

## **COOPERATIVAS SOCIALES. BREVE ANALISIS DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>.**

**Eliana M. Villagra.<sup>2</sup>**

Las cooperativas sociales cumplen una finalidad social y tienen como misión el satisfacer el interés general de la sociedad, característica primaria que las identifica y que va más allá de los bienes y servicios que ofrecen y producen, dado que su servicio es el interés general a todos los efectos (CICOPA,2011).

En la Argentina este tipo de cooperativas no tiene normativa específica, y deben ser inscriptas y reguladas conforme la figura legal de las cooperativas de trabajo, normativa reglamentada y dictada por el INAES<sup>3</sup> bajo el marco legal de la Ley n°20.337 (1973) sobre cooperativas en general.

Frente a dicho déficit normativo, su conceptualización se fundamenta en lo propuesto por diversos trabajos académicos y conforme lo establecido en el derecho comparado. Sin perjuicio de ello, se adopta lo definido por CICOPA en el documento sobre los Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales (2011), el cual describe sus características, finalidad y principios rectores.

Desde un enfoque de los derechos humanos, los diversos grupos de personas que integran las cooperativas sociales, las que guardan características referentes a desventajas que transitan situaciones desfavorables o de vulnerabilidad social y laboral, coinciden a su vez con aquellos sujetos de derecho que precisan del dictado de medidas positivas por parte de los Estados, a fin de permitir el acceso, ejercicio y desarrollo pleno de sus derechos sociales, económicos y culturales (denominados DESC), y donde la perspectiva de género junto a los principios transversales de igualdad y no discriminación juegan un papel primordial.

La Argentina desde el año 1994 recepta el corpus iuris internacional de los derechos humanos a través del inciso 22 artículo 75 de la Constitución Nacional, y refiere en particular en dicho artículo en su inciso 23 el deber de *“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de*

---

<sup>1</sup> El presente artículo es el producto de la exposición desarrollada en el 1er Congreso Latinoamericano de Derecho Cooperativo, llevado a cabo el 4 y 5 marzo de 2021, Brasil.

<sup>2</sup> Abogada-Mediadora; Miembro activo de la Comisión de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria de la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA); Profesora de la Diplomatura en Desarrollo Integral de Cooperativas y Mutuales en Perspectiva de Derechos, UAI-FEDESAM; Asesora legal del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Ministerio de Desarrollo Productivo, Argentina.

<sup>3</sup> Creado por el Decreto nro. 721/00, expresando en su artículo 1°: *“Establécese que el INSTITUTO NACIONAL DE ACCION COOPERATIVA Y MUTUAL (INACyM), creado por el Decreto N° 420 del 15 de abril de 1996 y sus modificatorios Nros. 471 del 30 de abril de 1996 y 723 del 3 de julio de 1996, pasará a denominarse INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL (INAES), debiendo considerarse sustituida tal denominación cada vez que se hace referencia al Instituto citado en primer término”*. Este organismo descentralizado, que dependía bajo la órbita Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y que por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional DECNU-2020-157-APN-PTE (Boletín Oficial de fecha 17 de febrero de 2020) pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

*trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos (...)*”, respecto de los/as niños/as, mujeres, las personas ancianas y las personas con discapacidad.

Sin embargo, la adopción de políticas sociales focalizadas a fines de los años 90 destinadas principalmente a la asistencia de aquella población con características de “vulnerables sociales”, dejaron prácticamente de lado las medidas de acción positiva bajo programas asistenciales que adoptaron pautas que no diferenciaron a los distintos sujetos de derecho involucrados.

A su vez, dicha falta de discriminación positiva también existió en los programas sociales en materia cooperativa de trabajo, donde la normativa aplicable no se armonizó con aquella legislación interna específica (como por ejemplo la referente a la normativa sobre salud mental y/o discapacidad) que era y es aplicable para muchas de las personas que integran las cooperativas sociales, situación jurídica que trajo aparejado la incompatibilidad para acceder a los programas o la eventual pérdida de pensiones no contributivas otorgadas por leyes especiales.

Frente a tal panorama, cabe preguntarse si el déficit legal existente y las políticas sociales adoptados en materia de cooperativas sociales, ¿obstaculizó, cercenó y/o aun perjudica el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos de las personas asociadas?

