

El mínimo de asociados para la conformación de cooperativas en la Argentina. Fundamentos teóricos y prácticos para un debate actual

The minimum number of members required to form a cooperative in Argentina: Theoretical and practical foundations for a current debate

O requisito mínimo de filiação para a formação de cooperativas na Argentina. Fundamentos teóricos e práticos para um debate atual

Gustavo Sosa¹
Rodrigo Fernández Miranda²

Recibido: 22 de diciembre de 2024

Aprobado: 12 de enero de 2025

Publicado: 30 de enero de 2025

Cómo citar este artículo:

Sosa, G. y Fernández Miranda, R. (2025). El mínimo de asociados para la conformación de cooperativas en la Argentina. Fundamentos teóricos y prácticos para un debate actual.

Cooperativismo & Desarrollo, 33(131), 1-17.

doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.07>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.07>

¹ Centro de Estudios de la Economía Social, Universidad Nacional de Tres de Febrero

Correo electrónico: gsosa@untref.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7514-7961>

² Centro de Estudios de la Economía Social, Universidad Nacional de Tres de Febrero

Correo electrónico: rfmiranda@untref.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7888-7946>



Resumen

El presente artículo analiza desde una perspectiva crítica los cambios recientes en la cantidad mínima de personas asociadas necesaria para constituir cooperativas de trabajo en Argentina. El trabajo indaga en las diferentes formas de afectación de estas modificaciones a la creación, el funcionamiento y la sostenibilidad de las entidades cooperativas. En el desarrollo se ponen en diálogo la Ley de Cooperativas, la evolución de las resoluciones de la autoridad de aplicación sobre el mínimo de integrantes de estas organizaciones en los últimos años y literatura especializada.

Palabras clave: Cooperativas de trabajo. Mínimo de asociados. Autogestión. Marco jurídico argentino.

Abstract

This article critically analyzes recent changes in the minimum membership requirement for establishing worker cooperatives in Argentina. The article explores the different ways these changes impact the creation, operation, and sustainability of cooperative entities. The article discusses the Cooperative Law, the evolution of the implementing authority's resolutions regarding minimum membership requirements for these organizations in recent years, and specialized literature.

Keywords: Worker cooperatives. Minimum membership requirement. Self-management. Argentine legal framework.

Resumo

Este artigo analisa criticamente as mudanças recentes no requisito mínimo de associação para o estabelecimento de cooperativas de trabalhadores na Argentina. O artigo explora as diferentes maneiras pelas quais essas mudanças impactam a criação, o funcionamento e a sustentabilidade das entidades cooperativas. O artigo discute a Lei das Cooperativas, a evolução das resoluções da autoridade implementadora sobre os requisitos mínimos de associação para essas organizações nos últimos anos e a literatura especializada.

Palavras-chave: Cooperativas de trabalhadores. Requisito mínimo de associação. Autogestão. Marco legal argentino.

Introducción

En Argentina se ha cumplido más de medio siglo de vigencia de la Ley N.º 20.337 de Cooperativas (LC), casi sin modificaciones desde 1973. Reconocida como una ley moderna e innovadora al momento de su entrada en vigencia y en las siguientes décadas, esta mantiene una estructura que justifica que haya perdurado en el tiempo. Fue una de las primeras en América en introducir el acto cooperativo, receptionando asimismo los principios cooperativos revisados en la Convención de Viena de la Alianza Cooperativa Internacional de 1966. Al momento de conceptualizar a las cooperativas, la Ley establece doce caracteres. En lo referido al número mínimo de integrantes, señala que estas entidades “cuentan con un número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la autoridad de aplicación y lo previsto para las cooperativas de grado superior”. En relación con las cooperativas de grado superior, se prevé que estas “deben tener un mínimo de siete asociadas” (LC, art. 2º, inc. 5º).

En este artículo se analiza en particular la situación referida a las cooperativas de primer grado y las ocasiones en que la autoridad de aplicación del régimen legal argentino de las cooperativas¹, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), previó un número inferior de integrantes a los que establece la LC. En atención a los debates actuales en torno al mínimo de asociados para determinados tipos de cooperativas establecido en 2021 y revertido en 2024, en un primer momento se aporta una mirada normativa. Posteriormente, se despliegan reflexiones sobre la incidencia que estos cambios pueden implicar en la creación, el funcionamiento y el desarrollo de estas entidades. En la metodología se combinan el relevamiento y análisis del marco normativo vigente del cooperativismo en Argentina y los cambios recientes, las resoluciones de la autoridad de aplicación y fuentes bibliográficas.

Ley de Cooperativas y resoluciones de la autoridad de aplicación en perspectiva

Como se señaló, la LC establece un número mínimo de diez asociados para la conformación de cooperativas de primer grado de cualquier tipo de servicios. Pero faculta

1 La Ley N° 20.337 sostuvo al Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) como autoridad de aplicación, el cual ya había sido creado en 1971. Posteriormente este organismo se convirtió en Secretaría durante la presidencia del Dr. Alfonsín (1983-1989), volviendo en los primeros años del gobierno del Dr. Menem a convertirse en INAC y luego a fusionarse con el INAM, dando lugar al INACYM. Finalmente, en el gobierno del Dr. De la Rúa (1999-2001), la autoridad de aplicación se terminó convirtiendo en el INAES, ente que se mantiene hasta la actualidad.

