



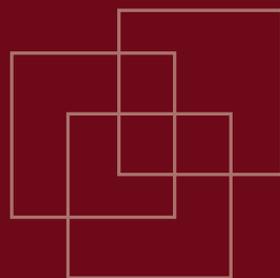
Oficina  
Internacional  
del Trabajo  
Ginebra



# Orientaciones para la legislación cooperativa

## Segunda edición

Hagen Henry



**Orientaciones  
para la legislación cooperativa**

Segunda edición

Hagen Henry

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2000, 2013

Primera publicación 2000

Segunda edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En <http://www.ifro.org> puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Henry, Hagen

Orientaciones para la legislación cooperativa / por Hagen Henry;  
Oficina Internacional del Trabajo – 2.<sup>a</sup> edición - Ginebra: OIT, 2013

ISBN 978-92-2-326794-0 (impreso)

ISBN 978-92-2-326795-7 (web pdf)

International Labour Office

legislación cooperativa / cooperativa / guía

03.05

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Visite nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Fotocompuesto en Suiza

SCR

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

# Índice

<b>Prefacio</b> .....	vii
<b>Agradecimientos</b> .....	ix
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Parte 1: ¿Por qué las cooperativas? Los fundamentos del derecho cooperativo</b> .....	9
1. Generalidades.....	9
2. La evolución del derecho cooperativo: desde la distinción entre tipos de empresa hacia la uniformización.....	9
3. La viabilidad de las cooperativas en la economía global y las cuestiones de política jurídica .....	17
3.1 Globalización.....	17
3.2 Desarrollo sostenible.....	19
3.2.1 Seguridad económica .....	24
3.2.2 Equilibrio ecológico.....	24
3.2.3 Justicia social .....	27
3.2.4 Estabilidad política.....	30
4. Conclusión de la parte 1 .....	31
<b>Parte 2: ¿Qué son las cooperativas? ¿Por qué legislar sobre las cooperativas? ¿Qué clase de derecho cooperativo?</b> .....	33
1. Generalidades.....	33
2. ¿Qué son las cooperativas?.....	34
2.1 Cooperativas y empresas de la economía social .....	36
2.1.1 «Con fines de lucro» o «sin fines de lucro» .....	39
2.1.2 Modo de distribución de utilidades .....	40
2.1.3 Propiedad de los activos.....	40
2.1.4 Capitalización .....	40
2.1.5 Ejemplos de actores de la economía social .....	41
2.2 Distinción entre cooperativas y sociedades de capital .....	42
3. ¿Por qué legislar sobre las cooperativas?.....	45
3.1 Generalidades.....	45
3.2 Informalidad y derecho cooperativo .....	47
4. ¿Qué tipo de ley de cooperativas?.....	51
4.1 El marco jurídico más amplio .....	51
4.1.1 Derecho cooperativo regional .....	52
4.1.1.1 Ley uniforme sobre las cooperativas de la OHADA.....	52
4.1.1.2 Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE) .....	52

4.1.1.3 Estatuto Cooperativo Común del Mercosur .....	52
4.1.2 Otros textos regionales relevantes .....	52
4.1.2.1 Ley marco para las cooperativas de América Latina .....	52
4.1.2.2 Ley modelo de cooperativas de WOCCU .....	53
4.1.3 Derecho internacional público cooperativo:	
Recomendación núm. 193 de la OIT .....	53
4.1.3.1 El valor jurídico de la Recomendación núm. 193	
de la OIT .....	53
4.1.3.2 Los contenidos de la Recomendación núm. 193	
de la OIT en lo relativo al derecho cooperativo.....	58
4.2 Principios y valores cooperativos.....	62
4.3 Ámbito de aplicación del derecho cooperativo.....	63
4.4 Naturaleza del derecho cooperativo .....	63
4.4.1 ¿Derecho público o privado?.....	63
4.4.2 Derecho de desarrollo.....	64
4.4.3 Elección del instrumento jurídico adecuado .....	65
4.4.4 ¿Una ley de cooperativas o varias? .....	66
4.4.5 El lenguaje de la ley de cooperativas.....	68
4.4.6 Formato de la ley de cooperativas .....	68
4.4.7 La secuencia de asuntos contenidos en la ley .....	69
<b>Parte 3: Un ABC de una ley de cooperativas .....</b>	<b>71</b>
1. Preámbulo.....	71
2. Disposiciones generales.....	72
2.1 Definición de los términos utilizados en la ley .....	72
2.2 Aplicación de otras normas.....	72
2.3 Definición de cooperativa: ámbito de aplicación de la ley .....	73
2.4 Principios cooperativos.....	75
3. Constitución de cooperativas.....	76
3.1 Registro .....	76
3.2 Tipos de registro .....	76
3.3 Autoridad de registro.....	76
3.4 Procedimiento de registro.....	77
3.5 Naturaleza y efectos del registro.....	79
4. Asociados .....	80
4.1 Calificaciones de los asociados .....	80
4.2 Restricciones relativas a la edad .....	81
4.3 Cantidad mínima de asociados en las cooperativas	
de primer grado.....	81
4.4 Cantidad máxima de asociados en las cooperativas	
de primer grado.....	82
4.5 Admisión de los asociados .....	82
4.5.1 Principios.....	82

4.5.2	Procedimiento de admisión .....	83
4.6	Renuncia y retiro.....	83
4.7	Exclusión y suspensión.....	84
4.8	Obligaciones y derechos de los asociados .....	84
4.8.1	Principios.....	84
4.8.2	Obligaciones .....	85
4.8.2.1	Obligaciones personales.....	85
4.8.2.2	Obligaciones financieras.....	85
4.8.2.3	Otras obligaciones.....	86
4.8.3	Derechos .....	86
4.8.3.1	Derechos personales.....	86
4.8.3.2	Derechos financieros.....	87
4.9	Disposiciones relativas a los empleados asociados .....	87
5.	Órganos y administración .....	88
5.1	Principios.....	88
5.2	Asamblea general.....	90
5.2.1	Composición.....	90
5.2.2	Facultades.....	91
5.2.2.1	Estatutos.....	91
5.2.2.1.1	Principios .....	91
5.2.2.1.2	Contenidos de los estatutos .....	92
5.2.2.1.2.1	Contenidos obligatorios mínimos de los estatutos .....	92
5.2.2.1.2.2	Contenidos adicionales no obligatorios de los estatutos .....	94
5.2.2.2	Otras facultades .....	94
5.2.3	Toma de decisiones.....	95
5.2.3.1	Quórum .....	95
5.2.3.2	Votación .....	96
5.2.3.3	Mayorías.....	97
5.3	Consejo de administración .....	97
5.3.1	Principios .....	97
5.3.2	Disposiciones relativas al consejo de administración.....	97
5.3.3	Facultades.....	98
5.4	Comisión de vigilancia .....	100
5.4.1	Composición.....	100
5.4.2	Disposiciones relativas a la comisión de vigilancia.....	100
5.4.3	Facultades.....	100
6.	Formación de capital y distribución de activos.....	101
6.1	Recursos financieros .....	101
6.1.1	Principios .....	101
6.1.2	Recursos financieros internos .....	102
6.1.2.1	Aportes sociales de los asociados.....	102

6.1.2.2 Aportes adicionales de los asociados.....	102
6.1.2.3 Capital social mínimo.....	103
6.1.2.4 Fondo de reserva legal.....	103
6.1.2.5 Grupos cooperativos .....	104
6.1.3 Recursos financieros externos.....	104
6.1.4 Operaciones con usuarios no-asociados .....	105
6.2 Distribución de excedentes.....	105
6.3 Reembolso de capital .....	106
7. Auditoría.....	107
8. Disolución.....	109
8.1 Disolución sin liquidación: fusión, escisión y transformación.....	109
8.1.1 Principios .....	109
8.1.2 Fusión.....	109
8.1.3 Escisión .....	109
8.1.4 Transformación .....	109
8.2 Disolución con liquidación .....	110
9. Estructuras cooperativas simplificadas .....	111
10. Integración horizontal y vertical .....	112
11. Solución de controversias .....	113
12. Disposiciones varias.....	114
12.1 Decretos gubernamentales de aplicación.....	114
12.2 Sanciones.....	114
12.3 Derogaciones y transición .....	114
<b>Parte 4: Legislación cooperativa .....</b>	<b>115</b>
1. Procedimiento legislativo .....	115
2. Implementación de la ley.....	116
3. Dimensión internacional de la legislación cooperativa.....	117
<b>Conclusión .....</b>	<b>119</b>
<b>Anexo 1: Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional.....</b>	<b>121</b>
<b>Anexo 2: Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas de las Naciones Unidas de 2001 .....</b>	<b>123</b>
<b>Anexo 3: Recomendación núm. 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002.....</b>	<b>129</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>135</b>

## Prefacio

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el modelo empresarial cooperativo para crear y mantener empresas sostenibles. Reconoce que las cooperativas no sólo crean y mantienen empleo y, por lo tanto, proporcionan ingresos, sino que, además, allanan el camino para un mayor progreso social y económico. La OIT reconoce también que las cooperativas sirven a sus asociados, haciéndolo de tal modo que equilibran la necesidad de rentabilidad y las necesidades de sus asociados, quienes son propietarios de sus empresas y las controlan. Las cooperativas son diferentes de las empresas de capital y, por lo tanto, requieren de leyes que reconozcan sus particularidades.

La Oficina Internacional del Trabajo y su Servicio de Cooperativas proporcionan orientación y asesoramiento sobre la creación de entornos favorables para el desarrollo cooperativo en los niveles nacional, regional e internacional. Ha realizado tres ediciones previas, en lengua inglesa, de las presentes *Orientaciones para la legislación cooperativa* que han servido de apoyo a políticos y legisladores, así como a otros agentes involucrados en la elaboración de nueva legislación cooperativa y en la actualización de la vigente.

Esta segunda edición en español, que corresponde a la tercera edición en inglés, ha sido elaborada con la finalidad de incorporar algunas novedades que están produciendo un impacto sobre el modo en que se está desarrollando la legislación cooperativa. Estas novedades son variadas e incluyen una tendencia general hacia la armonización de la legislación, el surgimiento de regulaciones internacionales que impactan directamente sobre las empresas, nuevas legislaciones y leyes marco de cooperativas a nivel regional, así como innovaciones relacionadas con el modelo empresarial cooperativo en sí mismo. Su documentada resiliencia en los momentos de crisis y, en consecuencia, su sostenibilidad, así como su singularidad como empresas basadas en principios y controladas y gestionadas por sus asociados, han despertado un interés creciente entre los gobiernos, los políticos y los ciudadanos de todo el mundo.

La declaración de las Naciones Unidas del año 2012 como Año Internacional de las Cooperativas, bajo el lema «Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor», es una clara manifestación del interés en las cooperativas. La OIT se suma a los objetivos del Año Internacional con la publicación de la presente edición de *Orientaciones para la legislación cooperativa*. De este modo contribuye a uno de los propósitos centrales del Año Internacional: «Alentar a los gobiernos y organismos reguladores a implementar políticas, leyes y normativas que propicien la constitución y el crecimiento de las cooperativas».

Alineados con el espíritu del Año Internacional, estas *Orientaciones* han sido elaboradas con un enfoque universal, del mismo modo que la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), la OIT, que también es aplicable a todos los países y a todos los sectores y que sugiere en su párrafo 18, *d*), que «la cooperación internacional debería ser facilitada mediante: [...] el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando proceda y sea posible, y previa consulta con las cooperativas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas».

Finalmente, estas *Orientaciones para la legislación cooperativa* han sido elaboradas pensando en una diversidad de lectores: legisladores, dirigentes cooperativos y otros actores vinculados a las cooperativas como las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, investigadores y estudiantes, entre otros. Todos ellos se plantean los siguientes interrogantes: ¿por qué las cooperativas?, ¿qué son las cooperativas?, ¿por qué legislar sobre cooperativas?, ¿qué tipo de legislación cooperativa elaborar?, ¿cómo legislar sobre cooperativas?



Simel Esim  
Directora del Servicio de Cooperativas  
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)



Mathieu de Poorter  
Coordinador  
Comité para la Promoción  
y el Progreso de las  
Cooperativas (COPAC)

## Agradecimientos

Quiero agradecer a todos aquellos con los que he tenido el privilegio de trabajar en los temas relacionados con la legislación cooperativa a lo largo de estos años. Todos ellos contribuyeron a mejorar este documento. No voy a reiterar los nombres que ya he mencionado en las ediciones anteriores de estas *Orientaciones*. Me permito, entonces, agregar los siguientes nombres (por orden alfabético), asumiendo el riesgo de olvidar alguno, por lo que pido disculpas: Dr. Paul Armbruster, Prof. Dr. Johnston Birchall, Sr. Thomas Carter, Sra. María Elena Chávez Hertig, Prof. Dr. Dante Cracogna, Prof. Dr. Emanuele Cusa, Sra. Christine Dötzer, Sr. Mathieu De Poorter, Dra. Clemencia Dupont Cruz, Dr. François Espagne, Prof. Dra. Isabel Gemma Fajardo García, Prof. Dr. Antonio Fici, Sra. Katharina Göbel, Prof. Dr. Nicole Göler von Ravensburg, Sr. Mehmet Vehbi Günan, Sra. Erika Gutiérrez, Sr. Bernd Harms, Sr. Jan Harms, Prof. Dr. David Hiez, Sr. Jan-Eirik Imbsen, Sr. Andreas Kappes, Sr. Idrissa Kéré, Sr. Ada Suleyman Kibora, Sr. Kari Lehto, Sr. Iain Macdonald, Dr. Manuel Mariño, Sr. Sam Mshiu, Sr. Ricardo Pérez Luyo, Sr. Enzo Pezzini, Sr. Chea Saintdona, Sra. Constanze Schimmel, Sr. Pablo Segrera, Sr. Jürgen Schwettmann, Sr. Guy Tchami, Sr. Jan Theron, Sra. Ursula Titus, Dra. Gabriele Ullrich, Sr. Igor Vocatch-Boldyrev, Sra. Carlien van Empel, Sr. Philippe Vanhuynegem, Prof. Dr. Govinraj Veerakumaran, Sr. Raimo Vuori, Prof. Dra. Michèle Zirari-Devif.

Una vez más, la OIT me ha apoyado financieramente. Estoy agradecido por ello.

Sigo siendo el único responsable del contenido de la presente edición de *Orientaciones para la legislación cooperativa*.

Kauniainen, Finlandia, marzo de 2012  
Hagen Henry



# Introducción

*Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor, pero las cooperativas no pueden, ni deben, salvar el mundo.*

La consigna que precede sirve para ilustrar el espíritu de la presente edición de *Orientaciones para la legislación cooperativa*. Las cooperativas son un tipo especial de empresa privada, pero ni ellas ni el cooperativismo en el sentido más amplio de la palabra son una panacea para combatir todos los males de este mundo. Este espíritu no es, en modo alguno, novedoso y se ha convertido en universal.

