de esta ley. No deja lugar a dudas, pero la realidad es que hay Leyes Administrativas que la impulsan al olvido y no encontramos en el Órgano de Aplicación de dicha Ley los actos necesarios para impedirlo.

El artículo 2° claramente fija que las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar

servicios a sus asociados y a no asociados, pero siempre en las condiciones que para este último caso establezca la autoridad de aplicación. (INAES), a pesar que en la actualidad ello lo establece la Autoridad de Aplicación de la Ley que regula el servicio público que prestan.

Nótese que, por ejemplo, el artículo 61° de la Ley 20.337 dispone que las decisiones de la asamblea conformes con la ley, el estatuto y los reglamentos, son obligatorias para todos los asociados pero, pese a ello, las Cooperativas deben cumplir con lo establecido por los Marcos Regulatorios aunque ello implique contradecir o incumplir con lo resuelto en el marco de dicho artículo 61.

#### LA RESOLUCIÓN N° 110/76 DEL EX INAC

El artículo 1° de dicha resolución establece que las cooperativas de servicios eléctricos, telefónicos y de agua potable, o aquéllas que cuenten con una sección destinada a la prestación de los servicios especificados precedentemente, podrán prestar dichos servicios a terceros no asociados con determinadas condiciones, entre ellas:

Inc b).- "Para los casos en que la prestación de servicios a no asociados no estuviera autorizada por el Estatuto, deberá serlo por la Asamblea para cada ejercicio".

Nótese que los marcos regulatorios establecen la obligatoriedad de prestar servicios a usuarios (asociados o no) sin condición alguna. De este modo por más que la Asamblea no lo establezca o, lo que es peor, en caso que decida no prestar servicios a no asociados, ello resulta imposible de cumplir.

Inc f).- "Regirán para los no asociados las disposiciones estatutarias, reglamentarias y las resoluciones de las cooperativas relativas a la prestación de servicios para los asociados, sin perjuicio de los recargos y tarifas diferenciales que el Consejo de Administración pudiera establecer, los que en ningún caso podrán ser inferiores a los establecidos para los asociados".

Claramente resulta de imposible cumplimiento este inciso establecido por la norma en análisis por cuanto las tarifas de los servicios públicos son actualmente impuestas por el Estado regulador y

no existe forma de diferenciar entre asociado y no asociado, por cuando de modo alguno podría aplicarse recargos o tarifas diferenciales, menos aun superiores a las establecidas para los asociados.

Inc g).- "Los no asociados deberán abonar los importes que por habilitación de servicio, derecho de conexión, alquiler de medidores, extensión de instalaciones y conceptos similares estableciera el Consejo de Administración, obligaciones que no podrán ser inferiores a las impuestas a los asociados, y serán exigidas aun cuando éstos no estuvieran sujetos a ellas. Los importes abonados por los no asociados por tales conceptos carecen de derecho a la devolución".

Redundante sería volver a explicar la imposibilidad de dar cumplimiento a este inciso, en tanto y en cuanto los Consejos de Administración, en función a lo dispuesto en los marcos regulatorios, están imposibilitados de fijar tarifas, derechos de conexión, etc.

Inc i).- "Cuando la Cooperativa tenga establecida una tasa de capitalización en función de los servicios prestados, la tarifa que se aplique a los no asociados se incrementará en la proporción correspondiente. Estos importes ingresarán al fondo de reserva legal".

#### LEY DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

##### ARTÍCULO 25 LEY 24.240

"... Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla serán regidos por esas normas y por la presente ley. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor. Los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley".

Nótese que, aunque podamos sostener que a los asociados a las Cooperativas no les alcanza esta norma, a los no asociados deberíamos aplicársela, con lo que se contraría la propia Ley de Cooperativas ya que los no asociados estarían en condiciones "distintas" (derechos y obligaciones) que los propios asociados, porque cierta-

montos que la Asamblea determine en amparo de esta Ley, etc.

En lo que respecta a los asociados a las cooperativas, se puede sostener que la Ley 24.240 de defensa del consumidor enerva a la propia Constitución Nacional para el caso de los servicios públicos, interfiere con la autonomía provincial en materia no delegada y, para el caso de cooperativas de usuarios, intenta controlar a quienes la Ley dirige su protección. Debe comprenderse que cooperación es sinónimo de defensa del consumidor y del usuario.