4 El mínimo de asociados para la conformación de cooperativas en la Argentina. Fundamentos teóricos y prácticos para un debate actual

en forma expresa al INAES a admitir situaciones que considere excepcionales con una menor cantidad de integrantes. El propio legislador previó en 1973 que podían darse condiciones que habiliten la conformación de cooperativas con un número inferior de integrantes. En la Exposición de Motivos de la Ley, al considerarse el artículo 2°, se señaló lo siguiente: “el número mínimo de diez asociados se considera exigencia adecuada a las características de las cooperativas, sin perjuicio de prever que, por vía de excepción, la autoridad de aplicación autorice a que se constituyan con menor número cuando las circunstancias lo aconsejen”.

Es importante rescatar este antecedente, ya que muestra que no se desconocía la posibilidad que determinadas circunstancias aconsejaran reducir el mínimo legal de asociados en las cooperativas. En virtud de dicha facultad, en el curso del más de medio siglo transcurrido desde la entrada en vigencia de la LC, la autoridad de aplicación en materia cooperativa abordó en tres ocasiones lo relacionado con el mínimo de integrantes de las cooperativas.

1994. Por la Resolución N.º 302 del por entonces Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) se autorizó “con carácter de excepción de acuerdo a las facultades conferidas por el art. 2, inciso 5 de la Ley 20.337, la constitución de Cooperativas de Provisión de Servicios para Productores Rurales con el mínimo de seis integrantes”. Pocos días después, por la Resolución del INAC N.º 324 también se autorizó – en virtud de la facultad conferida al Instituto – la constitución de cooperativas de trabajo con un número mínimo de seis integrantes. Esta resolución reconocía que la excepción prevista en la LC se venía “formulando en casos particulares”, pero que nada obstaba “a una decisión de alcance general, si esta se refiere objetivamente a situaciones o circunstancias debidamente determinadas, que justifiquen la excepción”. Por la Resolución N.º 750 el INAES aprobó dos modelos de estatutos adaptados a las cooperativas que fueran aprobadas de conformidad a lo previsto en las Resoluciones N.º 302 y 324.

2021. Por la Resolución N.º 1000 (conocida como RENOVAR), el INAES autorizó “en virtud de la facultad conferida por el artículo 2°, inciso 5° de la Ley 20.337, la constitución de Cooperativas de Trabajo y de Provisión de Servicios para Productores Rurales con un número mínimo de tres integrantes, pudiendo el Instituto, en casos excepcionales, disponer esta posibilidad a otros tipos cooperativos”. Entre los fundamentos se señalaba que “el contexto actual ha sido testigo de la introducción de modificaciones normativas tendientes a cobijar la constitución y desarrollo de sociedades unipersonales, tal como lo acreditan las modificaciones realizadas a la Ley General de Sociedades o la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor, esta última a la sazón de la constitución de las Sociedades por Acciones Simplificadas”. Asimismo, el INAES

subrayaba que "en lo que respecta al ámbito cooperativo internacional ha registrado en los últimos años una tendencia general a descender la cantidad mínima exigible de asociados y asociadas". En RENOVAR se previó además un trámite expeditivo para la aprobación de las matrículas, lo que posibilitó la generación de miles de nuevas cooperativas, casi en su totalidad de trabajo².

2024. A finales de 2023, bajo la presidencia del Lic. Milei, las nuevas autoridades del INAES hicieron foco en la cuestión del mínimo de asociados de las cooperativas desde un primer momento. En mayo de 2024 se resolvió por Resolución 1186 "suspender el procedimiento administrativo de inscripción de entidades cooperativas previsto en el artículo 3 y concordantes de la Resolución INAES N.º 1000/2021 por un plazo de hasta sesenta (60) días". Dicha medida imposibilitó la constitución de nuevas cooperativas integradas por tres a cinco asociados, un freno cuyo único fundamento fue que la eventual detección de "inconsistencias entre la información declarada por numerosas entidades en formación y los datos obrantes en los registros informáticos del Instituto" podrían "resultar opuestos a los principios cooperativos y desnaturalizar la esencia de este tipo de entidades". Los escasos fundamentos que sostuvieron esa resolución no hicieron una crítica directa y expresa a la existencia de cooperativas de tres a cinco asociados. No obstante, al cuestionar el procedimiento para la obtención de las matrículas, se impidió de hecho la creación de nuevas entidades con esta cantidad de personas asociadas, volviendo al mínimo anteriormente previsto de seis.