La primera parte de la consigna coincide con el lema elegido para el año 2012 como Año Internacional de las Cooperativas (AIC)<sup>1</sup> de las Naciones Unidas. La utilización de la palabra «empresa» es consecuencia del reconocimiento del carácter dual de las cooperativas. Se trata de asociaciones de personas que persiguen una finalidad común a través de una empresa de su propiedad. Esta definición es la adoptada o reconocida en cada uno de los principales instrumentos internacionales relacionados con el cooperativismo, a saber: la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995 (Declaración de la ACI)<sup>2</sup>, las Directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas del año 2001 (Directrices de las Naciones Unidas)<sup>3</sup> y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo del año 2002 (Recomendación núm. 193)<sup>4</sup>.

La resolución de las Naciones Unidas que proclama el Año Internacional de las Cooperativas se refiere a estos textos. Señala que los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocen, junto a unos mil millones de asociados de cooperativas de todos los tamaños, tipos y sectores de la economía de casi todos los países, la importancia de las empresas cooperativas para el desarrollo

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General A/RES/64/136, 2009.

<sup>2</sup> Ver anexo 1.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, documentos A/RES/54/123 y A/RES/56/114 (A/56/73-E/2001/68; Res/56). Ver anexo 2.

<sup>4</sup> Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). Ver anexo 3.

económico y social. Esto constituye un gran paso adelante<sup>5</sup>. Durante décadas muchos gobiernos nacionales, así como organizaciones regionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, fueron reacios a reconocer a las cooperativas como un modelo empresarial viable, digno de ser promovido en pie de igualdad con lo que sigue siendo presentado como el modelo más eficiente de empresa: las sociedades anónimas<sup>6</sup>. De hecho, la estabilidad relativa de las cooperativas durante la denominada crisis actual ha inspirado publicaciones que demuestran que las empresas cooperativas no son menos eficientes y que la noción de eficiencia necesita ser reconsiderada. Y, sin duda, las cooperativas serán también una forma adecuada de actuar en el cambiante mundo de los negocios del futuro.

La segunda parte de la consigna es una respuesta al título de portada de una revista publicada algunos años atrás que preguntaba: «¿Pueden las cooperativas salvar el mundo?»<sup>7</sup> Las cooperativas son uno de los muchos tipos de empresa que existen. Sus ventajas competitivas comparativas, como las de cualquier otro tipo de empresa, se relacionan con los objetivos perseguidos a través de la empresa por parte de quienes la controlan. Estos objetivos son diversos; en consecuencia, el universo de tipos de empresa es también diverso. Esta diversidad es un requisito previo para un desarrollo económico y social saludable. Además, la diversidad es también un requisito previo para el desarrollo de las propias empresas, incluidas las cooperativas<sup>8</sup>. De hecho es una condición para la sostenibilidad, el paradigma de desarrollo universalmente aceptado en nuestros días.

Además de presentar las cooperativas, controladas por sus asociados, como un medio para alcanzar ciertas metas que las sociedades de capital no consideran rentables y que los gobiernos ya no pueden o no quieren abordar (lo que comúnmente se resume diciendo que «las cooperativas son hijas de la necesidad»), las mencionadas declaraciones internacionales también evidencian otro cambio igualmente importante respecto a cómo son percibidas las cooperativas: cada vez más, son vistas como una elección realizada por los asociados (potenciales) en su búsqueda de un tipo de empresa específico y diferente. Por lo tanto, las

---

<sup>5</sup> Antes de eso el Banco Mundial (ver su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008) y el FMI (ver Fonteyne: *Cooperative banks in Europe – Policy issues*, IMF Working Paper WP/07/159; Hesse, Heiko y Čihák: *Cooperative banks and financial stability*, IMF Working Paper WP/07/2) habían comenzado a reconsiderar las ventajas de las cooperativas al compararlas con otros tipos de organización empresarial. Ver también PNUD (2008): *Creating value for all: Strategies for doing business with the poor*.

<sup>6</sup> La noción de «sociedad anónima» varía de una jurisdicción a otra. A los efectos de las presentes *Orientaciones*, la expresión es utilizada para referirse a las empresas basadas en el capital, cuyo capital social está dividido en participaciones (acciones) y en las que los derechos de los accionistas se definen en relación con el número de acciones que posean.

<sup>7</sup> *Developments: The international development magazine, Special edition. 2000.*

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, la Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 6.

cooperativas son también «hijas de la preferencia». Esta elección expresa debe ser tenida en cuenta tanto por los actores políticos como por los legisladores. Este argumento no pasa por alto el hecho de que, a menudo, la formación de cooperativas sigue siendo la única «opción» para las personas desfavorecidas. Este cambio de percepción ha contribuido al diseño de políticas cooperativas menos ideologizadas.

Los tres instrumentos principales antes mencionados reafirman la importancia de la legislación<sup>9</sup> como un medio necesario, pero no suficiente, para el desarrollo de las cooperativas. Esta edición de *Orientaciones* se centra en la Recomendación núm. 193 de la OIT dado que esta norma constituye el núcleo del derecho público internacional cooperativo. Como se demostrará más adelante<sup>10</sup>, la adopción de los otros dos instrumentos es un argumento que apoya este punto de vista.

La adopción de la Recomendación núm. 193 de la OIT es parte de una larga historia de compromiso de la Organización con la legislación cooperativa. Un breve recordatorio de esta historia puede ayudar a comprender la razón de ser de estas *Orientaciones*<sup>11</sup>.

Prácticamente desde el inicio de sus actividades en 1920, la Oficina Internacional del Trabajo ha ayudado a los Estados Miembros de la OIT a mejorar su legislación cooperativa. En sus comienzos la Oficina se dedicó principalmente a recopilar información sobre las diferentes legislaciones cooperativas y funcionó como un centro de intercambio de información. La primera misión de cooperación técnica centrada en la legislación cooperativa se realizó en 1950 en Turquía. Entre 1952 y 1968<sup>12</sup> la Oficina llevó adelante unas 200 misiones en 65 países a través de un gran programa de cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>13</sup>. Durante ese período, aproximadamente 100 expertos asesoraron en diversos temas a países del Sur. Frecuentemente, este asesoramiento incluyó el tema de la legislación cooperativa<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Usaré las palabras «derecho» y «legislación» como términos intercambiables a menos que la diferenciación sea relevante. Los dos motivos principales para hacerlo de este modo son que estas palabras tienen significados diferentes en los distintos países y que entiendo el proceso legislativo como una parte integral del derecho. Ver la definición en el recuadro 2.

<sup>10</sup> Parte 2, sección 4.1.3.1, El valor legal de la Recomendación núm. 193 de la OIT.

<sup>11</sup> Para más detalles sobre esta historia ver Henry (2013).

<sup>12</sup> Ver *Revista Internacional del Trabajo*, 1973/6, pág. 615 y siguientes.

<sup>13</sup> Programa Expandido de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (EPTA; UNDP TA 164-4-d-3-1-1).

<sup>14</sup> Sobre las actividades de la OIT relacionadas con la legislación cooperativa en el pasado ver *Revista Internacional del Trabajo*, 1925/5, 1948/4, 1959, 1965/2, 1969/2, /1973/6 y 1992; *Información Cooperativa*, 1970/2, 1970/4, 1971/3 y 1972/3; Orizet (1969), págs. 42 y 45; OIT (1931), capítulo III, pág. 294; e Informe VIII (1) a la 49.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1965, Introducción y pág. 3.

La adopción en 1966 de la Recomendación sobre el papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo (Recomendación núm. 127 de la OIT), que incluye un capítulo completo dedicado a la legislación cooperativa (el capítulo III), justifica aún más la asistencia técnica en este campo, aunque limitada a los «países en vías de desarrollo» dentro de los Estados Miembros de la OIT.

Desde 1993 la Oficina ha sistematizado su asistencia relacionada con la legislación cooperativa. En ese mismo año, y en el marco de un programa OIT-DANIDA (Agencia Danesa de Desarrollo Internacional) sobre el desarrollo en las áreas rurales, la Oficina emprendió una iniciativa específica denominada COOPREFORM (Reformas Estructurales a través de Mejores Políticas y Leyes de Desarrollo Cooperativo). Esta iniciativa apoyó a los «países en vías de desarrollo» dentro de los Estados Miembros de la OIT para la revisión de sus políticas y su legislación cooperativa. Como parte de esta actividad, en 1996 la OIT encargó a quien esto escribe la preparación de un documento de trabajo sobre legislación cooperativa. Se tituló *Cuadernos de legislación cooperativa*. Originalmente redactado en francés, luego estuvo disponible en árabe, chino, español, inglés, portugués, ruso y turco. A partir de una propuesta formulada por la ACI, en particular por su Grupo Europeo de Expertos Legales, el Comité para la Promoción y el Progreso de las Cooperativas (COPAC)<sup>15</sup> buscó un acuerdo con la OIT para que este documento de trabajo fuera revisado. En preparación de su Asamblea General de 2001, la ACI publicó la versión revisada<sup>16</sup>, que fue aprobada por la ACI en su Asamblea General de ese mismo año<sup>17</sup>.

En consecuencia, el documento de trabajo original dejó de ser discutido únicamente en los países del Sur. Este fue un paso decisivo hacia la superación de una división bastante desafortunada. El movimiento cooperativo es uno solo y los principios cooperativos son únicos<sup>18</sup>. Por lo tanto, las cuestiones básicas sobre derecho cooperativo también deben ser únicas. La adopción de la Recomendación núm. 193 de la OIT en 2002 demostró que éste fue un paso en el camino correcto. De hecho, la Conferencia Internacional del Trabajo enfatizó esta unidad al hacer de la Recomendación núm. 193 una norma de aplicación universal.

A la luz de las Directrices de las Naciones Unidas recientemente aprobadas, en 2001, de la Recomendación núm. 193 de la OIT, así como de la revisión de

---

<sup>15</sup> En aquel momento la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA) también era miembro del COPAC.

<sup>16</sup> En inglés se tituló *Guidelines for cooperative legislation* (Henry, 2001).

<sup>17</sup> ACI: *Review of International Co-operation*, vol. 95, 2002, núm. 1, pág. 42 y siguientes.

<sup>18</sup> A menos que se indique lo contrario, la expresión «principio(s) cooperativo(s)» se refiere a los principios consagrados en la Declaración de la ACI e integrados en la Recomendación núm. 193 de la OIT.

un gran número de legislaciones cooperativas, las Orientaciones para la legislación cooperativa fueron revisadas y publicadas por la OIT en 2005 como una segunda edición en lengua inglesa<sup>19</sup>.

Desde ese momento, un conjunto de sucesos políticos y, en particular, los efectos de la globalización han conducido a la legislación cooperativa hacia una encrucijada. La decisión sobre qué dirección tomar –una mayor adaptación a las presiones recibidas del mercado financiero, una vuelta a los principios cooperativos o la adopción de nuevos caminos– debe ser tomada en un momento de crisis intelectual en lo que refiere a las ciencias económicas. Como parte de un proceso recíproco, la legislación cooperativa ha contribuido, a su vez, a que se produzca esta crisis.

Para que una ley cualquiera sea eficaz debe ser contrastada con un análisis de las circunstancias económicas sociales y políticas que pretende considerar. El resultado de este análisis motivó la revisión de la segunda edición de Orientaciones y fue la justificación de la publicación de su tercera edición en inglés (la presente segunda edición en lengua española).

Esta edición es también una respuesta a las necesidades expresadas por aquellos que utilizaron las ediciones previas, en particular los involucrados en los procesos de legislación cooperativa y los que necesitan defender sus puntos de vista en el debate político. En consecuencia, el formato la presente edición de *Orientaciones para la legislación cooperativa* se aparta un poco del utilizado en ediciones anteriores.

Como en las anteriores ediciones, las *Orientaciones* no son una receta a seguir. Aunque toman una posición clara sobre los aspectos a ser regulados dentro de una legislación cooperativa, también mencionan otras opciones y sus consecuencias posibles. Dejan espacio para los detalles particulares de cada país y para las peculiaridades de los diferentes sistemas de derecho nacional o regional. No hacen sugerencias sobre cuántas leyes cooperativas específicas o generales debería tener cada país, ni sobre la estructura de la ley o sobre su organización en secciones, capítulos o artículos<sup>20</sup>. Desde la elaboración de *Cuadernos de legislación cooperativa* la OIT descartó la idea de presentar un modelo de ley. Las leyes modelo son, a menudo, trasladadas o copiadas tex-

---

<sup>19</sup> Henry (2005a).

<sup>20</sup> La variedad de soluciones –inexistencia de una ley de cooperativas; inclusión del tema en los códigos civiles o de comercio; otras leyes como, por ejemplo, leyes sobre asociaciones, leyes cooperativas especiales; etc.– no es relevante para los propósitos de estas *Orientaciones*. Para conocer esta variedad de soluciones ver Montolio (1990).

tualmente sin que el legislador adapte los conceptos jurídicos subyacentes a las particularidades de su jurisdicción. Estas simples copias rara vez se convierten en leyes eficaces<sup>21</sup>. Por el contrario, estas *Orientaciones* tienen el propósito de incitar al legislador a que elabore por sí mismo una legislación cooperativa propia, basándose en normas aceptadas internacionalmente.

Estas *Orientaciones* se centran en la Recomendación núm. 193 de la OIT. Este es un tributo al derecho internacional público. Como se ha dicho antes, se argumentará que este instrumento de la OIT constituye el núcleo de ese derecho internacional en materia cooperativa. La armonización es, al mismo tiempo, una consecuencia y un requisito previo del acompañamiento de la tendencia hacia una mayor integración económica regional e internacional, y a la vez un resultado inevitable de la globalización. Para que las cooperativas sigan siendo competitivas, lo que importa no es si la legislación cooperativa debería seguir o apoyar esta tendencia, sino cómo pueden ser salvaguardadas sus peculiaridades dentro de este escenario. El arte del legislador consiste, entonces, en abstenerse de la simple transposición de la legislación internacional para abocarse a la tarea de adaptarla a la realidad de su propia jurisdicción.

Por otro lado, sólo las directrices de carácter universal podrían tener el peso necesario para contribuir a compensar la tendencia a la «uniformización» y la alineación de las diferentes formas de organización empresarial con las sociedades comerciales. Las ventajas de las cooperativas respecto a otros tipos de empresa necesitan ser fortalecidas a través de un esfuerzo común a nivel global, algo que ya hicieron en su momento las sociedades anónimas. Tanto a nivel nacional como internacional, el debate en torno a las cooperativas se ha centrado en las diferencias entre sus distintos tipos. Sin embargo, hoy hay que hacer hincapié en la distinción entre las cooperativas (de cualquier tipo) y los otros tipos de empresa, a nivel global. La Recomendación núm. 193 de la OIT, en particular su párrafo 7.2), también debe ser interpretada en este contexto. El carácter transnacional de las normas de la OIT ha sido un modelo ejemplar para el surgimiento de un derecho global por materias o áreas temáticas.

Las ediciones previas de estas ampliamente difundidas *Orientaciones* han sido usadas como material de referencia para consultorías sobre políticas y legislación

---

<sup>21</sup> Este argumento es bastante radical. Otros actores, como el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), han aplicado otras políticas exitosamente. En el caso de WOCCU, esto puede deberse al alto grado de similitud existente entre las cooperativas de ahorro y crédito de todo el mundo. Ver la parte 2, sección 4.1.2.2, Ley modelo de cooperativas de WOCCU. La posición tomada aquí no debe ser entendida como un juicio de valor.

cooperativa en un gran número de países y territorios<sup>22</sup>, así como en actividades de formación, especialmente en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín. Esta edición actualizada ha tenido en cuenta la información fruto de tales experiencias.