La Red de Cooperativas Sociales (RCS) que representa, aboga y fomenta por los intereses de estas entidades en la Argentina, viene forjando el posicionamiento y fortalecimiento del sector explicando que la ausencia de un marco normativo apropiado que reconozca y regule la actividad lleva en la práctica a encontrarse con obstáculos que dificultan la misión social que tienen. La falta de armonización de leyes nacionales, provinciales y locales como las referentes a la salud mental, discapacidad, adultos mayores, mujeres en situación de violencia, colectivo trans, personas usuarias de sustancias psicoactivas, entre otras; no conciben con determinadas disposiciones de la normativa cooperativa de trabajo, lo cual en los hechos termina entorpeciendo el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos.

Desde el enfoque de derechos humanos la falta de reconocimiento y/o ausencia de normativa y políticas sociales específicas que regulen y permitan el acceso, el ejercicio y desarrollo pleno de los DESC, dificulta la exigibilidad y justiciabilidad de dichos derechos frente a posibles o actuales cercenamientos, situación jurídica que pone en responsabilidad internacional al Estado.

En la presente exposición hablaremos brevemente de las cooperativas sociales en la Argentina, su importancia como entidades transformadoras de aquellas realidades donde la desigualdad se presenta como un factor desencadenante de la vulnerabilidad social. Y se procederá brevemente a realizar un aporte muy breve desde el enfoque de los derechos humanos, perspectiva que debiera de contemplarse en la normativa y en las políticas sociales donde los sujetos de derecho con mayor desigualdad precisan de medidas positivas que los proteja.

## Cooperativas sociales en la Argentina.

Las cooperativas sociales como se explicó en la introducción no tienen normativa específica en la Argentina, y por tanto a los fines de su inscripción y regulación legal se las constituye bajo la figura legal de las cooperativas de trabajo, aplicándoseles la normativa dictada por el INAES para dicho tipo de entidades y bajo el marco legal general de cooperativas la Ley n°20.337.

En estos dos últimos años, y tras la lucha del movimiento que representa a las cooperativas sociales la RCS, se impulsó entre otras conquistas el dictado de las Resoluciones INAES n°1/19<sup>4</sup> y n°1017/20<sup>5</sup>. En la primera normativa se declara el interés cooperativo de las entidades y se expresó que, si bien son cooperativas de trabajo, estas reúnen los caracteres de las cooperativas sociales<sup>6</sup> descritas en los Estándares Internacionales adoptados por CICOPA. Mediante la segunda resolución se promovió la constitución de las cooperativas de trabajo de cuidados de menores de edad, adultos mayores, con discapacidades y enfermos de todas las edades.

Ninguna de las dos resoluciones propone definiciones o conceptualización jurídicas que identifiquen a las cooperativas sociales en nuestro país, por tanto, para poder hacer referencia de las entidades se receptan los conceptos jurídicos del derecho comparado y lo propuesto en diversos trabajos académicos<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Resolución n°1/19 INAES, publicada en el Boletín Oficial el 24 de enero de 2019.

<sup>5</sup> Resolución n°1017/20 INAES, publicada en el Boletín Oficial el 25 de noviembre de 2020.

<sup>6</sup>Si bien la Res. INAES n° 1/19 no define explícitamente a las cooperativas sociales, si reconoce el interés social que dichas entidades guardan como distintivo, expresando en sus considerandos “*Que las cooperativas sociales tienen como objetivo acompañar y promover a personas que se encuentran en un estado-contexto de vulnerabilidad, a través de un abordaje integral de su problemática, la atención en el ejercicio de derechos y la mejora de su calidad de vida*”, entendiendo con ello que cumple con el séptimo principio cooperativo relacionado con el compromiso con la comunidad. También menciona que la OIT adoptó entre los estándares mundiales a este tipo de cooperativas, destacando que tienen como rasgo distintivo “*una misión de interés general como su propósito primario, realizando la misma directamente a través de la producción de bienes y servicios de interés general*”

<sup>7</sup> A tales fines puede consultarse Bragulat, Jorge (comp.), 2018 “Las cooperativas sociales en la prestación de servicios asistenciales”, Buenos Aires, Ed. UNTREF.