En agosto, la Resolución N.º 1876 prorrogó por un plazo de hasta sesenta días la medida dispuesta en la Resolución N.º 1186, sin sumar nuevos fundamentos. Cientos de trámites continuaron frenados y, en muchos casos, se recomendaba a los administrados sumar integrantes hasta alcanzar un mínimo de seis³. Finalmente, la Resolución N.º 2867 de diciembre derogó el artículo 3º de la N.º 1000/21 estableciendo que estas entidades "deberán contar con un mínimo de seis asociados conforme lo establecido en las Resoluciones INAC 302/1994 y 324/1994". Seguidamente, se previó que el INAES podría "exceptuar de ese número mínimo de integrantes en las solicitudes de otorgamiento de personería jurídica, que así se peticionen y que en su objeto social se encuentren contempladas actividades informáticas, culturales o de cuidado, que por sus características y en virtud de la evaluación que se realice del

2 Entre los años 2021 y 2023 fueron inscriptas en el INAES 10.292 nuevas cooperativas, representando ello el 46% del total existente a fines de 2023. Solo en 2022 fueron inscriptas 5142 cooperativas (INAES, 2023).

3 Las Resoluciones INAES N.º 1186/24 y 1876/24 no fueron publicadas en el Boletín Oficial pese a afectar derechos de los ciudadanos que peticionaban el reconocimiento de las matrículas de sus cooperativas.

6 El mínimo de asociados para la conformación de cooperativas en la Argentina. Fundamentos teóricos y prácticos para un debate actual

grupo precooperativo por parte de esta autoridad de aplicación, se determine la viabilidad de su constitución con un número mínimo de integrantes" (Resolución INAES 2867/2024, Art. 1).

Asimismo, se exigió que aquellas solicitudes de otorgamiento de personería jurídica de cooperativas en trámite con menos de seis asociados se adecúen a lo previsto. A las ya constituidas con un número menor se les requirió que en un plazo máximo de un año⁴ incorporen asociados hasta llegar al mínimo requerido y modifiquen sus estatutos a fin de adecuar la composición de los órganos de administración y fiscalización.

Ya, en 2025, el panorama en Argentina respecto al mínimo para conformar una cooperativa se puede sintetizar de la siguiente manera: las cooperativas de primer grado pueden conformarse con un mínimo de 10 integrantes (LC, art. 2, inc. 5); la autoridad de aplicación permite la conformación de cooperativas de trabajo y de provisión de servicios para productores rurales con un mínimo de seis integrantes (Res. 302/94, 324/94 y 2867/24, art. 1), y esta autoridad puede exceptuar del mínimo de seis a las peticiones de otorgamiento de personería jurídica que en su objeto social se encuentren contempladas actividades informáticas, culturales o de cuidado, previo análisis de evaluación de viabilidad.

Un análisis crítico de los cambios y sus fundamentos

El debate sobre el mínimo de asociados en las cooperativas no puede limitarse a lo estrictamente legal. La norma es una construcción social que acompaña o promueve actos que el legislador entiende que resultan satisfactorios para el bien común y la vida en un Estado de derecho, sustentado en los principios y garantías constitucionales. Yendo al territorio y a sus necesidades, se puede ver cuáles son las herramientas legales que deben mejorarse y modernizarse, entendiendo además que la innovación es una característica propia de la historia del cooperativismo.

¿Cuáles fueron las razones por las que la autoridad de aplicación posibilitó tres décadas atrás la conformación de cooperativas de seis personas? Si se revisan los fundamentos de las resoluciones citadas se aprecia que el INAC (actual INAES) evaluó la existencia de circunstancias que requerían reducir el mínimo legal de asociados para determinadas actividades, tales como la inserción en la actividad agropecuaria de pequeños grupos cooperativizados y la existencia de iniciativas de trabajo

⁴ La Resolución N° 2876/24 entró en vigencia el 22 de diciembre de 2024.

asociado en circunstancias particulares. Respecto a las cooperativas de trabajo en la Resolución N.º 324/94 se apreciaba “que muchas veces esas iniciativas de trabajo asociado se plantean en regiones de menor desarrollo y densidad demográfica y con relación a pequeños emprendimientos, solo abordables por un reducido número de personas, sean estos productores de bienes o prestadores de servicios. Otras veces se presentan situaciones similares en zonas de mayor densidad y actividad, por situaciones coyunturales de reconversión de estructuras”.

Entre los fundamentos de la RENOVAR en 2021 para reducir el mínimo a tres personas se observan razones propias de las dinámicas sociales, culturales y económicas del siglo XXI. Entre estas se pueden destacar los cambios normativos significativos en el régimen de las sociedades y en el apoyo a emprendedores⁵, la tendencia general en el ámbito cooperativo internacional a descender la cantidad mínima exigible de asociados y asociadas, y el hecho que el sector cooperativo se ha transformado hacia formas asociativas más reducidas.