La terminología jurídica varía de un país a otro, aún dentro de los países de habla inglesa. A menudo, he usado como guía el glosario de términos cooperativos presentado en la bibliografía<sup>23</sup>. No obstante, no puedo modificar el hecho de haber sido formado en la escuela del pensamiento jurídico alemán. Quiero pedir disculpas a aquellos que siguen otras concepciones y los invito a continuar discutiendo el contenido de estas *Orientaciones* para convertirlo en más universal, en la búsqueda de una legislación cooperativa más adecuada.

Una complicación adicional para la elaboración de estas *Orientaciones* ha sido la dificultad para definir el universo de sus lectores potenciales. Espero que satisfagan el interés de todos aquellos interesados en saber más sobre legislación cooperativa: legisladores, cooperativistas, estudiantes, investigadores y otros.

Están divididas en cuatro partes:

La **parte 1** aborda los fundamentos para la existencia de un derecho cooperativo. Brinda un conjunto de elementos que pueden ser útiles para los legisladores y otros actores vinculados a las cooperativas a la hora de explicar y defender la necesidad de una legislación cooperativa y por qué es importante contemplar ciertas áreas específicas dentro de ella. Esta sección es una novedad en las *Orientaciones* y responde a lo expresado por los usuarios de las ediciones anteriores acerca de la necesidad de un mayor análisis de los fundamentos básicos para plantear una revisión de la legislación.

La **parte 2** proporciona información específica sobre legislación cooperativa. Incluye una introducción a los principios básicos del derecho cooperativo, repasa el estado actual de la legislación cooperativa a nivel regional y global, y analiza el derecho cooperativo en el contexto de la economía social.

---

<sup>22</sup> América Latina (Ley marco para las cooperativas de América Latina), África (OHADA), Bangladesh, Bhután, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Chad, China, Colombia, Croacia, Cuba, Egipto, Estado Plurinacional de Bolivia, Estonia, algunos de los Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Guinea (Conakry), India (Andhra Pradesh), Japón, Jordania, Kenya, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, México, Mongolia, Mozambique, Níger, Noruega, países de la CEI, Paraguay, Perú, Polonia, antigua República Federal de Yugoslavia, Rumania, Rwanda, Serbia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Tayikistán, territorios palestinos ocupados, Trinidad y Tabago, Turquía, Uganda, Vanuatu, Viet Nam, Zambia, Zanzíbar.

<sup>23</sup> Münkner y Vernaz (2005).

La **parte 3** presenta el ABC de una ley de cooperativas describiendo los elementos específicos que deberían ser considerados en cualquier legislación cooperativa.

La **parte 4** explica el proceso de elaboración de una ley de cooperativas.

Aunque una lectura completa de estas *Orientaciones* resultará de interés para todos los actores involucrados con las cooperativas, éstas fueron elaboradas sabiendo que existirán diferentes tipos de lectores, que estarán buscando información y orientación sobre temas también diferentes. Cada una de las cuatro partes puede ser utilizada en forma independiente. La importante cantidad de notas presentadas a lo largo del texto intenta fundamentar las afirmaciones realizadas y sugerir lecturas adicionales. No obstante, el texto puede ser leído sin tenerlas en cuenta.

Los anexos 1 a 3 reproducen documentos a los que las *Orientaciones* se refieren frecuentemente.

# Parte 1: ¿Por qué las cooperativas? Los fundamentos del derecho cooperativo

*La institución económica con más futuro en el mundo contemporáneo es la sociedad cooperativa [...] las instituciones crecen para transformar el pensamiento económico en acción (William Barnes)<sup>24</sup>*

## 1. GENERALIDADES

La legislación cooperativa tiende a eliminar a las cooperativas como instituciones, en un sentido jurídico. Para algunos las cooperativas son sólo un tipo de empresa de transición, y se plantean su desaparición como forma jurídica de empresa.

Como se ha dicho, la legislación cooperativa se encuentra frente a una encrucijada. Después de considerar un panorama sobre las tendencias en materia de legislación cooperativa, estas *Orientaciones* intentan dar una respuesta al interrogante sobre hacia dónde ir con la legislación cooperativa. Mucho dependerá de si las cooperativas siguen siendo una alternativa empresarial viable y de si los argumentos políticos favorables al mantenimiento de esta alternativa son más fuertes que los contrarios. Las consideraciones relacionadas con la globalización procuran explorar la viabilidad de las cooperativas en el futuro, mientras que aquellas referidas al desarrollo sostenible tratan de encontrar argumentos políticos a favor del mantenimiento de las cooperativas como un tipo específico de empresa.

## 2. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO COOPERATIVO: DESDE LA DISTINCIÓN ENTRE TIPOS DE EMPRESA HACIA LA UNIFORMIZACIÓN<sup>25</sup>

La evolución del derecho cooperativo puede ser dividida en dos fases parcialmente superpuestas: una que abarca desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días, y otra que comienza en los años setenta. La primera fase está marcada por

---

<sup>24</sup> Barnes (1951), pág. 569.

<sup>25</sup> La descripción e interpretación de esta evolución a lo largo del último siglo y medio es de carácter sumario e incurre en generalizaciones, a un grado tal que en ocasiones las vacía de cualquier contenido significativo. No se subestima la importancia de las diferencias nacionales, regionales, culturales y de otro tipo.

**Recuadro 1: Extractos del Informe V (1), 89.<sup>a</sup> reunión (2001) de la Conferencia Internacional del Trabajo**

«[...] En todos los países industrializados, las cooperativas están luchando para tener éxito económico en un medio altamente competitivo, al tiempo que siguen reservadas a sus propios miembros. Esta es la razón por la que la legislación cooperativa de estos países se está acercando a la legislación general de las empresas, de modo que las cooperativas operen en pie de igualdad con los demás tipos de empresa privada. La reciente legislación cooperativa de los países industrializados [...] trata de encontrar un compromiso entre la gestión de servicio y la gestión de beneficio.

[...] Cuando las economías centralmente planificadas [...] empezaron su transición hacia las economías de mercado, sus gobiernos tuvieron que hacer frente al enorme reto de elaborar un marco totalmente nuevo desde el punto de vista jurídico, administrativo e institucional para todos los aspectos de la vida, comprendidas la organización y dirección de las cooperativas [...] La legislación cooperativa contemporánea [...] reconoce generalmente los principios universales de cooperación y dispone un amplio grado de autonomía cooperativa. Sin embargo, estas leyes no siempre se adaptan plenamente a las condiciones locales y al sistema jurídico local, puesto que tienen que formularse con gran presión temporal y, con mucha frecuencia, bajo una intensa influencia de la legislación europea occidental.

[...] La mayoría de los países en desarrollo de África, Asia y América Latina se han visto confrontados desde mediados del decenio de 1980 con los efectos de la liberalización económica, de la globalización y del ajuste estructural, [...] especialmente en los países en que las cooperativas eran consideradas como parte de la estructura gubernamental o como un órgano del partido gobernante. Como resultado de todo ello, la legislación cooperativa de muchos países en desarrollo ha sido sometida a profundas reformas. [...] Todas las leyes cooperativas adoptadas en el mundo en desarrollo desde 1990 han reducido la influencia y el patrocinio del Estado en las cooperativas, han aumentado la autonomía y la autosuficiencia de las cooperativas y han cortado todos los vínculos que pudieran haber existido entre las cooperativas y las organizaciones políticas.»

la distinción entre las cooperativas y las sociedades de capital, mientras que la segunda se caracteriza por la aproximación entre unas y otras.

Las primeras leyes de cooperativas se aprobaron en la segunda mitad del siglo XIX en los países industrializados de aquella época<sup>26</sup>. Estas leyes surgieron como consecuencia de la percepción de que la legislación sobre sociedades de capital era inadecuada para regular las cooperativas y, por lo tanto, diferenciaron a las cooperativas de las sociedades de capital<sup>27</sup>. En estos países, las

---

<sup>26</sup> Para obtener un panorama reciente sobre la legislación cooperativa ver Montolio (1990) y Münkner (2013). Para una reseña reciente sobre cómo se expandió la idea cooperativa por el mundo ver Bialosgorski Neto (2012) y Rhodes (2012).

<sup>27</sup> Ver Egger (1925). En aquella época los legisladores pudieron basarse en cierta literatura sofisticada que exponía esta distinción.

### **Recuadro 2: Derecho cooperativo**

Entiendo por «derecho cooperativo» todas aquellas normas jurídicas –leyes, actos administrativos, resoluciones judiciales, jurisprudencia, reglamentos y estatutos cooperativos y cualquier otra fuente de derecho– que regulan la estructura y las operaciones de las cooperativas como empresas en el sentido económico y como entidades en el sentido jurídico.

En consecuencia, esta definición de derecho cooperativo refleja un concepto amplio, que no sólo comprende la legislación cooperativa propiamente dicha (ley de cooperativas), sino también todas las normas jurídicas adicionales que dan forma a esta institución y regulan sus operaciones. Entre las normas de este tipo presentes en cualquier sistema jurídico deben mencionarse: el derecho laboral, la legislación sobre competencia, el derecho tributario, los estándares internacionales sobre contabilidad y normas prudenciales, las normas sobre registros contables, auditoría y quiebra. Esta visión sistémica se refleja también en el capítulo III de la Recomendación núm. 127 de la OIT. Debe complementarse con la consideración de reglas y prácticas de implementación, por ejemplo: los mecanismos prudenciales y los procedimientos y sistemas de auditoría y registro. Incluye también los procedimientos y mecanismos jurisdiccionales y legislativos y la política jurídica.

cooperativas modernas habían surgido antes que la legislación específica. En otros países, especialmente en las antiguas colonias, los hechos ocurrieron en el orden inverso y medio siglo más tarde. Existe además otro grupo de países en los que se produjo un surgimiento concomitante de las cooperativas y de su regulación, sobre todo por influencia de los inmigrantes llegados desde Europa o como consecuencia de préstamos eclécticos de ideas<sup>28</sup>.

La finalidad común de las leyes de cooperativas era que los estratos más marginados de la sociedad accedieran a una forma jurídica con la que enfrentar sus problemas económicos y sociales. La diversidad en las historias de cada país dio lugar a un conjunto de situaciones particulares: leyes orgánicas que transcriben una realidad sociológica, en el caso de los países recientemente industrializados en aquel momento; leyes organizacionales con un fuerte componente promocional para la creación de las condiciones sociológicas y socio-psicológicas necesarias para el desarrollo de las cooperativas, en el caso de las antiguas colonias<sup>29</sup>; y una tercera categoría consistente en una combinación de las dos anteriores. Después de haber compartido, en una primera fase, el modelo de desarrollo de los países europeos industrializados, los países que desde los comienzos del decenio de 1920 adoptaron un sistema de economía planificada

---

<sup>28</sup> Ejemplos de esto último son China y Japón.

<sup>29</sup> Ver especialmente el denominado British Indian Pattern of Cooperation al que los investigadores dedicaron un seminario en 2004. Las contribuciones a este seminario están publicadas como «100 Years Cooperative Credit Societies Act, India 1904». Ver también Theron (2010).

asignaron a las cooperativas el rol de actores para ejecutar los planes estatales destinados al desarrollo económico y social.

En los comienzos de los años setenta se consolida una tendencia a la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales<sup>30</sup> a través de las políticas y de la legislación<sup>31</sup>, un fenómeno que se superpone con los desarrollos reseñados más arriba. En los años previos a la adopción de la Recomendación núm. 193 de la OIT, las leyes de cooperativas habían estado siendo sometidas a nuevas revisiones. Las razones para estas reformas diferían en función de la pertenencia a los diferentes bloques en los que el mundo estaba dividido en aquel momento: los países industrializados, los países en transición y los países en vías de desarrollo. Esta situación está muy bien recogida en el informe de la Oficina Internacional del Trabajo preparatorio de la Conferencia Internacional del Trabajo que luego adoptaría la Recomendación núm. 193 en 2002 (ver recuadro 1).

Sobre todo después de la adopción de la Recomendación núm. 193 de la OIT, la evolución de la legislación cooperativa se ha tornado algo contradictoria: por un lado, existe un respeto creciente por el derecho internacional público cooperativo y por la obligación de mantener a las cooperativas como una entidad jurídica diferenciada y, por otro lado, continúa el proceso de alineación o equiparación de las cooperativas con las sociedades comerciales.

Como resultado de los intentos por establecer la igualdad de condiciones para todos los tipos de empresa, la tendencia a la equiparación de las cooperativas con las sociedades comerciales viene dada por los esfuerzos de aproximar el derecho cooperativo<sup>32</sup> al aplicable a las sociedades de capital, a través de un conjunto de procesos multifacéticos que se refuerzan mutuamente. Estos procesos consisten principalmente en:

- i. unificar las leyes especiales aplicables a los diferentes tipos de cooperativas a nivel nacional<sup>33</sup>;
- ii. unificar y armonizar las leyes de cooperativas más allá de las fronteras nacionales<sup>34</sup>, y

---

<sup>30</sup> Por «alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales» entiendo aquellos procesos legislativos en los que las características de las cooperativas están siendo aproximadas a las de las sociedades de capital. La expresión «sociedad de capital» es usada como término genérico que denomina a aquellos tipos de empresa que se centran en el capital invertido. El término «inversión» se emplea en el sentido de la expectativa legítima del inversor de obtener el mayor rendimiento posible de su inversión.

<sup>31</sup> Las primeras enmiendas en este sentido se encuentran en la reforma de la legislación cooperativa alemana de 1973.

<sup>32</sup> Sobre la noción de derecho ver el recuadro 2.

<sup>33</sup> Por ejemplo en Francia. Ver Münkner (2010).

<sup>34</sup> Ver recuadro 3.

- iii. alinear la legislación cooperativa con la aplicable a las sociedades de capital, especialmente en lo referente a los aspectos íntimamente relacionados con ambos tipos de organizaciones, como la estructura del capital y los sistemas de gestión y control<sup>35</sup>.

Obviamente, los parámetros de estos procesos de aproximación entre los tipos de derecho aplicable son diferentes. Sin embargo, conforman una unidad en el sentido de que la alineación se consigue dentro, o a través, de alguno de ellos, y es más eficaz cuanto más se refiere a la ley ya armonizada o unificada.