En lo que refiere al derecho comparado, se adoptan conceptos de la legislación sobre cooperativas sociales de Uruguay, Brasil<sup>8</sup> y principalmente la legislación italiana Ley n°381 (1991)<sup>9</sup>. Esta última define a las cooperativas sociales como aquellas empresas privadas sin fines de lucro que tiene por objetivo la promoción humana y la integración social de los ciudadanos (cfr. art. 1°) y a su vez las clasifica en dos tipos: las de tipo A que gestionan servicios socio-sanitarios y educativos, principalmente asistencia domiciliaria a adultos mayores, minusválidos y/o menores, cuidado de primera infancia, comunidades de desintoxicación, recepción de menores con antecedentes penales, centros de educación y actividades culturales, entre otros; y de tipo B que refiere a emprendimientos de inclusión socio laboral donde los trabajadores son grupos de personas en “desventaja” o “desfavorecidas” socialmente, entre las que se incluyen las personas inválidas física, psíquica y sensorialmente; ex hospitalizados en instituciones psiquiátricas, las personas que se encuentran bajo un tratamiento psiquiátrico, los tóxicos dependientes y/o alcoholizados, los menores con dificultades familiares en edad para trabajar, los ex convictos con condena penal, personas en situación de calle, refugiados políticos; categorías que pueden ser ampliadas y estas personas deben integrar mínimamente el treinta por ciento de total de los trabajadores de la entidad y compatible con su estado subjetivo (Novarese de Nieto y Montes, 1999)

Según Carcar y Sosa (2020) de acuerdo a las experiencias existentes pueden distinguirse tres subtipos de cooperativas sociales en la Argentina: 1) las destinada a los cuidados de personas adultas mayores, las de primera infancia, las personas con discapacidad, y aquellas personas con padecimientos psíquicos que no necesariamente conlleven a una discapacidad, conforme se expresa en la reciente

---

<sup>8</sup> En nuestra región Latinoamericana encontramos las cooperativas sociales en Brasil, incorporadas mediante la Ley nro. 9867 del año 1999 que recepitó los conceptos de la legislación italiana y se instituyó a las cooperativas sociales como entidades que tienen por finalidad el insertar por medio del trabajo a las personas con desventaja en el mercado económico. En tal sentido la legislación describe que dichas personas son “*aquellas que padecen deficiencias físicas o sensoriales, psíquicas y mentales, personas bajo tratamiento psiquiátrico permanente, con dependencia química, antiguos reclusos, personas condenadas a penas alternativas de detención, y a los adolescentes que en edad de trabajar se encuentran en una situación familiar difícil desde el punto de vista económico, social y/o afectivo*”. El objetivo de esta ley es principalmente la creación y el financiamiento de cooperativas sociales con miras a la integración social a los cuidados de personas que necesitan asistencia para su desarrollo cotidiano.

En Uruguay en el año 2006 se sanciona la Ley n°17.978 sobre cooperativas sociales, entendiéndose que son aquellas que “*...tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social*” (Cfr. artículo 1°). Así también se las contempla en el artículo 172 de la Ley n°18.407 (2008) sobre sistema cooperativo y su regulación

<sup>9</sup> La Ley n°381 (1991) del derecho italiano. A su vez, clasifica a estas entidades en dos tipos: a) aquellas que se dedican a los temas de cuidados de personas adultas mayores, personas minusválidas, o menores, grupo de personas bajo desintoxicación, entre otras; b) y por otro lado, aquellos refiere a los emprendimientos autogestionados de inclusión socio laboral que tiene como trabajadores a grupos de personas que presentan alguna “desventaja” social o se encuentran en situaciones desfavorecidas, entre las que se incluyen las personas inválidas física, psíquica y sensorialmente; ex hospitalizados en instituciones psiquiátricas, las personas que se encuentran bajo un tratamiento psiquiátrico, los tóxicos dependientes y/o alcoholizados, los menores con dificultades familiares en edad para trabajar, los ex convictos con condena penal, personas en situación de calle, refugiados políticos, etc.