¿Qué aconteció para que, en 2024, se regresara al mínimo de seis integrantes reconocido décadas atrás? En primer lugar, los fundamentos normativos del INAES expuestos en su Resolución N.º 2867 de diciembre de 2024 se pueden resumir de la siguiente manera: la autoridad de aplicación señala que existieron “desviaciones” en la puesta en ejecución del modelo autorizado en 2021. Además, se cuestiona la existencia de un órgano de administración unipersonal, en el que se subsumen en el mismo individuo las funciones de presidente, secretario y tesorero. El Instituto advierte que ello, en lugar de simplificar la gestión de la persona jurídica, la complica, ya que “en muchas ocasiones, el consejero es incapaz —por cuestiones operativas o materiales— de desempeñar eficazmente todos esos roles” (Resolución INAES 2867/2024, Art. 2).

Otros fundamentos subrayan que la estructura de este tipo de entidades en ocasiones dificulta el ejercicio de la fiscalización privada, dada “la confusión de funciones ejercidas por el único miembro del consejo de administración”. En criterio del Instituto, no quedó demostrada la cabal existencia del ejercicio democrático que expresa la asamblea, ya que la masa de asociados “está integrada solo por tres personas, de las cuales solo una posee un cabal y completo derecho a voto”. Luego de acciones de fiscalización pública llevadas a cabo en 2024, se determinó “fácticamente que, en general, el modelo de cooperativas de entre tres y cinco miembros es ineficaz para los objetivos que se han planteado al momento de su creación”. Se enfatiza que en las verificaciones efectuadas “sobre dos mil seiscientas ochenta y cuatro (2684) cooperativas, solo se obtuvo respuesta en el 10,61 % de los casos”. La argumentación

⁵ Con el reconocimiento de las Sociedades Anónimas Unipersonales y Sociedades Anónimas Simplificadas.

8 El mínimo de asociados para la conformación de cooperativas en la Argentina. Fundamentos teóricos y prácticos para un debate actual

concluye que el modelo de tres a cinco no garantiza el respeto a "los valores, principios y a la declaración sobre identidad cooperativa dados por la Alianza Cooperativa Internacional y a las características y requisitos establecidos en la Ley N.º 20.337 y resoluciones concordantes de esta autoridad de aplicación".

En segundo lugar, estas modificaciones y resoluciones de 2024 deben observarse en un contexto político, regulatorio y comunicacional de hostilidad y adversidad hacia la Economía Popular, Social y Solidaria en su conjunto en el país. En el marco de una propuesta ideológica que postula al sujeto atomizado, competitivo y meritocrático en el centro, el Gobierno nacional desde el inicio de su mandato ha venido llevando a cabo acciones de estigmatización y ataque hacia los procesos colectivos en general y las organizaciones sociales en particular. Por solo mencionar algunos, la suspensión de casi 8000 matrículas de cooperativas de trabajo (INAES, 2025) por el hecho de adeudar la remisión de uno o dos ejercicios sociales a la autoridad de aplicación, la presión a los clubes conformados como asociaciones civiles para transformarse en Sociedades Anónimas Deportivas (SAD) o la desfinanciación del organismo que apoya el trabajo de las bibliotecas populares (CONABIP).

Ahora bien, volviendo a los fundamentos esgrimidos por el INAES en la Resolución N.º 2867/24, en cuanto a las "desviaciones" en la puesta en ejecución del modelo autorizado en 2021 se puede señalar que justamente la fiscalización pública tiene las facultades legales para corregir esas desviaciones en los casos concretos, pero que ello no puede ser tomado como una regla general. Asimismo, cabe advertir que para imposibilitar el otorgamiento de matrículas de cooperativas de tres a cinco asociados el Instituto hace una (auto)crítica hacia el procedimiento llevado adelante para dicho otorgamiento, por lo que las formas son confundidas con el fondo en perjuicio de todas las cooperativas que fueron constituidas de dicho modo, lo que resulta injusto para todas esas entidades, que llevan el estigma de la generalización de las "desviaciones" que alega la autoridad.

Aunque puede optimizar el ejercicio de facultades coordinadas entre la promoción y la fiscalización para evitar la existencia de falsas cooperativas, el INAES decidió eliminar la figura creada apenas tres años antes, renunciando de ese modo al ejercicio de una de sus funciones. En cuanto a la crítica sobre la existencia del órgano de administración unipersonal que, en lugar de simplificar, supuestamente complica el funcionamiento de la figura, cabe reparar que el INAES cuenta con otra facultad, además de la de registro y la de fiscalización: promoción y desarrollo. Efectivamente, cabe a la autoridad de aplicación la función de asistencia y asesoramiento técnico a las cooperativas en los "aspectos económico, social, jurídico, educativo, organizativo, financiero y contable" (LC, art. 106, inc. 3). En su fundamentación, nada refiere el

organismo respecto a acciones de capacitación y formación tendientes a procurar que el integrante del órgano de administración unipersonal desempeñe eficazmente su rol.