La convergencia del derecho cooperativo con el de las sociedades de capital va más allá de la introducción de algunas características de las sociedades de capital en la legislación cooperativa. También puede ser vista como la aplicación –a veces, indiscriminada– a las cooperativas de normas que fueron diseñadas para

---

<sup>35</sup> Las leyes de cooperativas en Europa y el Reglamento de la Unión Europea permiten/exigen a las empresas lo siguiente (los artículos entre paréntesis refieren al Reglamento de la UE):

- emitir partes sociales atractivas para los inversionistas. Ver especialmente las legislaciones siguientes: Suecia (1987), que permite que los no asociados de las cooperativas realicen aportaciones, que no deben superar el monto del capital social ordinario y no confieren derecho a voto; Finlandia (1990, 2002); Francia (1992), que permite introducir en los estatutos de las cooperativas disposiciones sobre los inversores no asociados y sobre la revaluación de las participaciones por medio de la incorporación de reservas; Italia (1992), que introduce la figura de los «socios financieros de apoyo» con derecho de voto limitado a un 33 por ciento del total y una presencia en el consejo de administración no superior al 49 por ciento de sus integrantes; Alemania (1994);
- emitir certificados cooperativos de inversión de libre transmisión (incluso en las bolsas de valores). Ver Del Burgo (2002), pág. 71;
- realizar transacciones comerciales ilimitadas con los no asociados (artículo 1.4);
- contratar gerentes profesionales no asociados e incrementar sus potestades y autonomía con respecto al consejo de administración y la asamblea general;
- otorgar a los asociados derecho de voto plural (hasta cinco votos) (artículo 59.2), no basado en sus aportes de capital. Ver Chuliá ((2002), pág. 40;
- organizar asambleas de delegados, incluso con mandato libre (artículo 63);
- tener empleados no asociados en el comité de vigilancia, como lo permite, por ejemplo, la legislación alemana bajo circunstancias determinadas;
- tener un capital social mínimo (artículo 3.2);
- fusionarse con otras empresas y adquirirlas;
- otorgar a los socios inversores (no usuarios) y hasta a los inversores no asociados derechos similares a los de los asociados (considerando 9; artículos 14.1, 39.3, 42.2 y 59.3). Ver Chuliá (2002), pág. 38; Del Burgo (2002), págs. 68 y siguientes, y págs. 79 y siguientes;
- distribuir su fondo de reserva en caso de liquidación o transformación en una sociedad de capital (artículo 75); en cuanto a este último caso ver Del Burgo (2002), págs. 87 y siguientes;
- distribuir sus excedentes en función del capital invertido por los asociados;
- transformarse en sociedades de capital (ver especialmente la legislación de Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania y Suecia).

El Reglamento de la Unión Europea permite/exige además:

- establecer diferentes categorías de asociados con diferentes derechos y obligaciones (artículos 4.1. y 5.4.);
- capitalizar reservas y atribuir nuevas partes sociales a los asociados en proporción a su participación previa en el capital social (artículo 4.8);
- emitir títulos (diferentes a las partes sociales) u obligaciones para asociados y no asociados, sin otorgarles derecho a voto (artículo 64.1).

Münkner (1993) ya describió y anticipó esta evolución.

### Recuadro 3: Derecho cooperativo unificado/armonizado

Un conjunto de organizaciones regionales ha aprobado legislaciones uniformes. Otras han redactado leyes cooperativas modelo o han elaborado directrices orientadas a la armonización legislativa. Como ejemplos pueden mencionarse: la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, de 2008; el Modelo de Ley sobre Cooperativas y sus Asociaciones y Uniones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), de 1997; la ley uniforme sobre cooperativas de ahorro y crédito de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA); la Uniform Cooperative Act de la Organización para la Armonización de la Legislación Empresarial en África (OHADA), de 2010; la Referential Cooperative Act de la India, de 1997 y revisada en 2010; la legislación sobre cooperativas de ahorro y crédito de la CARICOM; el Reglamento 1435/2003 del Consejo de la Unión Europea relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), de 2003; y el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur (Mercosur/PM/SO/ANT.NORMA 01/2009). En rigor, los dos últimos ejemplos no pertenecen a esta categoría, dado que crean un nuevo tipo de cooperativa sin la pretensión de reemplazar las leyes nacionales. No obstante, al menos en el caso del Reglamento de la Unión Europea, puede argumentarse que tiene un efecto de armonización sobre las legislaciones cooperativas nacionales.

las sociedades de capital, pero que en los hechos terminan dando forma a las cooperativas como instituciones y/o definiendo sus operaciones. En el sentido amplio de la noción de derecho subyacente en estas *Orientaciones*, necesitamos considerar en forma general aspectos como los relacionados con el derecho laboral, el derecho tributario, el derecho de la competencia<sup>36</sup>, los estándares internacionales sobre contabilidad y las normas prudenciales, las normas sobre registros contables<sup>37</sup> y las que regulan auditoría y quiebra.

Por otra parte, hay que considerar la búsqueda general de un derecho «flexible». En línea con esta búsqueda los legisladores incluyen cada vez menos normas imperativas (*ius cogens*) dentro del derecho cooperativo. Considerando las presiones de los mercados financieros<sup>38</sup>, los cooperativistas pueden aprovechar el reducido alcance de la legislación vinculante y elaborar estatutos que abran el camino para la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales.

<sup>36</sup> La aplicación indiferenciada del derecho laboral a la relación entre los asociados trabajadores y cualquier tipo de cooperativa. La tributación inadecuada de las cooperativas y sus asociados a partir de la no diferenciación entre excedentes y lucro. La aplicación inadecuada de la legislación sobre competencia a la relación entre las cooperativas y sus asociados.

<sup>37</sup> Especialmente las elaboradas por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), la Junta de Normas de Contabilidad Financiera (FASB) y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que aplican a las cooperativas los estándares contables de las sociedades de capital, a partir de una interpretación inadecuada de la naturaleza de los aportes de los asociados en las cooperativas; las normas sobre fusión de las sociedades de capital, sin considerar el hecho de que los aportes de los asociados no pueden separarse de su condición de tales; los requisitos de los acuerdos denominados Basilea II y III. Ver Cracogna (2006), Glanz, Krüger y Wyss (2007) y Luttermann (2007). Ver también Groeneveld (2012) y Ory, De Serres y Jaeger (2012).

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, Baumüller (2010) y Kohler (2010): «Doch der globale Finanzmarkt kennt kein Erbarmen mit jenen, die anderen als seinen Regeln folgen wollen» (Sin embargo, el mercado financiero mundial no tiene piedad alguna por quienes quieren seguir reglas distintas de las suyas).

En general, este fenómeno ha conducido a complicaciones aún mayores en la legislación. Parecen coexistir dos tendencias, a veces contradictorias, en la evolución del derecho cooperativo: por un lado, la observancia estricta de los principios cooperativos pero en un entorno predominantemente de normas dispositivas (*ius dispositivum*) y, por otro lado, una observancia menos estricta de los principios cooperativos en un entorno donde predominan las *ius cogens*. Estas tendencias necesitan ser estudiadas –tanto individualmente como cada una en relación con la otra–, sobre todo para conocer las razones que explican esta evolución legislativa y sus consecuencias.

Finalmente, es necesario mencionar un conjunto de fenómenos no relacionados directamente con la legislación cooperativa pero que –*ceteris paribus*– contribuyen a reforzar la tendencia a la convergencia legislativa: la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales es parte de un proceso más amplio que tiende a la estandarización de todos los tipos de empresa sobre la base de las características de las sociedades de capital, lo que conduce a una uniformización jurídica de los tipos de empresa. De hecho, este proceso es parte de un fenómeno más amplio de estandarización del derecho<sup>39</sup>. La ciencia del derecho comparado respalda, en parte, este fenómeno, en la medida que continúa definiendo su tarea como la de asistir a los legisladores en la armonización y la unificación legislativa. Cuando los juristas especializados en derecho comparado proponen estos procesos de estandarización jurídica están coincidiendo con aquéllos que ven la pluralidad y la diversidad de leyes como un costo a reducir<sup>40</sup>.

Cada uno de estos procesos de aproximación tiene efectos positivos y negativos que, a la vez, mitigan o refuerzan los demás procesos, configurando así un escenario muy complejo que, además, difiere de una jurisdicción a otra<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Ver Henry (2004a), págs. 111 y siguientes.

<sup>40</sup> Schanze (2006), presentando un nuevo plan de estudios sobre el análisis económico del derecho, escribió: «Grundeinsicht (für das Studienprogramm) ist, dass rechtliche Institutionen nicht nur Rahmenfaktoren ökonomischer Entscheidungen sind, sondern vielmehr kostenträchtige Variablen» (Una consideración esencial (presente en el plan de estudios) es que las instituciones jurídicas no son sólo factores marco de las decisiones económicas, sino también fuentes variables de costos).

<sup>41</sup> La unificación de las leyes especiales aplicables a los diferentes tipos de cooperativas a nivel nacional contribuye a la coherencia en las políticas, la reducción de la burocracia y el fortalecimiento de la autonomía de las cooperativas. La unificación y la armonización de las leyes cooperativas más allá de las fronteras nacionales a veces puede ser necesaria para restablecer y mantener la competitividad en el sentido econométrico-financiero convencional de la palabra, para facilitar procesos beneficiosos de integración económica regional e internacional y para reforzar la integración cooperativa transfronteriza. Sin embargo, los procesos de unificación y armonización a menudo van mucho más allá de la simple transferencia de una o varias leyes de un país a otro. Algunas leyes tienen la reputación de ser «buenas» leyes y la aplicación de la «mejor tecnología» disponible en la materia es siempre una necesidad. Sin embargo, la razón de fondo para basarse en ellas es que los legisladores no quieren hacer experimentos, motivo por el que prefieren confiar en modelos ya probados, aún cuando éstos provengan de otros contextos socioeconómicos y, con frecuencia, de contextos históricos también diferentes. Como consecuencia, es probable que se incurra en implementaciones defectuosas de la ley que ignoran las particularidades nacionales y que provocan que el potencial cooperativo permanezca subutilizado o, directamente, inutilizado.

Por un lado, esta situación ayuda a que las cooperativas sean más competitivas en el sentido financiero, casi econométrico, de la palabra, es decir, que contribuye a su crecimiento económico, al crecimiento de su capital a través de fusiones, a la reducción de sus costos, a la creación de economías de escala y al incremento de sus reservas, de sus beneficios y, a veces, también de sus excedentes. Sin embargo, algunos de los impactos de esta situación sobre la estructura de capital y los mecanismos de gestión y/o control específicos de las cooperativas terminan desvaneciendo la diferenciación entre las cooperativas y las sociedades de capital, lo que implica que los legisladores estén violando los principios del derecho internacional público cooperativo que los obligan a establecer (o restablecer) y mantener la identidad jurídica de las cooperativas.

Sin embargo, la violación del derecho internacional público cooperativo no es un argumento suficiente en contra de la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales a través de la legislación. Los nexos políticos/jurídicos provocan que los argumentos jurídicos compitan con los políticos. El asunto de definir qué es una cooperativa auténtica no es algo que se pueda dilucidar considerando exclusivamente los aspectos jurídicos o los aspectos políticos<sup>42</sup>. El derecho positivo que regula los tipos de empresas –ya sea la legislación nacional, incluyendo las constituciones, la regional o la internacional<sup>43</sup>– no garantiza que sus contenidos no serán modificados con el transcurso del tiempo<sup>44</sup>. El asunto es totalmente diferente si las empresas gozan de esta garantía como consecuencia de los principios generales del derecho. Igualmente, el hecho de que mil millones de personas en todo el mundo hayan escogido ser asociados de una cooperativa (suponiendo que optaron por ser asociados de una cooperativa auténtica), no conlleva más poder normativo (si es que tuviera alguno) que las razones económicas antes mencionadas para una tendencia hacia la mayor alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales.

La sección siguiente examina estos nexos políticos/jurídicos. De acuerdo al principio del Estado de derecho, el derecho prevalece sobre las políticas hasta

---

<sup>42</sup> En cuanto a las cuestiones formales de carácter legislativo, basta mencionar que no tendría sentido jurídico disponer de una ley para las sociedades de capital y de otra para las cooperativas, si ambas normas permitieran que una empresa sea registrada y estructurada sobre la base de lo dispuesto para su propio tipo, pero que pueda operar del modo en que lo hacen las del otro tipo. Estaría violándose el principio de la economía de la legislación (Montesquieu, 1758) pero no existiría nada *contra legem* en esa situación potencial. Sin embargo, se perdería claridad y orientación para los (potenciales) cooperativistas, los terceros y la administración. Asimismo, las leyes «flexibles», que sólo contienen algunas –término cuantitativo utilizado para ilustrar el caso sin que esto implique que la cantidad de normas sea relevante para la argumentación– normas obligatorias y que no hacen más que confirmar la libertad de asociación, no son *contra legem*, aunque posiblemente resulten superfluas.

<sup>43</sup> Por ejemplo, el artículo 54 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y la Recomendación núm. 193 de la OIT.

<sup>44</sup> El número creciente de constituciones que reconocen a las cooperativas como un tipo diferente de empresa al menos dificulta la modificación de las legislaciones nacionales para perjudicar a las cooperativas. Ver Montolio (2011), pág. 245.

el momento en que las políticas deciden modificar el derecho a través de un proceso legalmente preestablecido.

### **3. LA VIABILIDAD DE LAS COOPERATIVAS EN LA ECONOMÍA GLOBAL Y LAS CUESTIONES DE POLÍTICA JURÍDICA**

La actual evolución contradictoria de la legislación cooperativa ha conducido a una encrucijada. Los legisladores deben decidir en qué dirección avanzar:

- profundizar el alineamiento de las cooperativas con las sociedades comerciales;
- regresar a un derecho cooperativo que traduzca en la mayor medida posible los principios cooperativos tradicionales; o
- avanzar hacia un nuevo derecho cooperativo.

La primera opción tiene su límite en la lógica legislativa, dado que podría convertir el derecho cooperativo en redundante.

Las otras dos son, de hecho, opciones posibles, pero plantean algunos interrogantes. ¿Contamos con principios jurídicos capaces de cerrar la brecha entre los principios cooperativos universalmente reconocidos y la legislación? <sup>45</sup> ¿Tenemos los conocimientos jurídicos necesarios para crear un nuevo derecho cooperativo?

Sugiero a los encargados de formular políticas legislativas el uso de la globalización y el paradigma del desarrollo sostenible como claves para reflexionar sobre estos temas.

#### **3.1 Globalización**

El elemento más influyente de la globalización<sup>46</sup> en la legislación cooperativa es un doble cambio de énfasis en la economía: desde la producción de bienes y servicios hacia la producción de conocimientos<sup>47</sup>, muy intensiva en capital y de alto valor agregado; y desde la internacionalización del comercio de bienes y servicios a la globalización de la producción en sí misma. Sin dejar de lado las actividades económicas más tradicionales, es justo decir que es probable

---

<sup>45</sup> Esta es una de las preocupaciones del Grupo de Estudio sobre la Legislación Cooperativa Europea, SGECOL. En una primera etapa el Grupo elaborará los «Principios de la Legislación Cooperativa Europea (PECOL)» sobre la base de estudios comparativos. Consultar la dirección [www.euricse.eu/en/node/1960](http://www.euricse.eu/en/node/1960).

<sup>46</sup> Ver recuadro 4 para la definición.

<sup>47</sup> Ver Hermann (2010).

#### **Recuadro 4: Globalización**

La globalización es el proceso de supresión de las barreras al movimiento de los factores de producción, especialmente el capital y el trabajo.

Fuente: Con ligeras modificaciones esta definición está tomada de Becerra (2009), pág. 14.

que este doble cambio de énfasis sea el que establezca los parámetros para la dirección que adopte la legislación.

Este cambio favorece a las empresas basadas en el capital y a aquellas que cuentan con un alto grado de versatilidad, lo que, aparentemente, iría en detrimento de las cooperativas. Permite a los productores globales liberarse de las restricciones de tiempo y espacio, es decir del modelo clásico de producción donde una infraestructura apropiada y la unidad de espacio, tiempo y acción eran claves para el éxito.