Resolución n°1017/720 INAES que las promueve; 2) las de integración sociolaboral cuyo principal objetivo es generar la inserción laboral para personas desfavorecidas y/o en situación de vulnerabilidad; 3) y por último, las de acompañamiento integral “(...) *de personas usuarias de sustancias psicoactivas (como el paco, la pasta base de cocaína y otras), y que a la vez se encuentran en contexto de encierro, presentan alguna discapacidad, o padecen enfermedades complejas como tuberculosis o mentales, producto de los consumos problemáticos*” (Carcar y Sosa, 2020)

En el primer caso, las cooperativas sociales vinculadas a la problemática de la provisión de servicios de cuidados y de asistencia, está principalmente destinado a la primera infancia, adultos mayores y personas con alguna discapacidad, y comportan tareas reproductivas y domésticas que históricamente se han dejado a cargo de las mujeres y han comportado la base fundamental para la reproducción del sistema económico y de la fuerza de trabajo (Freytes Frey et al., 2019). En las últimas décadas se hace referencia a una crisis del cuidado que se vincula a la desigualdad de género<sup>10</sup> en la sociedad y en el mercado de trabajo, a los cambios en el modelo tradicional de familia, al aumento de personas que precisan de asistencia y cuidado de otras, y a la ausencia de políticas sociales específicas por parte del Estado.

En respuesta a ello, y conforme los resultados del Proyecto de “Investigación aplicada a las Cooperativas que prestan servicios de cuidados y a las empresas sociales de salud mental: hacia el fortalecimiento de un actor social en crecimiento”, 2018-2019 coordinado por la Universidad Nacional Tres de Febrero, la Universidad de Lanús, la Universidad de Quilmes y la Universidad de Chubut<sup>11</sup>, se visibilizó que en la Argentina (...) *las cooperativas de trabajo con su potencial emancipador representan nuevas formas de proveer servicios de cuidados que aportan a su desmercantilización y desfamiliarización, favoreciendo así la inclusión de nuevos/as trabajadores/as, ampliando la oferta de servicios a más familias y usuarios/as y optimizando su calidad de vida*”

En dicha investigación se calcula que existen alrededor de treinta cooperativas sociales de cuidados, y estas resultan ser en la práctica organizaciones innovadoras, proveedoras de servicios de proximidad y generadoras de trabajo, representando en su conjunto una respuesta sólida posible frente a la precarización del trabajo de cuidados en el mercado, que además permite la inclusión laboral de muchas

---

<sup>10</sup> La situación de desigualdad de género se basa en que son las mujeres quienes se hacen cargo del cuidado o de la organización y gestión del cuidado, trabajo reproductivo que inevitablemente impacta en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, generando en consecuencia la desigualdad y una disminución del nivel de calidad de vida para el colectivo femenino. (Bottini et al., 2019).

<sup>11</sup> El proyecto de investigación fue realizado en el marco de la convocatoria 2018 del Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

trabajadoras cuidadoras<sup>12</sup>. Sin embargo, existen algunas dificultades, obstáculos y desafíos que deben afrontar estas entidades, y son consecuencia de la falta de políticas específicas que las acompañen, déficit de apoyo financiero más accesible, capacitación, asistencia técnica, y principalmente la falta de normativa específica que reconozca el formato y garantice a su vez el acceso al cuidado mediante líneas de acción articuladas a nivel local, provincial y nacional bajo criterios de corresponsabilidad, calidad y universalidad (Freytes Frey et al., 2019).

El segundo subtipo de cooperativas sociales representa a aquellas entidades sociales autogestionadas que posibiliten la inclusión sociolaboral de personas con discapacidad, o con problemas de consumo problemático adicción de drogas y/o alcohol, exconvictos o que aún se encuentran en situación de encierro, y aquellas en situación de vulnerabilidad social.

Como ejemplo, puede citarse el caso de la Cooperativa La Huella Ltda. integrada por personas con discapacidad psicosocial conforme lo dispuesto por la Ley n°26.657 sobre Derecho a la Protección de la Salud Mental. Esta entidad además de ser una cooperativa de trabajo es y comporta un dispositivo de salud mental<sup>13</sup> en términos de la ley mencionada y su Decreto Reglamentario n°603/13, lo que posibilita la integración socio comunitaria y permite la autonomía de las personas que la integran. Sin embargo, La Huella a lo largo de sus 11 años de existencia ha tenido que sortear diversos obstáculos legales que van desde desalojos internos dentro del Hospital Psiquiátrico en el cual desempeña sus actividades, hasta la posible pérdida de pensiones no contributivas de los asociados por inscribirse como trabajadores formales<sup>14</sup>.