Respecto a la supuesta dificultad del ejercicio de la fiscalización privada en estas cooperativas en atención a “la confusión de funciones ejercidas por el único miembro del consejo de administración”, cabe señalar que la estructura de las cooperativas de tres a cinco asociados cuenta con una sindicatura titular, cargo que debe ocupar una persona asociada distinta a aquella que lleva adelante el rol administrador. Por qué razón existiría esa confusión si cabe al síndico fiscalizar la administración de la cooperativa (LC, art. 79), y no el rol de cada uno de los integrantes del Consejo. En ello nada cambia si la administración es colegiada o unipersonal, pues les cabe las mismas funciones.

También es parcial la crítica de la autoridad al ejercicio democrático expresado en la asamblea. Por un lado, se detiene en el caso de cooperativas de tres personas, aunque omite que la figura, incluye la existencia de cuatro o cinco integrantes. Por otro lado, en las cooperativas de seis asociados, el propio modelo estatutario aprobado por el INAES contiene un Consejo de Administración de tres titulares, una Sindicatura titular y otra suplente. Siguiendo la línea argumental de la autoridad de aplicación, en caso de existir seis asociados, a lo sumo dos (el síndico suplente y el asociado sin cargo asignado) tendrían “cabal y completo derecho a voto”. Es decir, el 33 % de la masa total de integrantes, es el mismo porcentaje existente en las cooperativas de tres asociados, lo que evidencia la debilidad del argumento.

Determina la autoridad de aplicación que “el modelo de cooperativas de entre tres y cinco miembros es ineficaz para los objetivos que se han planteado al momento de su creación” (Resolución INAES 2867/2024, art. 3, p. 3), lo que se fundamenta en que una de cada diez organizaciones respondió a las acciones de fiscalización. Este no parece un dato suficiente para determinar la eficacia del modelo de estas cooperativas, ya que al momento de su conformación sus objetivos son los que contemplan los estatutos sociales y no necesariamente la respuesta a requerimientos de la fiscalización pública. En cambio, nada se plantea respecto a la compleja situación social y económica de la sociedad argentina, que alcanza al universo de empresas, principalmente micro, pequeñas y medianas, dentro de las cuales se ubica la gran mayoría de las cooperativas de trabajo. Datos de noviembre de 2024 indicaban una pérdida de 226 000 puestos de trabajo y el cierre de 11 000 empresas, con la industria, la construcción y el comercio como los más golpeados (IPA, 2025). En el empleo en relación de dependencia, la crisis alcanzó principalmente a empresas de menos de cinco empleados (SRT, 2025).

A la atribuida “ineficacia” del modelo cooperativo de tres a cinco integrantes, la autoridad agrega que este no garantiza el respeto a los valores y principios, ni a la Declaración sobre identidad cooperativa de la ACI, ni a lo previsto en la LC. La Declaración de Manchester de la ACI en 1995 nada señala respecto a que una determinada cantidad mínima (o máxima) de integrantes condicione el cumplimiento de los principios y valores cooperativos, mientras que la LC permite al INAES aprobar la constitución de cooperativas con número inferior a diez asociados.

Ahora bien, la propia resolución analizada introduce un ‘caballo de Troya’ en sus fundamentos: admite expresamente haber evidenciado supuestos (aclara que “no mayoritarios”) en los cuales “la utilización de esta estructura cooperativa ha funcionado adecuadamente en atención a las particulares características de los objetos sociales establecidos en sus estatutos, como es el caso de las entidades que desarrollan actividades informáticas, culturales o de cuidado” (Resolución INAES 2867/2024, art. 3, p. X). Es decir, en dichos casos el modelo de tres a cinco integrantes sí ha funcionado eficazmente; *eppur si muove*. ¿Por qué razón, en algunas actividades, el modelo funciona y en otras no? No hay precisiones en la resolución, pero de por sí es importante que el INAES las haya reconocido, ya que las tres actividades referidas son de las que más se han desarrollado en los últimos años en el cooperativismo de trabajo argentino. Sin embargo, quedaron afuera otros sectores con fuerte crecimiento en el dinámico cooperativismo de trabajo, como servicios profesionales, turismo y reciclado, por solo citar algunos.

Otro aspecto de las resoluciones de 2024 del INAES, es que dejan fuera de consideración el derecho internacional comparado. En RENOVAR, se habían rescatado antecedentes internacionales recientes en los que se redujo el mínimo de asociados para conformar cooperativas, señalando en sus considerandos como ejemplos la Ley de Cooperativas de Euskadi N.º 11/2019 (dos), la Ley N.º 266 de Italia (tres), la Ley N.º 2.069 de la República de Colombia (tres) y las legislaciones de Chile, Uruguay y México (cinco). También se puede citar el caso de España: la Ley de Cooperativas N.º 27/1999 establece como carácter general que el número mínimo de socios para constituir una cooperativa de primer grado es de tres, al igual que la mayor parte de las normas autonómicas sobre cooperativas, salvo Valencia y Navarra que establecen un número mínimo de cinco socios, y Cataluña, Galicia y Andalucía que señalan un mínimo de dos socios (Cañabate Pozo, 2024).