Al mismo tiempo, la globalización de la producción diluye la unidad de los espacios económicos, políticos y jurídicos. Los actores globales caen fuera del ámbito del derecho, del mismo modo que lo hacen el número creciente de actores de la economía informal<sup>48</sup>. Al no contar con legisladores ni con mecanismos de aplicación de la ley a nivel global, no tenemos (aún) un derecho global. En su ausencia, las legislaciones nacionales, regionales e internacionales compiten con las normas globales establecidas por los actores privados. Tanto el espacio político y jurídico como la democracia se están reduciendo y se están privatizando<sup>49</sup>.

El debilitamiento del derecho en general tiene múltiples efectos sobre el derecho cooperativo. Cuando se debilita el derecho, se vuelve difícil construir instituciones basadas en la ley. Cuando se debilita el derecho, es difícil generar (y regenerar) la colectividad que da forma a la solidaridad y a la responsabilidad social de la empresa (RSE). Cuando se debilita el derecho, los gobiernos son privados de los mejores instrumentos para la implementación de políticas<sup>50</sup>.

Mientras la producción se convierte en algo difuso y, en parte, virtual, la vida se concentra cada vez más en las áreas urbanas, exacerbando los efectos de una evolución demográfica desequilibrada y desigual dentro de cada país y más allá de las fronteras nacionales, lo que se complica aún más con la interculturalidad

---

<sup>48</sup> Ver, más adelante, parte 2, sección 3.2, Informalidad y derecho cooperativo.

<sup>49</sup> Ver parte 4.

<sup>50</sup> Si bien el cambio del papel del Estado fue presentado en la introducción a la segunda edición en lengua inglesa de estas *Orientaciones* como una de las razones que justificaban su revisión, el cambio aquí indicado es de una calidad totalmente diferente si se considera el Estado de derecho como fundamental y si se define el Estado como derecho.

inducida por las migraciones. La combinación de estos factores provoca que la tendencia a la individualización ya generalizada entre los seres humanos se transforme en una tendencia a la «singularización» de los individuos<sup>51</sup>. Esta «singularización» es otro factor que dificulta la construcción de instituciones, especialmente aquellas que dependen de la solidaridad de sus miembros<sup>52</sup>.

Pero la producción global e intensiva en capital, la interculturalidad y la singularización son tanto un desafío como una oportunidad para las cooperativas. La producción de conocimiento con alto valor agregado no es sólo intensiva en capital sino que también depende de los trabajadores intelectuales (*brain-workers*). No es casual que, cada vez más, los trabajadores intelectuales se organicen en forma de cooperativa<sup>53</sup>. Por su condición de empresas centradas en las personas, las cooperativas no sólo tienen desventajas competitivas comparativas sino que también presentan ventajas. La interculturalidad es una fuente de conocimientos. La singularización puede ser una buena opción para las empresas virtuales en las que la conectividad es más importante que la colectividad. Bien podría darse que la colectividad que engendra solidaridad deje de ser un ingrediente necesario en las cooperativas.

La viabilidad de las cooperativas en la economía global ha quedado demostrada por ciertas modalidades novedosas y exitosas, desarrolladas bajo las condiciones de una economía global. Algunas aún se basan en la solidaridad como componente central, pero pasan del enfoque de un único propósito al enfoque multipropósito, y desde asociados homogéneos a modelos organizativos con múltiples actores involucrados, que sirven a los asociados y/o a los no asociados. Este puede ser el caso de las cooperativas sociales (escuelas, cooperativas de asistencia social y cooperativas de salud) y de las cooperativas de servicios comunitarios (incluyendo las de servicios públicos, como las de energía eléctrica y las cooperativas de vivienda de interés general). Otras ya se basan más en la conectividad: las cooperativas agropecuarias en las aglomeraciones urbanas, las de profesionales liberales, los grupos de reflexión, las instituciones de investigación, los sistemas para compartir programas de código abierto, etcétera.

### **3.2 Desarrollo sostenible**

La otra clave para interpretar las circunstancias que deben reflejarse en la formulación de políticas legislativas es el desarrollo sostenible.

---

<sup>51</sup> Ver Rosanvallon (2011), pág. 432.

<sup>52</sup> Montolio (2011), en la nota a pie de página 7, cita a Touraine y afirma: «La globalización significa [...] la desvinculación entre actores y instituciones». Un analista previo de este asunto fue Miguel de Unamuno. Ver también Rosanvallon (2011).

<sup>53</sup> Ver Troberg (2000).

Basándose en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>54</sup>, conocida como la Comisión Brundtland<sup>55</sup>, las Naciones Unidas aprobaron en 1992 la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>56</sup>. El principio 27 de la Declaración consagra el paradigma del desarrollo sostenible. La Declaración de Río es considerada pionera en introducir el desarrollo sostenible en el derecho internacional. Las raíces del desarrollo sostenible como concepto jurídico se remontan a las estrategias de desarrollo de las Naciones Unidas para las cuatro décadas de desarrollo postcolonial (1960-2000). El compromiso de la casi totalidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 simboliza el final de este enfoque para pasar a otro más orientado a la acción. Supone, de hecho, el fin de la división entre los países «desarrollados» y los países «en desarrollo». La Recomendación núm. 193 de la OIT refleja este enfoque abarcando a todos los Estados Miembros de la OIT.

La primera década de este siglo fue testigo de la extensión del concepto de desarrollo sostenible que ya no incluye sólo los aspectos ecológicos sino también los sociales y los económicos. Las políticas y estrategias de implementación tomaron en cuenta la interdependencia y el reforzamiento mutuo de estos aspectos. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, en Johannesburgo, sentó las bases. Las instituciones financieras internacionales, las Naciones Unidas, el G20 (Grupo de los 20), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros organismos incluyeron el concepto en sus políticas. Lo mismo ocurrió con resoluciones de organizaciones internacionales y regionales, con tratados internacionales –por ejemplo, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Acuerdo para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 11 del TFUE)–, e incluso las constituciones nacionales –por ejemplo la Constitución de Suiza (artículo 2)–. En 2002 la Asociación de Derecho Internacional creó su Comité de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible<sup>57</sup>. En 1997 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) reconoce al desarrollo sostenible como un «concepto de derecho internacional»<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Informe de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 4 de agosto de 1987, UN Doc. A/42/427.

<sup>55</sup> El informe de la Comisión es conocido como «Nuestro futuro común».

<sup>56</sup> Informe sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Anexo I: Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 12.8.1992, UN Doc. A/Conf. 151/24 (Vol. I); Anexo II: Agenda 21, 12.8.1992, UN Doc. A/Conf.151/26 (Vol. II).

<sup>57</sup> Ver el informe de su sexagésima novena conferencia en Londres, en 2000.

<sup>58</sup> Ver *Case Gabcikovo-Nagymaros Project* (Hungría/Eslovaquia), *Judgment. I.C.J. Reports 1997*, párrafo 140.

También debe destacarse el séptimo principio cooperativo (Interés por la comunidad), que establece que «las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios». Dado que los principios cooperativos son parte integral de la Recomendación núm. 193 de la OIT<sup>59</sup> y que este instrumento es jurídicamente vinculante, estos principios son parte del derecho. A ello se suma que en el párrafo 4, g), de la Recomendación núm. 193 se reconoce el potencial de las cooperativas para contribuir al desarrollo humano sostenible y se recomienda promocionar dicho potencial.

El concepto de desarrollo sostenible sirve para evaluar el grado en que cierto comportamiento, política o acción se ajusta a los requisitos del propio desarrollo sostenible. La eficacia del concepto dependerá de si, y en qué medida, se convierte en una norma jurídica. El debate sobre la responsabilidad social de la empresa (RSE) se centra en esta cuestión. El otro asunto a dilucidar aquí es si existe una relación funcional entre la estructura jurídica de las cooperativas y su contribución al desarrollo sostenible<sup>60</sup>. Considerando la naturaleza jurídica del concepto de desarrollo sostenible, la cuestión es relevante en sí misma. El enfoque que se centra en el examen de la estructura jurídica de las cooperativas no reemplaza el enfoque de la RSE, sino que lo refuerza y lo complementa<sup>61</sup>. Ambos enfoques están basados en la premisa de que el compromiso con el desarrollo sostenible necesita ser trasladado al nivel empresarial<sup>62</sup>. La diferencia radica en que:

- la RSE se refiere al comportamiento de las empresas como sujetos de derecho público internacional;
- el enfoque de la estructura jurídica aquí tratado sirve para canalizar este comportamiento (fortaleciendo al enfoque de la RSE), y
- el enfoque de la estructura jurídica se centra en los legisladores y los encargados de hacer cumplir la ley como destinatarios principales (complementando al enfoque de la RSE).

La hipótesis es que la estructura jurídica de las cooperativas auténticas se presta, en sí misma, para hacer una contribución al desarrollo sostenible y que la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales debilita esta capacidad.

---

<sup>59</sup> Ver su párrafo 3 y su anexo.

<sup>60</sup> Ver Henry (2009a).

<sup>61</sup> En lo que refiere a esta función complementaria, ver Javillier (2007).

<sup>62</sup> La 96.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2007, ratificó el objetivo del desarrollo sostenible (*Actas Provisionales*, núm. 15: Introducción (párrafo 8) y Conclusiones (párrafo 3)) y lo vinculó a las acciones de promoción empresarial de la OIT.

Los argumentos que se presentan a continuación son sólo indicios sobre si esta hipótesis es digna de verificación/refutación. Sin embargo, la argumentación está contaminada por una falla epistemológica importante. Los argumentos están basados en un tipo ideal de derecho cooperativo, cuyo fundamento se está desvaneciendo con la creciente alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales a través de la legislación. Esto tiene que ver con la vinculación entre el derecho nacional y regional, por un lado, y el derecho internacional público, por el otro. Si el primero se aleja de la obligación de mantener la identidad cooperativa derivada del segundo, el primero no puede ser utilizado para sostener el argumento de que el segundo tiene la calidad de derecho real.

Esta falla epistemológica convierte la cuestión en un tema de política legislativa, dado que los intereses de los asociados de la cooperativa y los intereses jurídicos de terceros en la preservación de la empresa cooperativa no están en juego. Estos intereses pueden ser asegurados por otros medios: el derecho humano a asociarse libremente para los primeros y cualquier tipo de persona jurídica para los segundos. Pero, más allá de estas dos clases de intereses, existe una cuestión de política pública. El debate sobre las políticas a aplicar debe sopesar los fundamentos para la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales a través de la legislación frente a las preocupaciones públicas, como el desarrollo sostenible.

Supuestamente, la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales es una medida dirigida a cumplir con el requisito de un tratamiento igualitario para todo tipo de empresas y a que las cooperativas se vuelvan/mantengan competitivas. Este argumento es intrínsecamente ambiguo, debido a que insiste en reducir la competitividad a aspectos en los que sobresalen las empresas capitalistas: los aspectos financieros. Por otro lado, estos aspectos financieros están perdiendo su lugar como el único criterio importante a tener en cuenta, especialmente al considerar las fuerzas que hoy dan impulso a la economía: la producción de conocimiento global intensiva en capital y trabajo intelectual.

El debate político general debe abordar los efectos de la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales inducida por la uniformización de los tipos de empresa, dado que los fundamentos de esta tendencia son frecuentemente contrarrestados con la pregunta: «¿Y qué?». Y entonces surge la siguiente pregunta: «¿para qué necesitamos las cooperativas?». La respuesta inmediata es que las necesitamos porque, aparentemente, son parte de una diversidad de tipos de empresa que se relaciona con necesidades, aspiraciones y preferencias cuya satisfacción es abordada de maneras diferentes. Esta respuesta se origina en el hecho empírico e histórico de que las necesidades, aspiraciones y preferencias siempre han sido diversas. Precisamente por ese motivo se han desarrollado diferentes tipos de empresa. Sin embargo, es dudoso que se pueda extrapolar desde la experiencia pasada a la necesidad futura de las cooperativas. Y, más importante aún, el interrogante que surge es si la uniformización de las

empresas puede ser un medio para hacer frente a la necesidad global que se quiere abordar: el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible presupone el desarrollo. La única fuente de desarrollo/vida es la diversidad. La diversidad tiene dos aspectos: la diversidad biológica y la diversidad cultural. Sin diversidad cultural, incluyendo los campos del derecho<sup>63</sup> y de los tipos de empresa<sup>64</sup>, la diversidad biológica puede ser protegida pero no puede ser preservada. Sin diversidad biológica, la mayoría de los avances tecnológicos no habrían sido posibles, ni lo serían en el futuro. Es difícil imaginarse cómo podrían haberse desarrollado las sociedades sin la diversidad cultural. La necesidad de desarrollarse de forma sostenible es, entonces, un tipo de necesidad cualitativamente diferente de aquellas que llevaron históricamente a la búsqueda de tipos de empresas adecuadas. Se trata de una necesidad existencial en el sentido de que la negación de su satisfacción es equivalente a la imposibilidad de perseguir la satisfacción de cualquier otra necesidad. Este es el núcleo del desarrollo, en una visión que parece ser universalmente aceptada.

El principio de la diversidad no convoca a la preservación de los tipos específicos de empresa que hoy existen (en nuestro caso, las cooperativas). Convoca a la preservación de la posibilidad de que existan tipos de empresa diferentes y diversos. El desarrollo está en la posibilidad. Esta posibilidad es mejor atendida por el mayor número posible de tipos de empresa. Este número está en función del conocimiento sobre los diferentes y diversos tipos de empresa. Este conocimiento se genera (y se regenera) a través de la experiencia con los tipos reales de empresa que hoy existen. Por ello necesitamos «preservarlos». Esto parece ser una contradicción pero no lo es. No tenemos medios para preservar la diversidad como tal.

Postular la primacía del principio de la diversidad sobre el de la preservación de los tipos existentes de empresa es también un mecanismo de prevención contra cualquier intento de anquilosar los tipos existentes. Estos necesitan desarrollarse. Y lo hacen sólo como parte de una diversidad de (y con otros) tipos de empresa.

Las siguientes ideas se presentan para verificar la hipótesis que afirma que el tipo de empresa jurídicamente estructurado como «cooperativa» se presta en sí mismo para contribuir al desarrollo sostenible. Existen *indicios* suficientes de que esta hipótesis podría ser cierta. Los argumentos presentados son de naturaleza jurídico-normativa. Por lo tanto, la mayoría de ellos no deben ser

---

<sup>63</sup> Para saber más sobre esta idea en general ver Gruzinski (1999), Gervereau (2008) y Martí *et al.* (2006). Para más detalles ver Henry (2004a), especialmente el apartado D III. Sobre la importancia del derecho en este contexto ver Blackburn (1999) y Henry (2002, pág. 49).

<sup>64</sup> Sobre el efecto estabilizador de contar con un sistema bancario diversificado ver, por ejemplo, Burghof (2010) y Groeneveld (2012).

interpretados como un relato del comportamiento empírico de las cooperativas (inducido por su estructura). Estos argumentos no hacen otra cosa que subrayar el potencial de las cooperativas. Para los juristas, las interrogantes son: si la estructura de las cooperativas, establecida por la ley, es compatible con el desarrollo sostenible; si el derecho cooperativo orienta a las cooperativas a trabajar hacia ese propósito; y si las cooperativas pueden ser obligadas a hacerlo, a través de medios jurídicos, cuando se comprueben desviaciones que afectan a las partes legalmente interesadas. Este último punto es de particular importancia en el debate sobre lo que se conoce como responsabilidad social de la empresa o responsabilidad societal\* empresarial, que bien podría calificarse como una característica distintiva importante de las cooperativas.