La aplicación simultánea de legislación sobre salud mental como la de cooperativas de trabajo, suele traer en la práctica algunas incongruencias por la falta de armonización de normativa nacional, provincial y local, situación que apareja obstáculos y/o cercenamientos de los derechos sociales y económicos de los trabajadores asociados. Por otra parte, estas entidades se ven desprovistas de

---

<sup>12</sup> Las personas que la conforman las cooperativas de cuidados, en su mayoría son mujeres que encuentran en situación de vulnerabilidad, desocupación, con poca educación formal y suelen ser quienes el sostén de sus familias (Freytes Frey et al., 2019)

<sup>13</sup> Dispone el art. 3° de la ley de salud mental que “En el marco de la presente ley se reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona”.

<sup>14</sup> A los fines de brindar más información, y dada la brevedad de la presente exposición pueden remitirse al artículo “Cooperativas Sociales: entidades transformadoras al pendiente de su reconocimiento legal en la Argentina” Villagra, E. (2020), presentado en el XI Encuentro de Investigadores Latinoamericanos “Hechos y emprendimientos cooperativas de transformación en Cooperativismo, llevado a cabo el 5 y 6 noviembre de 2020, , disponible en:

[https://www.academia.edu/44923616/HECHOS\\_Y\\_EMPRENDIMIENTOS\\_COOPERATIVOS\\_DE\\_TRANSEORMACI%C3%93N](https://www.academia.edu/44923616/HECHOS_Y_EMPRENDIMIENTOS_COOPERATIVOS_DE_TRANSEORMACI%C3%93N)

mecanismos de protección para exigir o justiciabilizar<sup>15</sup> sus legítimas demandas y necesidades, porque como en el caso de La Huella no se dictan normas específicas, o no se las aplica de manera armoniosa y complementaria la existente.

En tal sentido, la RCS como movimiento que representa a conjunto de cooperativas sociales, debate sobre los aspectos jurídicos y legales vinculados a las cooperativas sociales, así como sus problemáticas con el objetivo de avanzar hacia un marco normativo específico a nivel nacional, y promueve la reflexión y debate sobre el vínculo de este tipo de entidades con las cooperativas de trabajo en la Argentina<sup>16</sup>.

En tercer subtipo refiere a las cooperativas sociales de acompañamiento, y se integra con profesionales y personas que acompañan de manera integral a aquellas personas que presentan alguna discapacidad, o que padecen enfermedades que no les permite el desempeñarse de manera independiente por patologías derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Carcar y Sosa (2020) en el manual sobre cooperativas sociales y su constitución<sup>17</sup>, a fin de explicar las actividades que llevan a cabo este tipo de entidades, ejemplifican con el objeto social adoptado por una de las primeras entidades constituidas Cooperativa de Trabajo de Acompañantes de Usuarios de Sustancias Psicoactivas Limitada AUPA<sup>18</sup> con matrícula n°48.298 (2013), cuyo objeto es *“asumir por su propia cuenta, valiéndose del trabajo personal de sus asociados, las actividades inherentes al acompañamiento integral de los usuarios de sustancias psicoactivas hasta que los mismos logran una efectiva y sustentable inclusión social.*

AUPA ha venido posicionando el tema desde el 2010 como precooperativa, y desde 2013 cooperativa de trabajo, profundizando su compromiso con lo social desde el 2020 y estructurándose con 9 proyectos que incluyen objetivos sociales más amplios, como las ligadas a la violencia de género (Madre Teresa), ayuda y asistencia a las chicas trans (Casa Animí) a la inclusión social de personas que han

---

<sup>15</sup> El concepto justiciabilidad remite al derecho de hacer justicia, y establece que *“...Si un Estado cumple habitualmente con satisfacer determinadas necesidades o intereses tutelados por un derecho social y económico, nadie podría afirmar que los beneficiarios por tal conducta estatal gozan de ese derecho hasta tanto se verifique si se encuentra en condiciones de demandar judicialmente dicha prestación ante un eventual incumplimiento. Ello es lo que calificará la existencia de un derecho social efectivamente protegido y garantizado”* (Abramovich y Courtis, 2003).

<sup>16</sup> Conforme el documento RCS (2020) la Red buscan fortalecer y articular este actor social para representar y acompañar a todas las entidades invisibilizadas en la Argentina, en busca de una identidad social, política y jurídica. Así en diversos ámbitos, encuentros y congresos viene trabajando junto con distintas universidades, el plantear la necesidad de pensar una legislación que contemple y reconozca a las cooperativas sociales, pudiendo mencionarse el “I Encuentro Latinoamericano de Cooperación social y Economía Solidaria” y el “II Encuentro Nacional de Empresas Sociales de salud Mental llevadas a cabo en 2017 en la Universidad Nacional de Quilmes, Provincia de Buenos Aires.