Es importante, asimismo, considerar la existencia de leyes modelo o marco que organismos internacionales han ido aprobando en relación con las cooperativas. Algunos casos relevantes son el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), que en su XXXVIII Asamblea Ordinaria aprobó una ley modelo sobre cooperativas

alimentarias en la cual se prevé la existencia de pequeñas cooperativas agroalimentarias de primer grado integradas por un mínimo de tres personas físicas, quienes pueden ser familia⁶.

Impactos sobre el funcionamiento asociativo y la construcción colectiva

¿De qué maneras pueden impactar los cambios antes explicados en la construcción, el funcionamiento asociativo y el desarrollo de las cooperativas? En este trabajo se postula que la ampliación del número mínimo de asociados añade complejidad en el momento de su surgimiento, en el desarrollo de la actividad y en la propia vida colectiva de las cooperativas de trabajo, como se irá explicando en este apartado. La creación del proyecto, la toma de decisiones colectivas, la construcción de consensos o la participación activa de los actores en los procesos internos pueden ser más difíciles, lentos o desgastantes. Por otra parte, una mayor cantidad de asociados exige un mayor volumen de actividad inicial para garantizar la sostenibilidad de las organizaciones y una retribución justa del trabajo que posibilite la reproducción de sus vidas.

En su momento inicial, la exigencia de un mínimo más elevado de asociados incrementa el nivel de esfuerzo y el despliegue necesarios para poder juntar, construir acuerdos y organizar a un grupo de base que posibilite poner en marcha una cooperativa. La fase de creación del proyecto se ve dificultada al aumentar el costo, el tiempo, el riesgo y el esfuerzo para reunir a una mayor cantidad de personas y plasmar la voluntad de asociarse y formalizarse en una cooperativa de trabajo. También este cambio tiende a incidir directamente en las lógicas y dinámicas autogestivas, afectando a los procesos de toma de decisiones colectivas y a la construcción de consensos entre los actores. Específicamente, en las cooperativas de trabajo el funcionamiento transita la horizontalidad y la autonomía del trabajo, y este incremento agrega complejidad a los procesos y dispositivos deliberativos y de toma de decisiones propios.

Las capacidades para la gestión constituyen una dificultad central de estas entidades para su sostenibilidad (Vázquez, 2016). La imposición de una cantidad mínima más elevada acentúa complejidades propias de la autogestión, amplifica la diversidad de intereses y necesidades de sus asociados, dificulta las convergencias y los consensos, y constituye una fuente potencial de conflictos. Además, tiende a ralentizar y complicar los procesos de toma de decisiones, ya que se exige más tiempo

⁶ Parlatino aprobó ley modelo de cooperativas agroalimentarias.

para debatir y alcanzar los acuerdos internos. Lo mismo sucede con las relaciones y el flujo de comunicación interna. Las relaciones constituyen otro eje singular de la vida de estas organizaciones (Fernández Miranda, 2021), atravesadas por la cooperación (Vázquez, 2016), la reciprocidad, la confianza, la pluralidad, el respeto o la mutualidad (Gaiger, 2006). Cuanto más grande es un grupo asociativo, más difícil resulta su cohesión y la generación de las relaciones de confianza, corazón de las cooperativas, sin la cual no puede suscitarse la solidaridad y la cooperación y se incrementan los costos de control. Por su parte, la comunicación se puede tornar más compleja y suscitar desinformación de parte de los y las integrantes.

La intensidad de la participación, un elemento sensible y diferencial que la vida asociativa debe promover y estimular (Castréje Suárez, 2006), en este caso, puede originar una asimetría o disparidad. La participación en los procesos de deliberación y decisión refleja la gobernabilidad de las cooperativas (Salazar, 2010) y proporciona más fuerza a la democracia interna y a los lazos de lealtad entre las entidades y sus asociados (Núñez, 2016). El tamaño de las organizaciones es un factor estructural de la participación: una cantidad más elevada de asociados para una cooperativa puede dificultar la participación y la corresponsabilidad de la totalidad del grupo en los procesos internos y los resultados. Diferentes niveles de participación pueden suscitar dificultades para gestionar los aportes de cada asociado y la posterior distribución de sus excedentes.

El panorama económico y social también resulta importante al momento de analizar esta cuestión, en particular la relevancia del cooperativismo de trabajo en escenarios de crisis. En su estudio sobre las microcooperativas como instrumento de emprendimiento empresarial, Cañabate Pozo (2024) analiza de forma pormenorizada la legislación general española y la de sus 17 comunidades autónomas. En este trabajo la autora valora que en momentos de inestabilidad económica “los poderes públicos deben promover la creación de empresas, ya que se evidencian como un instrumento esencial dinamizador y activador de la economía”, resultando el modelo del microcooperativismo “una buena apuesta de recuperación del tejido empresarial y de generación de empleo, cuya viabilidad inicial para proyectos empresariales de reducida dimensión sienta las bases para un posible crecimiento futuro, dentro del modelo cooperativo de empresa de economía social, acogiendo y favoreciendo las iniciativas empresariales de muy pequeños y de pequeños emprendedores” (Cañabate Pozo, 2024, p. 20).