En general, se proponen tres *aspectos* de la sostenibilidad: la seguridad económica, el equilibrio ecológico y la justicia social. Agrego como un cuarto aspecto la estabilidad política. Hay una superposición parcial de argumentos cuando se compara la relación entre estos aspectos y la estructura legal de las cooperativas y de las sociedades de capital.

### 3.2.1 Seguridad económica

Las cooperativas crean seguridad económica, principalmente a través de su estabilidad económica, sobre todo en tiempos de crisis. Su estabilidad económica queda patente por su longevidad y el bajo número de quiebras<sup>65</sup>. Esto es consecuencia de sus características estructurales y de algunas otras<sup>66</sup>.

### 3.2.2 Equilibrio ecológico

El equilibrio ecológico es mantenido más fácilmente por empresas que, como las cooperativas, no están obligadas por ley a maximizar el retorno financiero de las inversiones, un retorno que se obtiene del uso de energías no renovables. Nuevamente, esto es consecuencia de las características estructurales y de otro tipo de las cooperativas<sup>67</sup>.

---

\* «Societal» es un término francés utilizado para referirse a la sociedad en general, puesto que en el derecho comercial la palabra «social» tiene un significado restringido a la relación entre el socio y la sociedad (N.T.).

<sup>65</sup> En el pasado, el Ministerio de Desarrollo Económico, Innovación y Exportaciones del Gobierno de Quebec poseía estadísticas que lo atestiguaban. Según información no verificada, la base de datos de la Oficina de Estadísticas Federales de Alemania (Statistisches Bundesamt) reflejaría la misma situación en Alemania.

<sup>66</sup> Ver recuadro 5.

<sup>67</sup> Ver recuadro 6.

**Recuadro 5: Características de la empresa cooperativa que contribuyen a la estabilidad económica y a la resiliencia**

- La estabilidad económica a través del tiempo es el resultado de la adaptabilidad, que, a su vez, depende de la respuesta a las necesidades –cambiantes, y efectiva y democráticamente expresadas– de los asociados.
- Las cooperativas son una forma de organización que permite un acceso bastante sencillo a una personería jurídica registrada, dados los bajos requerimientos de capital y de adquisición de nuevas capacidades (cuando éstas son necesarias). Esto aporta un elemento de estabilidad. Contrariamente a la creencia generalizada, el «acceso sencillo» no debe ser interpretado como «forma empresarial con un funcionamiento y organización sencillos».
- El registro no sólo confiere el reconocimiento como persona jurídica por los eventuales socios comerciales. También opera como un cambio en los niveles de riesgo económico, largamente ignorado y subestimado, que puede mejorar el comportamiento empresarial y, por lo tanto, contribuir a la seguridad económica. Que yo sepa, la vinculación entre la atribución de un estatus legal a las entidades, por un lado, y los comportamientos de riesgo, así como el desarrollo, por el otro, es algo que rara vez se discute. Fikentscher menciona frecuentemente esta vinculación (ver Fikentsche, 1995, pág. 183). Ver también los escritos de Mary Douglas y Javillier. Este cambio requiere de niveles adecuados de responsabilidad y compromiso dentro de la estructura de las cooperativas para estar a la altura de la confianza depositada por los socios de negocios como empresas legalmente reconocidas.
- Las cooperativas tienen bajos costos de transacción dado que los asociados son, además, sus usuarios principales. Ver Seiser (2004) y Watkins (1986).
- Los costos ocasionados por los procesos complejos de toma de decisiones democráticas son superados por las ventajas de dichos procesos (ver más adelante el aspecto de la «estabilidad política») y pueden ser reducidos mediante el establecimiento de un sistema eficiente de reparto de poder entre los diferentes órganos de la cooperativa. La participación democrática en la toma de decisiones económicas a nivel empresarial no disminuye la competitividad de las empresas (ver *2007/08 Competitiveness Report*; Bernardi (2007), pág. 16).
- En general, las cooperativas pueden contar con la lealtad de sus asociados y, por lo tanto, con la fidelidad y el compromiso de sus usuarios.
- Las cooperativas tienen un sistema incorporado de alerta temprana a través de las auditorías propias a nivel financiero, administrativo/de desempeño, social (Seiser, 2004) y societario, y del asesoramiento profesional. Naturalmente, esto es cierto únicamente cuando la ley regula eficazmente los procesos de auditoría, es decir, cuando, además de las normas respectivas, existen mecanismos eficientes de implementación. Sobre la auditoría societaria ver Münkner (2009).
- Las cooperativas evitan la vertiente negativa del conflicto entre los intereses del inversor y los intereses de los asociados-usuarios mediante las limitaciones existentes en materia de admisión de inversores, tanto si son asociados de la cooperativa como si no lo son.

**Recuadro 5: Características de la empresa cooperativa que contribuyen a la estabilidad económica y a la resiliencia (*continuación*)**

- Las cooperativas están predestinadas a preferir la generación de excedentes (en las transacciones con sus asociados, de acuerdo con su sistema especial de cálculo de costos) sobre la generación de utilidades (en las transacciones con los no asociados, de acuerdo a sus principios comerciales).
- La mayoría de las cooperativas están centradas en las personas. Esto las ayuda a ajustarse a las circunstancias cambiantes (ver *supra* sobre su estabilidad a lo largo del tiempo), especialmente al cambio que se está produciendo en el patrón predominante de producción, desde los bienes y servicios hacia el conocimiento y desde las empresas establecidas físicamente en un lugar fijo hacia las empresas virtuales (sobre la globalización ver parte 1, sección 3: La viabilidad de las cooperativas en la economía global y las cuestiones de política jurídica). Aunque es cierto que las cooperativas enfrentan dificultades en lo que se refiere a las actividades intensivas en capital, como las de producción de conocimiento, dado que su régimen de capitalización presenta algunas desventajas (los derechos de voto no son proporcionales al capital invertido, y las inversiones de los no asociados –incluyendo las operaciones con no asociados– están restringidas), también es cierto que la producción de conocimiento depende de las personas, dado que el conocimiento es generado, aplicado y transmitido por ellas; en este caso, las cooperativas tienen una ventaja comparativa. Ver el inspirador artículo de Snaith (1995). Un enfoque similar pero limitado al argumento de que las empresas intensivas en conocimiento tendrán una ventaja en el futuro, si ya no la tienen hoy, es presentado en Bernardi (2007), pág. 18.
- A menudo las cooperativas están vinculadas a mecanismos jurídicamente estructurados de solidaridad intercooperativa, por ejemplo los fondos de garantía que operan en caso de dificultades financieras. Ver *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2008).
- Las cooperativas tienen una estructura de capital que garantiza que sus principales componentes (las partes sociales de los asociados y los fondos de reserva) sean inmóviles: generalmente, las partes sociales no pueden ser transferidas ni comercializadas, y los fondos de reserva son, al menos parcialmente, indivisibles/inmovilizados. Ambos factores aportan estabilidad a nivel local. Ver Jeantet (2001). El mismo punto es abordado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004): *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, especialmente el párrafo 307). A diferencia de las sociedades de capital, las cooperativas no pueden deslocalizar fácilmente sus negocios.
- Las cooperativas tienden a reinvertir los resultados obtenidos de sus actividades a nivel local, donde se encuentran sus asociados, por lo que tienen un impacto positivo en las economías locales. A la vez, esto las ayuda a desarrollarse. Como ejemplo puede citarse la legislación italiana, en la que los asociados de los bancos cooperativos deben tener un vínculo territorial. Para conocer otros ejemplos ver Bernardi (2007).

**Recuadro 5: Características de la empresa cooperativa que contribuyen a la estabilidad económica y a la resiliencia (*continuación*)**

- Los derechos de voto y, en consecuencia, el control no pueden ser adquiridos por la compra de partes sociales, sino únicamente a través de la calidad de asociado.
- El capital inmovilizado (las reservas indivisibles) es controlado por los asociados pero no apropiado por ellos.
- Los administradores de las cooperativas deben asegurarse de que las reservas sirven tanto a los asociados actuales como a los futuros. Resulta interesante advertir que este aspecto intergeneracional estuvo también en el origen del debate sobre el desarrollo sostenible. En la mayoría de los casos contribuye a la seguridad económica de las comunidades locales.
- En relación a las cooperativas financieras: dado que los que depositan sus ahorros en un banco cooperativo o en una institución cooperativa de ahorro y crédito son también solicitantes de préstamos potenciales y que participan en los procesos de toma de decisiones, la evaluación de riesgos es diferente a la de los bancos orientados al inversor, tanto en lo que se refiere a los préstamos como a las inversiones. La mayor estabilidad de las instituciones cooperativas financieras en la situación actual de crisis (y más allá de esta coyuntura) puede ser explicada parcialmente por este motivo.
- En general, la evaluación de riesgos es facilitada a través de las políticas empresariales que limitan la financiación a los proyectos locales (ver por ejemplo los estatutos de los bancos Raiffeisen en el cantón de Ginebra, publicados en el diario *Tribune de Genève*, 25 de marzo de 2009, pág. 9.

### 3.2.3 Justicia social<sup>68</sup>

La justicia social se materializa cuando ocurre lo mismo con el derecho humano de participar en la toma de decisiones que afectan a la producción y a la distribución de la riqueza. Las empresas con una estructura democrática, como las cooperativas, disponen de la configuración organizacional necesaria para

---

<sup>68</sup> Sobre la relación entre el derecho y la justicia social vale la pena leer a Supiot (2010a, pág. 184, y 2010b) Esta relación también esclarece la diferencia entre la justicia social, por un lado, y la caridad y la RSE, por el otro. Sobre los elementos estructurales ver el recuadro 7.

### **Recuadro 6: Características de las empresas cooperativas que contribuyen al equilibrio ecológico**

Una de las características que hace posible que las cooperativas promuevan la justicia social es su equilibrio entre la cooperación y la competencia. En buena medida, esta característica prepara el terreno para otra: la mayor preocupación por el mantenimiento del equilibrio ecológico. Además, las cooperativas contribuyen al mantenimiento del equilibrio ecológico a través de las siguientes características, entre otras:

- Son organizaciones centradas en sus asociados. Esto asegura que las decisiones relacionadas con las operaciones de la empresa cooperativa son más completas que las de las empresas centradas en el capital. Las cooperativas no admiten soluciones del tipo «la economía o la ecología». Más bien tienen que encontrar soluciones del tipo «la economía y la ecología». Los asociados redefinen permanentemente sus necesidades y, de este modo, es más probable que consideren la preocupación por un ambiente saludable y por el uso sostenible de los recursos naturales.
- Son organizaciones dirigidas por sus asociados-usuarios. Los asociados son propensos a tomar decisiones que equilibren su bienestar con la necesidad de generar rentabilidad. Puede servir como ejemplo el de la cooperativa Migros y su consideración de la diversidad biológica en las cadenas de suministro de sus cooperativas de consumo. Ver *Migros magazine*, 8 de septiembre de 2008, pág. 37.
- Son organizaciones que neutralizan el papel del capital. El crecimiento es generalmente definido como el resultado de una combinación favorable de capital, tecnología y trabajo. Pero el carácter finito de los recursos naturales no renovables, que constituyen los insumos de la mayor parte de nuestra producción, no forma parte de esa «ecuación». Cuando el rol del capital es neutralizado, es decir, cuando el retorno financiero de las inversiones –que es tomado como el principal indicador de crecimiento– no es el objeto principal de la empresa y cuando la producción es impulsada por la demanda y no por la oferta, la presión para utilizar los recursos para el logro del crecimiento disminuye. A pesar de las tecnologías más respetuosas del medio ambiente desarrolladas en las décadas pasadas que han permitido aumentar la productividad usando menos recursos por unidad producida, permanece vigente el hecho de que el consumo de energía crece, por el efecto acumulativo del aumento del consumo de energía per cápita y de la cantidad de personas que viven en el planeta. Ver Becerra (2009), pág. 97, y Schiffer (2012).
- Son organizaciones que contemplan la solidaridad intergeneracional. Otro elemento que contribuye al mantenimiento del equilibrio ecológico es la solidaridad intergeneracional obtenida a través de la naturaleza indivisible de los fondos de reserva, alimentados por la totalidad de las utilidades y parte del excedente (ver parte 3, sección 6.2, Distribución de excedentes), así como por la obligación de administrar los activos de modo de considerar también los intereses de los futuros asociados.
- Son organizaciones que realizan actividades conjuntas. Por ejemplo, el transporte conjunto de bienes disminuye la contaminación. Las cooperativas de transporte, como la cooperativa suiza Mobility, son ejemplos en los que éste es un efecto secundario de su objetivo principal (idea que tomamos de una presentación de Andreas Kappes durante un curso de formación en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín).
- Son organizaciones que realizan una auditoría «societal» que comprende la evaluación ecológica de su desempeño. Ver Münkner (2009).

### **Recuadro 7: Características de las empresas cooperativas que contribuyen a la justicia social**

La justicia social tiene dos facetas: la satisfacción de necesidades sociales y la equidad social. Las siguientes características, entre otras, aseguran que las cooperativas toman en cuenta las necesidades sociales de sus asociados:

- La definición de cooperativa universalmente reconocida las obliga (jurídicamente) a satisfacer «las necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales de los asociados» (ver, por ejemplo, Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 2).
- Los propios asociados definen estas necesidades y la forma de satisfacerlas. El grado de éxito de la cooperativa en el logro de este objetivo es evaluado a través de auditorías específicas de la propia cooperativa.
- El objetivo de las cooperativas es la promoción de los asociados y no la maximización de los retornos de las inversiones financieras.
- En la disyuntiva entre «el crecimiento o la equidad», se inclinan por la equidad, dado que el papel del capital es neutralizado.
- Las decisiones son tomadas en concordancia con el principio de un asociado/un voto, con independencia del monto de capital «invertido» por los asociados.
- No se distribuyen utilidades. Los excedentes son distribuidos no en proporción a las «inversiones» financieras sino en proporción a las operaciones realizadas con la cooperativa.
- Como ya se ha mencionado, las características de los componentes principales del capital, las partes sociales y las reservas, impiden la deslocalización y, en consecuencia, permiten una mejor consideración de las necesidades sociales a nivel local.
- Algunas cooperativas proveen la cobertura de seguridad social para sus asociados, asignando parte de los excedentes a este propósito. Algunos textos legales exigen esta prestación. Ver, por ejemplo, el artículo 42 de la Ley marco para las cooperativas de América Latina de 2008 (parte 2, sección 4.1.2.1: Ley marco para las cooperativas de América Latina).