#### FACULTADES JURISDICCIONALES EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO

Con base en lo reglado en el Artículo 42 C.N., la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, con las reformas introducidas por Ley 26.361, ha establecido no sólo que en caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor, sino que establece la opción para los usuarios de los servicios quienes podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica (marcos regulatorios) o ante la autoridad de aplicación de la presente ley.

Ha instituido una autoridad de aplicación nacional - Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción -, quien podrá delegar en las provincias y estas a su vez en los Municipios la aplicación de tales normas, quienes actúan también como autoridad de aplicación de la Ley de Lealtad Comercial N° 22.802, previendo que contra los actos administrativos que dispongan sanciones se podrá recurrir por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o ante las cámaras federales de apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda de acuerdo al lugar de comisión del hecho; agrega que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales.

Sobre la materia, resultan relevantes los siguientes pronuncia-

mientos, uno que establece el Principio General en la materia, y el otro la excepción, en ambos casos, relativos a la competencia de la autoridad de aplicación local, así como de la revisión judicial posterior.

En el caso "Flores Automotores", la Corte Suprema se pronunció en una cuestión de competencia - entre un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y de Minería de Río Negro y la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca, de esa provincia - para entender en las apelaciones de una multa impuesta de conformidad con lo establecido en los arts. 1, 2, 4, 10 bis, 19, 43, 45, 47 y concordantes de la ley 24.240 y sus modificatorias como así también por aplicación de lo dispuesto en la ley provincial 2268, todo ello sostenido en una denuncia efectuada por un cliente contra un círculo de inversores y una concesionaria de automotores. La Corte adjudicó la competencia al tribunal provincial.

En punto a su naturaleza, expresó que "... la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, sancionada por el Congreso dentro de las facultades otorgadas por el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional, otorga una mayor protección a la parte más débil en las relaciones comerciales -los consumidores- recomponiendo, con un sentido ético de justicia y de solidaridad social, el equilibrio que deben tener los vínculos entre comerciantes y usuarios, que se veían afectados ante las situaciones abusivas que se presentaban en la vida cotidiana, por lo que *debe entenderse la misma como integrante del derecho común*, en la medida que resulta complementaria de los preceptos contenidos en los Códigos Civil y de Comercio".

Luego agregó que "... El art. 45 de la ley 24.240, sólo se refiere a las sanciones administrativas impuestas por la autoridad nacional de aplicación, las cuales sólo serán apelables ante las Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital o ante las cámaras federales de apelaciones de las provincias, según corresponda de acuerdo al lugar de comisión del hecho *quedando excluidas de tal precepto las sanciones administrativas que emanen de las autoridades provinciales, las cuales deberán ser recurridas ante la justicia provincial*".

Por ello, entendió que "... La provincia del Neuquén actuó dentro del límite de sus facultades al disponer en el art. 8 de la ley 2268 que las sanciones administrativas impuestas por la autoridad local serán apelables ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y de Minería del lugar donde se cometió la infracción puesto que, una inteligencia diversa de dicha norma, importaría avasallar la autonomía de las provincias consagrada en los arts. 121 y siguientes de la Constitución Nacional, como así también, desconocer lo dispuesto en su art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional".

Como excepción al señalado principio general, puede señalarse la causa "Banco Nación", donde expresó que debía dejarse sin efecto la sentencia que rechazó por extemporáneo el recurso de apelación articulado por el Banco de la Nación Argentina contra la multa que le impuso un ente provincial en virtud de infracciones a la ley de defensa del consumidor, pues la prestación de servicios financieros o bancarios no constituye un hecho sometido a la jurisdicción material de las provincias en los términos del art. 41 de la ley 24.240, debido a que compete al Banco Central de la República Argentina controlar los servicios que prestan las entidades financieras.

Agregó que "... si bien el art. 45, último párrafo, de la ley 24.240 faculta a las provincias para establecer su régimen de procedimiento y regular la aplicación de la ley por parte de las autoridades provinciales, *la competencia de éstas no se extiende a la fiscalización de los órganos del Estado Nacional -en el caso, el Banco de la Nación Argentina- que están sujetos a la jurisdicción federal*".