Finalmente, un mínimo más elevado de personas asociadas exige de partida un mayor volumen para poder proyectar la actividad, la sostenibilidad y una retribución justa del trabajo de las cooperativas. Un número menor de integrantes en el momento

inicial de la organización puede viabilizar procesos colectivos más progresivos, cuidados, que vayan ampliando y solidificando de forma gradual, planificada y participada. De este modo, las Resoluciones de 2024 potencialmente afectan la constitución, la calidad de la vida colectiva, el funcionamiento y la sostenibilidad de las cooperativas, lo que se agrava en un escenario de crisis social y económica.

Ahora bien, eliminar la posibilidad de constituir cooperativas de tres personas asociadas, ¿qué alternativas dejan a los proyectos colectivos? Los emprendimientos de menos de seis integrantes se ven ahora empujados a adoptar formatos como sociedades con fines de lucro (SRL, SA y SAS), ajenos a las características del modelo cooperativo, asociativo o mutual. Otra alternativa que tienen los grupos precooperativos para sortear este impedimento es incorporar asociados “comodines” (personas de confianza, sin interés genuino de integrar la cooperativa) hasta llegar formalmente al número. Esto promueve vínculos instrumentales y puede constituir un atajo que se potencia en los procesos de creación de las cooperativas. Cuanto mayor sea la composición de las cooperativas más fuerza potencial tendrán; no obstante, este proceso de crecimiento debe ser gradual y endógeno, y no impuesto desde el exterior de los proyectos asociativos, dado que se constituye como una limitante que impacta en la calidad de la democracia interna, la intensidad de la participación, los vínculos o las capacidades de autogestión.

Otra opción a la que podrían recurrir esos proyectos colectivos es una que se gestó al mismo tiempo que el INAES frenaba el proceso de conformación de cooperativas: la figura del “trabajador independiente con colaboradores” prevista en el artículo 97 de la ley pomposamente titulada como de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”⁷. Esta nueva figura en el derecho argentino prevé que una persona (“trabajador independiente”) puede contar con hasta otros tres trabajadores independientes (“colaboradores”) para llevar adelante un emprendimiento productivo sobre la base de una relación autónoma, sin que exista vínculo de dependencia entre ellos, ni con las personas contratantes de los servicios u obras que presten. Esto ha recibido críticas por parte de profesionales del derecho laboral y el sindicalismo por entenderlo como una nueva experiencia de flexibilización laboral en el país. Lógicamente, la iniciativa carece de cualquier tipo de componente que permita considerarla como parte de la Economía Social y Solidaria, resultando curioso como el mismo Estado que admite que haya un trabajador independiente con hasta tres colaboradores impida la conformación de cooperativas de trabajo de esa misma cantidad.

⁷ Ley N.º 27.742. Publicada en el Boletín Oficial del 8 de Julio de 2024.

Consideraciones finales

El presente artículo plantea la pertinencia y la necesidad de sostener la posibilidad de conformar cooperativas a partir de tres integrantes en Argentina, que constituye una conquista construida a partir del diálogo y la articulación entre el Estado y el sector solidario. El Gobierno actual se presenta discursivamente como fundamentalista de un mercado regulador de la vida, todopoderoso y omnipresente, como mecanismo por autonomía para satisfacer las necesidades humanas. Desde su punto de vista, cualquier proceso que dificulte la liberalización, desregulación y autonomía de los mercados es una intromisión que debe ser subsanada. Lo mismo sucede en el plano cultural, con la exacerbación de la idea de una libertad individualizante, de sujetos atomizados que compiten entre sí en una sociedad desarticulada, meritocrática y excluyente. Cualquier atisbo en la agenda, la opinión o la política pública de lo que el gobierno denomina "colectivismo" es condonable y atacado frontalmente.

En este escenario, se instala esta resolución del mínimo de asociados, que en el marco de este artículo se entiende como un perjuicio para las cooperativas. Este cambio constituye otra forma de dificultar el desarrollo de una economía plural, que incluya al mercado, al Estado y al sector solidario. En esa línea, el retroceso que implica eliminar la posibilidad de constituir cooperativas de tres a cinco integrantes va en detrimento de lo que se puede entender como posibilitador de la innovación social, que consiste en el diseño y la puesta en práctica de nuevas ideas, estrategias, procesos, bienes o servicios, que contribuyen al abordaje de problemas sociales y a la mejora del bienestar de las comunidades.

De este modo, las oportunidades para los emprendimientos asociativos de menos de seis integrantes tienden a limitarse. Por una parte, se ven obligados a adoptar formatos con fines de lucro en reemplazo de modelos solidarios; a incorporar asociados "comodines" para sortear dicho impedimento y llegar formalmente al mínimo, o bien a adaptar figuras como la de "trabajador independiente con colaboradores". O, simplemente, normalizar alternativas de emprendimientos colectivos que queden en la total informalidad. La Resolución RENOVAR facilitaba la formalización de emprendimientos asociativos de trabajadores o productores rurales sin tener que optar por figuras ajenas a los principios cooperativos, la precarización o la informalidad.