Las cooperativas generan **equidad social**, entre otros medios, a través de:

- Una distribución equitativa de los costos, los riesgos, los beneficios y el control conjunto de los asociados, con independencia de sus «inversiones» financieras.
- El principio conocido como «de puertas abiertas» (el primer principio de la ACI) es frecuentemente interpretado con el significado de que cualquiera puede integrarse a una cooperativa determinada. Por lo tanto, vale la pena recordar el texto completo de este principio. Dice que «las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo».
- El principio de puertas abiertas permite la generación de economías de escala y, considerando los objetivos de las cooperativas así como sus sistemas de distribución de excedentes, una distribución más amplia de la riqueza y, por lo tanto, de la equidad social (ver la argumentación presentada al final de esta sección). Este es un requisito estructural para una materialización real del derecho de participación en los procesos de toma de decisiones políticas: genera el poder económico necesario para el mayor número posible de ciudadanos, que es imprescindible para que las personas puedan hacer un uso significativo de este derecho humano. Por tanto, la necesidad de reducir la pobreza es para las cooperativas una señal de fracaso, ya que indica que no habrían tenido éxito en la tarea previa de impedir que sus asociados caigan en la pobreza. Su enfoque central es el de la prevención de la pobreza y, sólo subsidiariamente, el de su reducción.
- La focalización de las cooperativas en sus asociados, principalmente personas naturales.
- El acceso directo de los asociados al conocimiento, así como a los resultados de la investigación y el desarrollo generados por su cooperativa.
- El equilibrio entre cooperación y competencia.

llevar a cabo dicha participación<sup>69</sup>. Una idea central de la Constitución de la OIT es no permitir que se separen el desarrollo económico y el desarrollo social, de ahí el compromiso de la OIT con el desarrollo cooperativo en general y con la legislación cooperativa en particular.

### 3.2.4 Estabilidad política

La estabilidad política es agregada como un cuarto aspecto del desarrollo sostenible dada su vinculación inextricable con la justicia social. La inestabilidad política es mucho menos el resultado de la pobreza que el resultado de la injusticia social. Por otro lado, la estabilidad política depende de la justicia social y de la posibilidad de participar democráticamente en los procesos de toma de decisiones que afectan a la vida cotidiana. La participación es un elemento estructural inherente de las cooperativas auténticas. Considerando que los espacios de participación democrática son restringidos, las empresas como las cooperativas jugarán un papel crecientemente importante en el mantenimiento de la estabilidad política.

Podemos agregar un argumento macroeconómico para sostener el nexo justicia social-estabilidad política repitiendo que aproximadamente mil millones de personas en todo el mundo son asociados de una cooperativa. Si agregamos a las personas que dependen económicamente de los asociados, podemos afirmar que entre un tercio y la mitad de la población mundial mejora sus medios de vida a través de las cooperativas, mientras que sólo unos 330 millones de personas tienen acciones en sociedades de capital.

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, por el principio de identidad que establece que los que gobiernan y los gobernados son potencialmente las mismas personas. El reparto de funciones subyacente en el concepto de gobierno con sus conflictos potenciales no existe en las cooperativas, al menos no de un modo tan marcado como en otro tipo de organizaciones empresariales. Otras características estructurales de buen gobierno son:

- la división de poderes y funciones entre los diferentes grupos que componen la cooperativa y los controles recíprocos entre ellos, así como el hecho de que el «gobernado» tiene el derecho a elegir a sus «gobernantes». Esta última característica parece ser sistemáticamente pasada por alto cuando se comparan las estructuras de gobierno de los diferentes tipos de empresa;
- el control democrático de la empresa cooperativa por sus asociados es exigido por la definición de cooperativa y por los principios cooperativos;
- un sistema de autocontrol específico a todos los niveles (primario, secundario, etc.) que no sólo asegura la sostenibilidad sino también la autonomía y la independencia de cualquier interferencia del exterior;
- una estructura democrática: la autodeterminación, la autonomía a través del establecimiento de sus propias normas (estatutos), la autogestión, los derechos de voto de acuerdo con el principio de un asociado/un voto, la participación de los asociados en todas las etapas de las actividades de la cooperativa, el principio que establece que las cooperativas deben cooperar en lugar de concentrar, que permite el mantenimiento de su autonomía (ver Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 6, *d*), etc.;
- la alta funcionalidad de las cooperativas en relación al respeto de los derechos humanos. Ver Partant (1976); Henry (1994) y Laville (2001).

#### **4. CONCLUSIÓN DE LA PARTE 1**

En la parte 1 se ha intentado buscar una respuesta a la pregunta «¿por qué las cooperativas?». Las respuestas sugeridas son: necesitamos las ventajas comparativas de las cooperativas en la economía global; necesitamos su estructura jurídica con el fin de ser más eficientes en la búsqueda del imperativo del desarrollo sostenible. Estas respuestas implican un llamamiento a poner fin a la alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales a través de la legislación. Las partes siguientes sugieren un camino para llegar a ese objetivo.



## Parte 2: ¿Qué son las cooperativas? ¿Por qué legislar sobre las cooperativas? ¿Qué clase de derecho cooperativo?

*La mera existencia de una institución [...] nunca es suficiente por si sola; para completar el proceso se debe añadir la fuerza de la ley. La función del jurista consiste en trabajar los detalles de las estructuras institucionales en la sociedad (William Barnes)<sup>70</sup>*

### 1. GENERALIDADES

Los retos que plantea la globalización, en el orden económico y en el político, afectan a las cooperativas y, como ya se ha mencionado, han conducido a la conformación de nuevos tipos de cooperativas que se han agregado a los tradicionales. El legislador deberá considerar si los siguientes cambios implícitos en este proceso deben ser o no recogidos especialmente en la ley:

- de las cooperativas agropecuarias rurales a las urbanas;
- de las cooperativas de provisión de bienes y servicios a las cooperativas de trabajadores intelectuales;
- de las cooperativas orientadas a lo económico a las orientadas a lo social y a la comunidad<sup>71</sup>;
- de las cooperativas con un solo tipo de actor involucrado (homogéneas) o con un solo propósito a las cooperativas con múltiples actores involucrados (heterogéneas, incluyendo socios privados-públicos) o con múltiples propósitos, que operan también (o exclusivamente) con los no asociados y/o atendiendo las necesidades de los no asociados.

La consideración de estos cambios podría significar el abandono de algunos supuestos tradicionales sobre los que se ha construido una rica experiencia institucional cooperativa. Más allá de las dificultades y riesgos implícitos en cualquier cambio en las experiencias institucionales basadas en principios, las modificaciones podrían tener un significado más relevante que el de la realización de simples adaptaciones formales.

---

<sup>70</sup> Barnes (1951), pág. 570.

<sup>71</sup> Ver, más adelante, parte 2, sección 2.1, Cooperativas y empresas de la economía social.

Tradicionalmente, la estructura de las cooperativas ha convertido la ayuda mutua en resultados concretos. El principio de identidad ha gobernado el vínculo funcional entre las dos dimensiones de las cooperativas: un grupo de asociados que usan los servicios provistos por una empresa de su propiedad. Este principio puede requerir una revisión. En realidad, el modelo ya ha sido adaptado, en la medida que vemos, por ejemplo, a actores de la economía social y a servicios públicos que están usando el modelo cooperativo.

La cuestión es si esta reorientación es simplemente un reconocimiento de la posibilidad de prestar cada vez más servicios para los no asociados, que podría llegar al extremo en el que las cooperativas atiendan exclusivamente las necesidades de los no asociados, o si, en realidad, constituye una renuncia a los fundamentos del pensamiento cooperativo. El modelo cooperativo funciona bien para transformar el enfoque de la ayuda mutua en hechos concretos. La realidad enseña que también puede funcionar bien en la transformación de otros enfoques colectivos en hechos concretos. Esto se sustenta en el cambio hacia la concepción de la creación de cooperativas como el resultado de una elección libre y no sólo como una «elección» necesaria («hijas de la elección» e «hijas de la necesidad»). En este caso, la peculiaridad de las cooperativas en comparación con otros tipos de empresa se reduciría a su estructura específica, especialmente en lo relacionado con su gobierno, su capital y su control. Esto plantea la cuestión sobre «¿qué son las cooperativas?». Las respuestas propuestas a continuación, así como en la parte 3 (El ABC de una ley de cooperativas), están basadas en el enfoque más bien conservador de concebir las cooperativas como empresas gestionadas por sus asociados-usuarios. Las consecuencias de la discusión anterior sobre el enfoque cooperativo en términos de legislación son más aludidas que suficientemente reflejadas en la realidad, en la medida que se trata de un debate que permanece abierto.

## **2. ¿QUÉ SON LAS COOPERATIVAS?**

Obviamente, si queremos legislar sobre cooperativas –viejas o nuevas, viejas y nuevas–, necesitamos saber qué son las cooperativas. La diversidad de opiniones sobre qué son las cooperativas, o sobre qué deberían ser, asegura que cualquier hipótesis sobre la esencia de las cooperativas no pueda considerarse como definitiva.

Las visiones esencialistas sobre las instituciones son perjudiciales para su evolución. Pero si tenemos un acuerdo sobre la definición legal, la diversidad de opiniones pasa a tener sentido sólo como parte de un discurso político y no en el ámbito de la legislación cooperativa. La definición está contenida en la Recomendación núm. 193 de la OIT, que, como se ha dicho, es el núcleo del derecho internacional público cooperativo. Según su párrafo 2: «[...] el término ‘cooperativa’ designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus

necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática».

Esta definición, o cualquier variante de ella, no debe ser entendida únicamente como una simple definición. Más bien, la definición es una guía para el legislador a tener presente en la formulación de todos los componentes de la ley. No se explica por sí misma. Los principios y valores cooperativos mencionados en el párrafo 3 de la Recomendación núm. 193 de la OIT e incluidos en el anexo de la misma ayudan a comprender la definición, pero se quedan cortos a la hora de proporcionar elementos suficientes para la formulación de principios jurídicos que puedan servir de guía al legislador cooperativo<sup>72</sup>. Dos fenómenos históricos relevantes complican aún más la tarea de la legislación sobre cooperativas: primero, el debate renovado sobre la economía social, producto de la incapacidad de los estados para seguir proporcionando servicios públicos, lo que, a su vez, es principalmente una consecuencia de la globalización; y segundo, la predominancia de las sociedades de capital como el modelo que da forma a nuestro modo de conceptualizar tipos de empresa. La alineación de las cooperativas con las sociedades comerciales antes descrita reduce el universo de los tipos de empresa a un solo modelo. Es parte de una crisis epistemológica<sup>73</sup>. Y es necesario superarla<sup>74</sup>.

Para comprender mejor qué son las cooperativas, se presenta a continuación un análisis breve que distingue a las cooperativas, por un lado, de las empresas de la economía social como un fenómeno asumido como cercano y, por otro lado, aquel que las distingue de las sociedades de capital, como un tipo distante de empresa. Las comparaciones son asimétricas. La primera confronta una forma jurídica –las cooperativas– con un fenómeno más amplio cuyo debate no ha conducido (aún) al reconocimiento de una forma jurídica especial propia de la

---

<sup>72</sup> Ver la nota 45.

<sup>73</sup> Ver Henry (2009b). Para una explicación del término «crisis», ver Serres (2009), pág. 78.

<sup>74</sup> En este contexto, lo siguiente podría ser digno de consideración: el comienzo de la equiparación de las cooperativas con las sociedades comerciales a través de las políticas y la legislación durante el decenio de 1970 es concomitante con tres fenómenos. Más o menos en ese mismo momento, y sólo entonces, la economía comenzó a desarrollar un interés sistemático por el tema de las empresas. Hasta ese momento, el interés se había concentrado en la figura del empresario como tal (ver Barreto, 2011). El análisis económico del derecho se hizo prominente, sobre todo a partir del trascendental trabajo de Posner (1972) sobre el tema y cuando la rápida superación de la denominada crisis del petróleo impidió una consideración seria de la publicación *The limits of growth* (Informe del Club de Roma. Ver Meadows *et al.*, 1972). El informe evidenció los límites del crecimiento cuando éste deriva del uso de fuentes de energía no renovables, principalmente el petróleo crudo. Para superar esta crisis intelectual el primer paso es revisar el significado del término «eficiencia» sobre la base de una comparación entre los tipos de empresa, aplicando dos métodos: la comparación de criterios que no constituyan sus características definitorias sino que se refieren a un *tertium*, y la comparación de uno con otro (*secundum comparationis*). El primer método es para preparar opciones políticas del tipo de las arriba mencionadas. El segundo es para afinar los perfiles de los tipos de empresa y, por tanto, es útil para la legislación.

economía social<sup>75</sup>. La segunda confronta dos formas jurídicas establecidas: las cooperativas y las sociedades de capital son reconocidas en la mayoría de los sistemas jurídicos, si no en todos, como entidades jurídicas.

## 2.1 Cooperativas y empresas de la economía social<sup>76</sup>

Es importante comprender las razones por las que ha resurgido el debate sobre la economía social<sup>77</sup>. En todo el planeta estamos viviendo una situación de exclusión social, societaria y política de un gran número de personas que no tiene precedentes. A escala global, la propiedad de los medios de producción y de otros recursos está concentrada en las manos de cada vez menos personas y entidades anónimas, como resultado de las tecnologías de comunicación y de la desregulación de los mercados<sup>78</sup>. Estas entidades son los principales actores globales con las condiciones para sacar provecho de la producción globalizada del conocimiento. La concentración y la exclusión se demuestran mejor observando el fenómeno del patentado de los resultados de la producción de conocimiento. Estos derechos de patente excluyen a todos (con la excepción de sus pocos titulares) tanto del uso de los productos patentados como de la utilización de los recursos naturales de los que, a menudo, derivan dichos productos.

Gradualmente, el debate público se está volviendo a centrar en la cooperación, la dignidad humana y la solidaridad para contrarrestar esta exclusión. En este contexto la economía social representa otra manera de «hacer negocios». Lo que une a quienes se definen como personas que trabajan en (o para) la economía social es su rechazo a la solución que postula que la satisfacción de las necesidades humanas se consigue «sólo con dinero». Esto se traduce en su negativa a aceptar que cada vez más necesidades permanezcan insatisfechas, especialmente en los sectores de la salud y los servicios sociales, crecientemente debilitados por la deshumanización y los procedimientos burocráticos. Tanto productores

---

<sup>75</sup> Ver, por ejemplo, la ley británica sobre empresas de interés comunitario de 2004, la ley finesa sobre empresas sociales de 2003 (Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003), la ley italiana sobre cooperativas sociales de 1991 (Ley núm. 381) y la ley de economía social española de 2011 (Ley 5/2011).

<sup>76</sup> Esta sección es sólo un resumen de la cuestión. Los datos empíricos proceden principalmente de los presentes en la bibliografía sobre el tema. El autor ha tenido acceso a fuentes de primera mano en las cooperativas sociales en la región de Turín. En lo referente a las cuestiones jurídicas, se limita al derecho público internacional, a la legislación de la Unión Europea y a la de algunos de sus Estados miembros. Para más detalles, ver Chuliá (2002), Defourny (1992), Defourny y Develtere (2009), Defourny y Nyssens (2009), OCDE (2007) y De Poorter (2011).

<sup>77</sup> Ver Jeantet (2001) y Münkner ((1992). Ya en 1905 Gide escribió: «La economía social no se basa en el libre juego de las leyes naturales para asegurar el bienestar de la humanidad, sino que cree en la necesidad de una organización deseada, reflexionada y racional que se ajuste a una determinada idea de justicia» (Gide, 1905).