Finalizó expresando que: "... En la ley de defensa del consumidor la actuación de las autoridades de aplicación nacional en las jurisdicciones provinciales es la regla general, mientras que las facultades de las autoridades locales tienen su fundamento en una expresa habilitación".

Ciertamente polémico resulta, en cambio, lo establecido por el art. 40 bis de la Ley de Defensa del Consumidor reformada por Ley 26.361, en la medida que prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa de aplicación determine el daño directo ocasionado al

consumidor o usuario resultante de la infracción del proveedor o del prestador de servicios y obligar a éste a resarcirlo, hasta un valor máximo de cinco (5) Canastas Básicas Total para el Hogar 3, que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC).

Además de la opinión de CASSAGNE transcrita al finalizar el comentario al fallo "Ángel Estrada", donde expresaba en la ley no podría detraer de la competencia judicial el conocimiento de causas entre particulares, regidas por el derecho común, ni crear una suerte de cláusula general de jurisdicción primaria en cabeza de tribunales administrativos para resolver tal tipo de controversias, otros autores se han expedido por la inconstitucionalidad de la citada norma, la que supera incluso el umbral que fuera establecido por la Procuración del Tesoro de la Nación al interpretar las facultades del ente regulador para ordenar la reposición de artefactos dañados por el prestador de un servicio público y de fácil determinación.

En cualquier caso, estimo que resulta de dudosa constitucionalidad la facultad que reconoce una Ley del Congreso dictada en función del art. 75 inc. 12° de la C.N., tanto para el juzgamiento de las infracciones como para la determinación de los daños conforme tales parámetros a fin de que una autoridad administrativa intervenga respecto de servicios públicos de competencia provincial o municipal, materia reservada por las Provincias conforme al art. 121 y ss. de la C.N., siendo las autoridades legislativas provinciales y municipales competentes para establecer los marcos regulatorios y las autoridades que habrán de intervenir en la regulación y control de tales actividades.

#### NECESIDADES Y PROPUESTAS GENERALES

Incidir para que las autoridades nacionales comprendan que las cooperativas de servicios públicos son herramientas eficaces y eficientes en el desarrollo de los fines del Estado y que por tal motivo deben ser sometidas a un tratamiento y regulación particular que las diferencie de las empresas de lucro.

Establecer un contacto permanente que asegure que el sector no solo sea escuchado sino que tenga respuesta efectiva y no disuasoria por parte de las autoridades.

Propender a una correcta adecuación del marco de prestación de servicios públicos que represente un horizonte justo, previsible y confiable para nuestras cooperativas y para nuestros asociados-usuarios y que a la vez asegure al menos una paridad de facultades y derechos respecto de las empresas comerciales de lucro. Aprobación de tarifas reales o subsidios como en el caso de los demás sectores de la economía que tienen limitación política tarifaria; y compensación retroactiva por todo el tiempo transcurrido a efectos de cubrir el daño ocasionado a nuestras entidades.

Ser considerados por el Estado como una herramienta de desarrollo y progreso, como fue en los orígenes del movimiento cooperativo.

## PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y DE COYUNTURA QUE AMENAZAN LA CONTINUIDAD DE LAS COOPERATIVAS

### ESTRUCTURALES

Las Cooperativas de Servicios Públicos Esenciales fueron siempre vistas por los reguladores como un problema, cuando en verdad fueron una solución efectiva a la necesidad de la gente en innumerables localidades del interior del país en los que ni el Estado ni las empresas distribuidoras comerciales de la economía del lucro quisieron invertir por ausencia de rentabilidad.

En consonancia con ello y con las ideas de los años '90, la regulación fue negatoria, discriminatoria y opresiva, orientada a eliminar y/o desalentar a las cooperativas de la prestación de los servicios públicos. Situación que parece resurgir hoy en día en algunas provincias en dónde la gestión política apunta a la desintegración de las Cooperativas de servicios públicos, tal es el caso de las provincias de Córdoba y Formosa, por citar algunos ejemplos.