<sup>17</sup> Carcar F. y Sosa G. (2020) “Manual de Cooperativas Sociales. Su conformación en 10 pasos”, Documento de Trabajo n°4, Proyecto Colectiva Joven, Julio 2020, FLACSO Argentina.

<sup>18</sup> La cooperativa social de acompañamiento *“Nace el 14 de septiembre de 2010 como una precooperativa totalmente ligada al Centro Barrial San Alberto Hurtado (Villa 21-24 Zavaleta, CABA), del Hogar de Cristo. Integrada desde un inicio por socios que habían venido a ayudar o habían pedido ayuda al Hogar”*. AUPA: <http://www.sin-paco.org/index.php/objeto-social-y-proyectos/a>

sido privadas de su libertad (Casa Libertad), entre otras, y que se articulan con organismos públicos nacionales y locales, centros barriales, la organización no gubernamental Hogar de Cristo y otras cooperativas sociales de acompañamiento.

**- El enfoque de derechos humanos y el Trabajo Decente, como criterios y estrategias de políticas sociales para las cooperativas sociales.**

Cuando se hace referencia al enfoque de derechos humanos, se apunta a:

*“un amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para establecer pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales”* (Abramovich y Pautassi, 2009).

Conforme dicha perspectiva y de acuerdo con el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados asumieron deberes y obligaciones que deben cumplir. Para llevar a cabo este deber, y en particular con los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) los Estados deben adoptar medidas progresivas<sup>19</sup> y deben contemplar mínimamente los niveles esenciales para el desarrollo efectivo y sostenible<sup>20</sup> de los derechos.

A su vez, deben garantizarse los principios de igualdad y no discriminación, principios transversales que han evolucionado de un concepto formal a un concepto

---

<sup>19</sup> La Dra. Mónica Pintos (2004) explica que conforme lo dispuesto por el art. 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y art 1 del Pacto de San Salvador (1988), los Estados deben adoptar medidas tanto en el orden interno como mediante la asistencia económica y técnica de la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles, ello a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales.

<sup>20</sup> Entre las obligaciones básicas a cumplir por los Estados, el Comité DESC expresó que se debe: “a) Garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita llevar una existencia digna; b) Evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos y marginados o que debiliten los mecanismos de protección de dichas personas y grupos; c) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo sobre la base de las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, para responder a estas preocupaciones, en el marco de un proceso participativo y transparente que incluya a las organizaciones patronales y los sindicatos. Esta estrategia y plan de acción en materia de empleo deberán prestar atención prioritaria a todas las personas y los grupos desfavorecidos y marginados en particular, e incluir indicadores y criterios mediante los cuales puedan medirse y revisarse periódicamente los avances conseguidos en relación con el derecho al trabajo.” (Párrafo 31, Observación Gral. N°18, 2006).



sustancial o material<sup>21</sup>, frente al cual los Estados tienen el deber de adoptar medidas positivas<sup>22</sup> tendientes a remover los obstáculos que impidan de hecho la igualdad.

Esta evolución marca un antes y después en nuestra región latinoamericana, porque la igualdad fáctica o real viene a cambiar la visión tradicional del principio de igualdad formal, para reconceptualizarla a fin de dejar atrás las tensiones existentes entre diversos sujetos de derechos, en especial proteger aquellos grupos y colectivos que vieron postergados el ejercicio pleno de sus derechos a lo largo de la historia, y que se vinculan con injusticias de índole socio-económico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad, entre otras.

Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) se han pronunciado al respecto, entendiendo que el principio de igualdad comporta un principio transversal y un pilar fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, que se inviste como un ideario que debe regir en la acción estatal para ser aplicado en contextos sociales, culturales, económicos y políticos, que fueron generalmente marcados por las desigualdades estructurales originadas en los procesos históricos y modelos de desarrollo anclados bajo un excesivo énfasis en la economía de mercado. (CIDH, 2019)<sup>23</sup>.