El cambio en el mínimo de asociados y asociadas para constituir una cooperativa en Argentina tiene impactos directos sobre distintas dimensiones de la vida colectiva. Además de limitar la posibilidad de que grupos pequeños con recursos limitados puedan crear sus cooperativas, este aumento también genera complejidades en la autogestión, la participación y la distribución de los excedentes de la actividad. En el fondo parece una maniobra para desincentivar este tipo de iniciativas y fomentar

otras que sean atomizadas o estrictamente lucrativas. La Economía Popular, Social y Solidaria se consolida como un antagonismo político, económico y cultural del Gobierno, al luchar por un sector solidario integrado y sostenible en el marco de una economía plural, y al disputar sentidos para contribuir a un proyecto de sociedad más solidaria, equitativa y sostenible. Por esto mismo es un sujeto desconsiderado y excluido de la política pública, desprotegido y agraviado desde las decisiones gubernamentales.

Más allá de lo anterior, resulta imperioso que el sector de la Economía Popular, Social y Solidaria, en general, y el cooperativismo, en particular, trabajen en proyectos normativos que permitan adecuar y modernizar las figuras legales que emplean, siendo el caso de las pequeñas cooperativas de sustancial importancia. Esos proyectos no deben focalizarse únicamente en las medidas que puede adoptar el INAES, sino que también debe apuntarse a la sanción de nuevas legislaciones por parte del Congreso Nacional, ya sea efectuando modificaciones a la LC o aprobando legislaciones especiales para cooperativas de trabajo y pequeñas cooperativas.

Referencias

- Cañabate Pozo, R. (2024). Las microempresas cooperativas como instrumento de emprendimiento empresarial. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 148, e99691. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.99691>.
- Castreje Suárez, J. (2007). La gestión en las entidades cooperativas. Un desafío permanente. *Visión de Futuro*, 8(2), 1–16. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Misiones.
- Industriales Pymes Argentinos (IPA) (2025). *Informe Observatorio IPA marzo de 2025*. <https://ipa.com.ar/2025/03/21/11812/>
- Fernández Miranda, R. (2020). Cuatro pilares para el funcionamiento de procesos colectivos: Apuntes sobre gobierno, autorregulación, gestión y relaciones en organizaciones de la Economía Social y Solidaria. *Otra Economía*, 13(24), 25-45.
- Gaiger, L. (2006). A racionalidade dos formatos productivos autogestionarios. *Sociedade e Estado. UNB*, 21(2), 513-545.
- Instituto Nacional de Acción Cooperativa. (1994). Resolución N° 302/94.
- Instituto Nacional de Acción Cooperativa. (1994). Resolución N° 324/94.

16 El mínimo de asociados para la conformación de cooperativas en la Argentina. Fundamentos teóricos y prácticos para un debate actual

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. (2024). Resolución N° 1186/24.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. (2024). Resolución N° 1876/24.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. (2024). Resolución N° 2867/24.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. (2021). Resolución N° 1000/21.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. (1994) Resolución N° 750/94.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (2023). Informe de gestión. Ejercicios 2021/22/23. <https://bit.ly/4nZy8LE>

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. (2025). El INAES dispuso la suspensión de 7873 cooperativas y 417 mutuales. <https://bit.ly/4kN1cTC>

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). (2024, 12 de diciembre). *Resolución N.º 2867/2024 (modifica requisitos para constitución de cooperativas)*. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Aviso n.º 318056. Recuperado de Boletín Oficial.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). (2024, 12 de diciembre). *Resolución N.º 2867/2024 (modifica requisitos para constitución de cooperativas y considera ineficaz el modelo de 3–5 miembros)*. *Boletín Oficial de la República Argentina*, aviso n.º 318056, p. 3. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/aviso/primera/318056/20250808>

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). (2024, 12 de diciembre). *Resolución N.º 2867/2024 (modifica requisitos para constitución de cooperativas)*. *Boletín Oficial de la República Argentina*, aviso n.º 318056. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/aviso/primera/318056/20250808>

Ley de Cooperativas N° 20.337.

Ley N° 27.742 de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”.

Núñez, J. (2016). Gobernanza cooperativa y de otras organizaciones de la Economía Social. Foro de Profesionales por la Economía Social. Ediciones CGCYM.

Salazar, L. (2010). *¿Cómo funciona el gobierno cooperativo en las cooperativas de Villavicencio?* *Cooperativismo & Desarrollo*, 18(97), 126–138.

Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2025). *Boletín mensual total sistema año 2024.* https://www.srt.gob.ar/estadisticas/ts_boletin_total_sistema.php

Vázquez, G. (2016). La viabilidad y sostenibilidad de las experiencias de trabajo asociativo y auto-gestionado desde una perspectiva plural. *Revista de la Academia*, 21, 31-55.