Solo se ha puesto a las cooperativas en igualdad de condiciones

con los distribuidores comerciales de lucro o de prestación estatal, para limitar los ingresos de las primeras a pesar de que la escala no les daba espaldas para soportar el embate inflacionario, llevándolas a las puertas de la ruina.

Se ha generado un conflicto entre normas de derecho administrativo (propias de los servicios públicos) y de derecho cooperativo (propias de la naturaleza cooperativa).

Los Marcos Regulatorios – en donde existen, ya que no todas las provincias han privatizado, ni cuentan con marcos regulatorios, enfrentan a las cooperativas en cada una de sus localidades a realidades regulatorias distintas, ya que aquéllos han sido previstos para concesionarios comerciales no cooperativos. De este modo disocian cooperativa y asociado; convierten al asociado en mero usuario; imponen condiciones y reglamentos generales; igualan asociados y terceros usuarios; ubican al asociado en el marco Ley 24240 de Defensa del Consumidor; imponen regulación del servicio sobre normas cooperativas; tarifas únicas y parcialmente congeladas generan quebrantos a las cooperativas que por su particular mercado tienen mayores costos operativos sumados a la ausencia de fondos que compensen dichos mayores costos naturales.

### COYUNTURALES

#### ENCORSETAMIENTO TARIFARIO

Desde hace más de una década que las tarifas y cargos que compensan actividad que desarrollan las cooperativas no experimentan incrementos significativos, no obstante tener que soportar permanentes aumentos de los costos directos e indirectos.

#### TRABAS REGULATORIAS

Las Autoridades de Aplicación Regulatorias siempre trabaron la expansión de los sistemas impulsados por las cooperativas, como también les impusieron el cumplimiento de normativas que no se ajustan a su escala económica ni a su magnitud de negocio.

### ACCESO DE FINANCIAMIENTO

Las cooperativas se vieron impedidas de tomar financiamiento promocionado; ello obedece fundamentalmente a la falta de planes de desarrollo del servicio promocionados por el Estado.

### ACCESO A LOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN DE EMPRESAS EN CRISIS

Las cooperativas no han tenido posibilidad de acogerse a estos programas, debido a las innumerables trabas e impedimentos que se les pusieron desde los Ministerios que administraban estos programas.

### FALTA DE INCORPORACIÓN A LAS COOPERATIVAS EN PROGRAMAS DE SUBSIDIOS O COMPENSACIONES TARIFARIAS

No se ha reconocido debidamente el mayor costo eficiente que tienen los mercados atendidos por las cooperativas, consecuencia de su ubicación geográfica, su baja escala y de la desinversión que ello produce.

Tampoco su colaboración con el Estado para generar el arraigo y el desarrollo local en el interior del país, en ciudades que de no ser por las cooperativas, los habitantes, si se quedasen, vivirían como en el siglo XV; o bien, si emigraran, aquéllas se convertirían en poblaciones fantasmas.

### CONCLUSIÓN

Como anticipáramos al inicio, el hecho de tener que convivir con normas de variada naturaleza y rango que enfrentan a las Cooperativas que prestan los servicios públicos en nuestro país a desempeñarse en medio de una antinomia jurídica, considero de relevante importancia que se procure armonizarlas y, consecuentemente, se trabaje en la elaboración de una nueva ley de Cooperativas prestadoras de servicios públicos esenciales que sirva como marco regulatorio de la prestación de los mismos, con las necesarias notas espe-

ciales, a fin de comprender la realidad no lucrativa de las mismas, la doble calidad de "asociado/usuario" de sus integrantes, entre otros muchos más temas que hacen de la Cooperativa una "empresa diferente".

Entiendo entonces que es necesario e imprescindible, para fomentar el desarrollo social, llevar a cabo una revisión de las normas que hoy fijan marcos regulatorios para la prestación de los servicios públicos en las distintas jurisdicciones, con el fin de que las reformas que se promuevan incluyan en sus preceptos a las cooperativas de usuarios como una opción preferible y superadora de gestión y para que se contemplen sus especiales caracteres orgánicos e institucionales. Simultáneamente, trabajar en el armado del proyecto de Ley Nacional específica para cooperativas de servicios públicos, sugiriendo la adhesión de las provincias a la misma.