Por otro lado, deben garantizarse mecanismos de protección internos que permitan la exigibilidad y justicibilidad de aquellos derechos que pudiesen o que están siendo obstaculizados y/o cercenados en su ejercicio. Así los mecanismos internos deben contemplarse en la normativa interna de los Estados y en los diseños de las estructura administrativas y judiciales, lo que posibilita a cualquier titular de derechos el reclamar, demandar o bien presentar su queja, y será esta situación jurídica lo que permita calificar “*la existencia de un derecho social efectivamente protegido y garantizado*” (Abramovich y Courtis, 2003). Lo contrario deja en letra muerta los derechos conquistados.

---

<sup>21</sup> Entre muchos de los doctrinarios podemos mencionar a Ferrajoli (1997), quien realiza una clasificación del principio de igualdad jurídica al que le asigna dos significados: aquella concepción de la igualdad que reside en el igual valor asociado de manera indiferenciada a todas las personas, sin distinción a la cual denominara “igualdad formal o política”; y otro concepto de igualdad que radica en el desvalor asociado a otras diferencias que provienen del orden económico y social que denominara “igualdad sustancial o social”, que resulta de los obstáculos que limitan de hecho la libertad e impiden el pleno desarrollo de las personas. Esta segunda conceptualización, refiere a la igualdad real de oportunidades relacionada con los rasgos de las diversas identidades de las personas, y que terminan convirtiéndose en discriminaciones sociales determinando de esta forma la desigualdad social.

<sup>22</sup> Las medidas positivas vienen a tomar en consideración aquellas mismas características que han sido usadas para negar un tratamiento igualitario a cierto grupo de personas, atribuyéndoles una ventaja a través de la discriminación positiva y posibilitando de esta manera, el acceso al pleno ejercicio y goce de sus derechos (Kemelmajer de Carlucci, 2001). Desde esta óptica, se despliegan a nivel internacional diversas convenciones que refieren a determinados grupo de personas que precisan de una protección especial, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los migrantes, los pueblos originarios, los adultos mayores, las personas con discapacidad, entre otros.

<sup>23</sup> Así lo ha entendido la CIDH en distintos Informes temáticos, como el informe sobre “La situación de las personas afrodescendientes en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62. 5 diciembre 2011; y en el Informe por país, resaltando el informe “La situación de los derechos humanos en la República Dominicana”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. 31 diciembre 2015.

En este sentido, comprender y exigir que los Estados adopten medidas y líneas de acción conforme el dictado de normativa y políticas sociales desde un enfoque de derechos (donde el principio de igualdad real visibilice y contemple la desigualdad estructural), implica pensar en una ingeniería y estructura política, social y económica distinta, y que en el caso particular de las cooperativas sociales deben permitir mediante su reconocimiento legal, empoderar a los sujetos de derechos involucrados.

Así, pensar en “(...) un modelo de desarrollo basado en el crecimiento con inclusión social que promueva políticas tributarias y fiscales progresivas, políticas sociales universales, medidas de acción afirmativa (también llamadas de discriminación positiva) y enfoques diferenciados dirigidos a grupos históricamente excluidos y/o relegados” (Rossi y Moro, 2014), permitiría mirar con otro prisma jurídico realidades invisibilizadas.

### **- Breves conclusiones**

Las cooperativas sociales son en la Argentina entidades transformadoras de realidades sociales donde la desigualdad se profundiza cada día más y donde la inclusión social resulta una acción en términos de política social, impostergable.

En este sentido, y como se viene demostrando en lo fáctico, las cooperativas de trabajo permiten brindar soluciones y satisfacer necesidades urgentes de aquellos grupos de personas o los colectivos sociales que han sido postergados y castigados, cuyas situaciones o circunstancias desfavorables a través del tiempo terminan identificándose como “desigualdades estructurales” en los términos descriptos por la CIDH y la Corte Interamericana DH.

Pero sin quitar mérito a dichas prácticas sociales, el déficit legal y la falta de políticas sociales específicas en materia de cooperativa deja a la deriva obstáculos legales y situaciones jurídicas negativas que no permiten la real protección de los derechos sociales de los sujetos de derecho involucrados. Y esta situación jurídica es responsabilidad del Estado en tanto tutor y garante de los DESC, sobre todo cuando se trata de personas y colectivos sociales que precisan de medidas de acción positiva para nivelar las desigualdades existentes.