Necesitamos que se dicte esta Ley Nacional específica que sea de Cooperativas de Servicios Públicos, ya que no es posible seguir regidos por una ley de cooperativas marco que nos obliga a una cosa, intentando cumplir nuestros Estatutos y Reglamentos y, al mismo tiempo, estar cumpliendo con un mandato constitucional respecto de los servicios públicos, debatiendo si es aplicable o no la ley de defensa del consumidor para los usuarios asociados de las Cooperativas, si nos es aplicable la Ley de Defensa a la Competencia; si estamos exentos o no alcanzados al impuestos a las ganancias, o a los IIBB, si nos regimos por las normas nacionales o por las provinciales o por las que dictan los municipios...

Es difícil narrar lo complejo de la situación y la innumerable cantidad de temas que no tienen solución o peor aún, que tienen múltiples soluciones diversas. Esta es la "encrucijada normativa" a la que permanente se exponen quienes toman decisiones en las Cooperativas.

### BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ, Ester, Metodología de las Ciencias Sociales, 1ª edic., Buenos Aires, Biblos, 1997.

BERTOSSI, Roberto F., "Cooperativas y mutuales, ¿ser o no ser!", MJ-DOC-7075-AR | MJD7075; del mismo autor, SERVICIOS PÚBLICOS COOPERATIVOS, El Derecho, Buenos Aires, 2008.  
 CASTELLANO, Luis, "La ley de defensa del consumidor: El daño directo", DJ24/12/2008, 2489 - DJ2008-II, 2489.  
 GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos, Madrid, 1997.  
 REY VÁZQUEZ, Luis Eduardo, "FACULTADES JURISDICCIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD- CRITERIOS DE LA C.S.J.N.", Revista de Derecho Público 2011-1, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires.

#### JURISPRUDENCIA

CSJN, 28/4/98, "Telefónica de Argentina S.A. s/acción de inconstitucionalidad Ley 2813", T.150.XXXI.  
 CNFed. Contencioso Administrativo, sala II, noviembre 5 de 1998 - "CIANCIO, JOSE C/ENARGAS", LA LEY, SJDA 16-04-1999, pág. 46/50; JA 1999-II-127.  
 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11/12/2001, "Flores Automotores S.A.", Fallos 324:4349.  
 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 28/07/2005, Banco de la Nación Argentina c. Programa de Defensa de Consumidor Comercio y Cooperativas de la Provincia de San Luis, Fallos 328:2671.  
 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 05/04/2005, "Angel Estrada y Cía. S.A. c. Secretaría de Energía y Puertos", Fallos 328:651.  
 Corte Suprema de Justicia de la Nación, causas T. 254. XXXVII. Telefónica de Argentina S.A. c/ Provincia de Mendoza s/ A.P.A., 24-12-2004, Fallos 327:5771; y T. 283. XXXV. RECURSO DE HECHO Telefónica de Argentina S.A. c/ Provincia de Mendoza. 25-11-2003, Fallos 326:4718.  
 Procuración del Tesoro de la Nación, Dict. N° 64/06, 16 de marzo de 2006. Expte. N° 01-0137456/04. Ente Nacional Regulador de la Electricidad. (Dictámenes 256:358). Publicado en Boletín Oficial (Segunda Sección) 09/08/2006.

144

## ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL "CARLOS CAJADE" (2007). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL. MANOS A LA OBRA. SU RELACIÓN CON LOS FERIANTES MISIONEROS

#### CARLOS FERNÁNDEZ

Abogado.

Profesor Asociado. Materia: "Fundamentos de Filosofía" Carrera: Lic en Psicología. Facultad de Psicología, Educación y Relaciones Humanas. Sede Posadas.

E-mail: fernandezcarlos\_pos@ucp.edu.ar

#### LAURA JACOBACCI

Abogada.

Profesor Asociado. Materia: "Introducción a Ciencia Jurídica. Teoría del derecho." Carrera: Abogacía. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Sede Posadas.

E-mail: jacobaccilaura\_pos@ucp.edu.ar

#### INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende realizar un análisis sobre la implementación del **Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la economía social denominado "Carlos Cajade"**, en la provincia de Misiones, visualizando y correlacionando su impacto hasta