No quedan dudas de que resulta fundamental la creación de un marco legal para las cooperativas sociales, y su armonización con legislación vigente. En palabras de Piza Rocafort (2004):

*“Cuando el derecho y la realidad no coinciden, hay dos opciones extremas de las que debe huirse: A) Que el derecho se limite a reconocer la realidad y renuncie a su corrección. B) Que el derecho (las normas jurídicas y sus aplicaciones por los operadores del Derecho) pretenda imponerse a la realidad a cualquier precio, lo que se expresa cínicamente al afirmar que, si la realidad no se adecua al Derecho, “peor para la realidad”. Cuando el derecho se contenta con describir la realidad*

*sin pretender moldearla o corregirla, el Derecho deja de cumplir su papel esencial, de señalar los fines y las aspiraciones o, si se quiere, los deberes jurídicos de una sociedad.”*

El enfoque de derechos humanos tiene mucho para aportar en la economía social y solidaria, y en particular en legislación referente a las cooperativas sociales como entidades transformadoras y de inclusión social y laboral. Además, cabe resaltar que dicha perspectiva condice con las metas y objetivos propuestos y planteados en los ODS Agenda 2030 en nuestra región<sup>24</sup>.

### **-Bibliografía consultada**

- ✓ **Carcar F. y Sosa G. (2020) “Manual de Cooperativas Sociales. Su conformación en 10 pasos”,** Documento de Trabajo n°4, Proyecto Colectiva Joven, Julio 2020, FLACSO Argentina.
- ✓ **Teresa Novarese de Nieto y Verónica L. Montes, (1999) “Las cooperativas Sociales”,** en Revista Cooperativismo en La Plata. Número 4. La Plata, Buenos Aires, Argentina. Julio de 1999.
- ✓ **Las cooperativas sociales en la prestación de servicios asistenciales: análisis de experiencias y de su potencial desarrollo en América Latina (2018)** Jorge Bragulat... [et al.]; compilado por Jorge Bragulat. –1a ed. compendiada– Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2018.
- ✓ **Ferrajoli, Luigi(1997), “Lecciones de Derecho Constitucional”,** Depalma, Buenos Aires.
- ✓ **Kemelmajer de Carlucci, Aida (2001), “Las acciones positivas”,** Jueces para la democracia. Disponible en [www.dialnet.unrioja.es](http://www.dialnet.unrioja.es)
- ✓ **Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014), “Ganar derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en derechos”,** Serie de documentos de trabajo 2, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), septiembre de 2014.

---

<sup>24</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron, y será hoja de ruta que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente. La Agenda 2030 Incluye 17 Objetivos y 169 metas, y presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible, compuesta por dimensiones económica, social y ambiental. Esta nueva Agenda es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años. (CEPAL, 2019). En el apartado 41 de la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, se ha expresado con respecto a las cooperativas que “...Reconocemos el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas”. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

- ✓ **Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos (2019)**, aprobado por la CIDH el 12 de febrero de 2019, OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 31
- ✓ **CEPAL (2006):** “El desarrollo centrado en derechos y el Pacto para la protección social”, en la Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, CEPAL..
- ✓ **CEPAL (2019):**” La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales”, UN CEPAL, enero de 2019. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-de-sarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>
- ✓ **Courtis, Christian (2010):** “Políticas Sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista”, en La medición de derechos en las políticas sociales, compiladores Abramovich, V. y Pautassi, L., Del Puerto Ed.
- ✓ **Documento “Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, (2014)** Serie Documentos de Trabajo 2, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IIPDH)
- ✓ **Pinto, Mónica (2012):** “Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano. Avances y desafíos actuales”, en Revista IIDH N° 56, San José de Costa Rica, 2012, pp.157-187.
- ✓ **Freytes Frey, M. I., Veleda, M., Sosa, G., Bottini, A., & Nabergoi, M. (2019)**, “Las Cooperativas de Cuidados en la Argentina: una mirada desde la política pública.”, en Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas, (5). Disponible en: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/468>
- ✓ **Piza Rocafort, Rodolfo E. (2004)** “Derecho al trabajo y derechos de los trabajadores desde la perspectiva de los convenios internacionales sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales”, en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Vol. 40, año 2004, pp. 179-235.
- ✓ **Villagra, Eliana M. (2021)**, “Reconceptualización del principio de igualdad sustancial y su incidencia en las acciones positivas del Estado Nacional”, Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, n°5, Otoño 2021, pp.35-52.