<sup>78</sup> De acuerdo a Geissler, en todo el mundo 400 familias ganan más que 3.000 millones de personas, es decir, que casi la mitad de la población mundial tiene que vivir con menos de lo que poseen esas 400 familias. Ver Geissler (2004).

como usuarios aspiran a una mayor participación en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas<sup>79</sup>.

El debate sobre qué es la economía social todavía está en curso. Es necesario considerar varios aspectos. En primer lugar, debe hacerse una distinción entre la economía social como un concepto político relacionado con una actividad o un objetivo específico (es decir, como el objeto de ciertas políticas de promoción) y como la forma jurídica de los actores que se ubican dentro de esa categoría. Rara vez esta distinción se hace explícita<sup>80</sup>. Aquí el debate se centra sólo en la forma jurídica de los actores de la economía social.

Las empresas de la economía social trabajan en una variedad de campos y asumen diversas formas jurídicas<sup>81</sup>. En general, la descripción de la economía social encierra al menos dos aspectos. Por un lado, incluye una enumeración de actividades y objetivos concretos: cuidado de la salud, cuidado de los adultos mayores y los discapacitados, educación, creación de empleo, inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral, reinserción de ex consumidores de drogas y ex delincuentes. El elemento en común de todas estas actividades es que satisfacen necesidades que son muy difíciles de satisfacer en forma privada y que son cada vez menos atendidas por las instituciones públicas. Por otro lado, la descripción de la economía social incluye una enumeración de las entidades a través de las cuales se persiguen dichos objetivos y actividades.

La relevancia de esta distinción es difícil de transmitir dado que las actividades son algo visible, mientras que la forma adoptada por un actor no lo es. La

---

<sup>79</sup> Ver Kurimoto (2012). Ver también los argumentos antes presentados relacionados con las cooperativas y la justicia social como parte del debate sobre desarrollo sostenible.

<sup>80</sup> A este respecto ver Münkner (1992): «Para los defensores de la economía social, las empresas de la economía social no se definen por su forma jurídica, sino más bien por su filosofía, su sistema de valores y su manera de entender la gestión de la empresa».

<sup>81</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos las fundaciones dirigen hospitales, mientras que en Austria, Francia y Alemania muchos hospitales están organizados bajo la forma de asociaciones. Las asociaciones también desempeñan un papel dominante en la prestación de servicios sociales a los adultos mayores y en la rehabilitación de personas, tanto como proveedores de servicios internos (*in-house*) como prestadores de servicios móviles. Suecia es conocida por sus guarderías y jardines de infantes conformados como cooperativas gestionadas por los padres. En el Canadá las guarderías y los centros de atención diaria constituyen el segundo mayor grupo de cooperativas del país. En los Estados Unidos el cuidado de la salud a través de cooperativas es un fenómeno en expansión. En el Japón las cooperativas de atención sanitaria y social están creciendo rápidamente no sólo en las zonas rurales con servicios insuficientes, sino también en las aglomeraciones urbanas. En la Argentina, Brasil, Finlandia y Estados Unidos los servicios públicos son provistos por cooperativas. En Finlandia (ver Kostilainen y Pättiniemi, 2012), Francia, Italia y España los desocupados forman cooperativas con apoyo estatal para asegurar su reinserción en el mercado laboral o, cada vez más, para convertir la cooperativa en un lugar de trabajo autosostenido. Ambos objetivos sirven al propósito de la reinserción social de los beneficiarios. En España los trabajadores autónomos se agrupan con la finalidad de conseguir, conjuntamente, un volumen mínimo de trabajo y de protección social (ver especialmente Arranz y García de la Cruz, 1996). En Polonia, España y Reino Unido las cooperativas se encargan del cuidado de los discapacitados mentales. En Italia las cooperativas sociales tienen como objetivo la inserción de los discapacitados mentales, los drogodependientes, los delincuentes y los desempleados en el mercado de trabajo regular.

estructura jurídica permanece escondida, siempre y cuando no se presenten conflictos entre las diferentes partes interesadas. La falta de distinción entre estos dos aspectos conduce fácilmente al mal uso de un tipo de empresa, sólo con el propósito de acceder a un tratamiento preferencial.

En segundo lugar, la relación funcional entre la estructura jurídica y la actividad es, a veces, subestimada y, otras veces, sobrestimada, lo que podría ocasionar disfuncionalidades. Un ejemplo extremo es el fenómeno actual por el que, cada vez más, se espera –y, en ocasiones, hasta se exige– que las empresas privadas (incluidas las cooperativas) atiendan intereses públicos, al tiempo que las entidades públicas son obligadas a comportarse como empresas privadas.

En tercer lugar, el debate sobre las empresas sociales se enfoca, generalmente, en la distribución de la riqueza generada, con sus dos facetas posibles: la remuneración al inversor y/o la distribución a otros beneficiarios en función de criterios sociales. Se tiende a relegar a un segundo plano el objeto de la empresa –económico y/o social, incluyendo el modo en que la riqueza es producida y la naturaleza de la relación entre la empresa y aquellos que la controlan–, la relación de inversión y/o la relación operación-asociado-usuario, así como la cuestión sobre si el beneficiario final es el público en general o un grupo definido, por ejemplo los asociados de una cooperativa<sup>82</sup>.

En cuarto lugar, el debate en sí mismo no revela suficientemente su propósito real. Como ocurre con cualquier otra categorización, el intento de caracterizar a los actores de la economía social sirve a un propósito: la promoción de dichos actores por razones políticas. Salvo raras excepciones, esta promoción no requiere cambios en la tipificación jurídica de los actores. En la mayoría de los países, los actores de la economía social son cooperativas, asociaciones, fundaciones y sociedades mutuales. Por otro lado, la mayoría son cooperativas. En general, se aplican marcos jurídicos separados para cada uno de ellos<sup>83</sup>. La estructura jurídica de los actores de la economía social está siendo reconsiderada con la finalidad de evaluar su funcionalidad en relación a los requerimientos de la propia economía social y para sugerir modificaciones cuando sea necesario y posible<sup>84</sup>.

Contrariamente a la suposición generalizada, el área de actividad no puede ser usada como un criterio de definición de la forma jurídica a adoptar por las empresas de la economía social. Por ejemplo, es obvio que la producción o provisión de un servicio que satisface una necesidad social, como el tratamiento

---

<sup>82</sup> Sobre estas distinciones ver parte 2, sección 2.2, Distinción entre las cooperativas y las sociedades de capital.

<sup>83</sup> Ver Cid (2004).

<sup>84</sup> Ver parte 2, sección 1, Generalidades. Esta es otra de las preocupaciones del Grupo de Estudio sobre la Legislación Cooperativa Europea, SGECOL. Consultar la dirección [www.euricse.eu/en/node/1960](http://www.euricse.eu/en/node/1960).

de una enfermedad, el cuidado de los adultos mayores o la educación, de por sí no convierte al productor o proveedor en una empresa social. Una sociedad de capital puede prestar muy buenos servicios de cuidado de la salud, aunque, por definición jurídica, su objetivo primario es la maximización del retorno de las inversiones. Algo similar ocurre con los servicios públicos.

El debate sobre la forma jurídica de las organizaciones de la economía social debe basarse en los aspectos estructurales. Por ejemplo, según la Carta de la Economía Social de la Unión Europea y la literatura sobre este tema, las empresas de la economía social son entidades jurídicas privadas autónomas y comparten las siguientes características estructurales/operacionales:

- primacía del individuo y del objetivo social sobre el capital;
- adhesión voluntaria y abierta;
- control democrático por sus asociados (no aplicable a las fundaciones, por definición);
- conjunción de los intereses de los asociados/usuarios y/o del interés general;
- defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad;
- autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos;
- la mayor parte de los excedentes es aplicada a la consecución de objetivos de desarrollo sostenible, servicios de interés para los asociados o de interés general<sup>85</sup>.

Estas son características comunes de las empresas de la economía social, pero también existen diferencias entre los principales tipos de actores que la conforman: las fundaciones, las cooperativas, las asociaciones y las sociedades mutuales. Lo que sigue tiene como objetivo describir esas diferencias.

### **2.1.1 «Con fines de lucro» o «sin fines de lucro»**

Cuando una entidad es o llega a ser económicamente autosustentable, y cuando se dedica a actividades económicas o incluso constituye una empresa, debe producir un resultado positivo. Esto no significa que el propósito, esto es, el objeto único de la actividad y/o empresa, deba ser la producción de un lucro en el sentido estricto de un «beneficio capitalista»<sup>86</sup>. La cuestión no es entonces la distinción entre «con fines de lucro» o «sin fines de lucro», sino que

---

<sup>85</sup> Ver [http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2007\\_08\\_20\\_EN\\_charte-2.pdf](http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2007_08_20_EN_charte-2.pdf). Cid (2004), Jeantet (2001), Münkner (1992) y Vienney (1994) usan más o menos los mismos criterios. Refiriéndose a las diferencias en la teoría político-económica, Cid agrega a estos criterios un aspecto interesante: mientras en el capitalismo y en la teoría económica del comunismo el capital contrata al trabajo, en la economía social ocurre lo contrario (ver Cid, 2004).

<sup>86</sup> Como lo señala acertadamente Münkner (1992).

más bien está referida a la obtención de un lucro en relación con el propósito de la entidad. La obtención de lucro ¿es el propósito principal de la actividad o es un medio para mejorar la situación de los beneficiarios de la entidad o para alcanzar fines sociales aún más amplios?<sup>87</sup> Sin embargo, esta distinción también es imprecisa, ya que se refiere a intenciones o propósitos y no a criterios tangibles y verificables.

### **2.1.2 Modo de distribución de utilidades**

La distinción entre los diferentes tipos de actores de la economía social antes analizados y las sociedades de capital radica en la relevancia de los inversores/aportadores de capital en lo relacionado con la distribución de utilidades.

Las sociedades de capital distribuyen sus utilidades entre los accionistas en proporción al dinero invertido. Las fundaciones, asociaciones y sociedades mutuales no pueden distribuir utilidades. En lugar de eso, deben aplicar las utilidades a la mejora de sus productos/servicios. Las cooperativas deben distinguir entre los diferentes componentes del resultado positivo, es decir, entre las utilidades (derivadas de las operaciones con no asociados) y los excedentes (derivados de las operaciones con los asociados, conforme a lo establecido en los principios cooperativos). Según los principios cooperativos estrictamente considerados, la utilidad será transferida a un fondo de reserva indivisible, y los excedentes deben ser distribuidos, al menos parcialmente, entre los asociados en proporción a sus operaciones con la cooperativa durante un período de tiempo determinado<sup>88</sup>.

### **2.1.3 Propiedad de los activos**

Otra diferencia entre los tipos de empresa analizados aquí radica en la propiedad de los activos. Los miembros de las asociaciones no pueden ser propietarios conjuntos de activos. Por definición, las fundaciones y las sociedades mutuales no cuentan con activos de propiedad conjunta. En cuanto a las cooperativas, éstas son definidas como «una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática».

### **2.1.4 Capitalización**

Al igual que en la distribución de utilidades, el modelo cooperativo parece ser el más flexible con respecto a la capitalización. Un número creciente de legislaciones cooperativas permiten la realización de operaciones ilimitadas con no asociados e incluso las inversiones limitadas de asociados y no asociados<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Ver Cid (2004).

<sup>88</sup> Münkner (1992) escribe: «Si los que deciden sobre la utilización de los beneficios no son los dueños del capital sino los que lo han pagado con su esfuerzo, entonces no se trata de lucro capitalista».

<sup>89</sup> Por ejemplo en el Canadá, Finlandia, Francia, Italia y Suecia.

En las fundaciones, las «inversiones» en realidad no constituyen una inversión real, sino más bien una pérdida para el inversor bajo la forma de un aporte adicional al capital de la fundación. Además, requieren de un proceso jurídico muy engorroso. Algunas legislaciones permiten la participación de socios externos en las asociaciones<sup>90</sup>.

En las sociedades mutuales las inversiones no están contempladas.

### **2.1.5 Ejemplos de actores de la economía social**

Las cooperativas sociales italianas están entre las modalidades más conocidas de empresa de la economía social. Proporcionan servicios sanitarios, de educación o sociales, o insertan en el mercado de trabajo a personas en situación de desventaja. Se caracterizan por una composición y una participación heterogénea, reuniendo a productores, usuarios, entidades públicas (principalmente gobiernos locales), aunque no todos ellos tienen que ser necesariamente asociados de la cooperativa. Cubren una parte de sus necesidades financieras a través de la transferencia de fondos del presupuesto público, de programas contra el desempleo y de programas de seguridad social. Además, se benefician de un tratamiento especial en materia tributaria y en el acceso a las contrataciones públicas. Sus bases jurídicas están establecidas en una ley especial sobre cooperativas sociales<sup>91</sup>.

Este ejemplo es una nueva demostración de que el interés común de los asociados de la cooperativa no necesariamente debe estar relacionado con el servicio o producto prestado y/o producido para que la organización sea calificada como una cooperativa. El interés común de los asociados puede estar relacionado con la forma en que un bien o un servicio son producidos y/o provistos. Lo mismo ocurre en las cooperativas de trabajo.

La «solución italiana» tiene la ventaja de evitar muchos de los aspectos negativos de un sector alternativo cuyos actores pueden sentirse tentados a caer en lo que se conoce como el «mercado de la ley» (o «law shopping»), es decir, a escoger cualquier tipo de forma organizacional que les permita escapar de las normas estrictas de la legislación laboral y de seguridad social, así como de las normas sobre registros contables. La participación de los gobiernos (locales) en estas cooperativas italianas asegura al menos un mínimo control público.

Otros ejemplos empíricos son las cooperativas de consumo españolas y las cooperativas de inserción laboral en las que los asociados-empleados tienen un estatuto y una representación especiales en los órganos de gobierno de la cooperativa.

---

<sup>90</sup> Por ejemplo en la legislación francesa.

<sup>91</sup> La Ley sobre cooperativas sociales de 1991 (Ley 381/91).

Las consultas y debates que condujeron a la adopción de la Recomendación núm. 193 de la OIT en 2002 abordaron la cuestión de si las cooperativas forman parte del sector de la economía social, si son un tipo especial de empresa social o si constituyen un tipo de organización empresarial *sui generis*. La redacción de la Recomendación núm. 193 de la OIT puede no ser suficientemente clara<sup>92</sup>, pero no pueden existir dudas respecto al hecho de que este instrumento (en concordancia con lo establecido en los otros dos instrumentos internacionales más relevantes en materia de cooperativas: la Declaración de la ACI y las Directrices de las Naciones Unidas) no admite que las cooperativas sean consideradas como un elemento indiferenciable dentro del tipo de organizaciones denominadas como «empresas de economía social»<sup>93</sup>.

## 2.2 Distinción entre cooperativas y sociedades de capital<sup>94</sup>

Las cooperativas y las sociedades de capital pueden ser comparadas en términos de su estructura de capital, su gestión y su control<sup>95</sup>.

- Las sociedades de capital están centradas en el capital, orientadas al inversor y son definidas a partir de las relaciones de inversión. Las cooperativas están centradas en las personas, orientadas a los asociados-usuarios y definidas a partir de las relaciones de transacción. El capital constituido por los aportes sociales de los asociados varía según la cantidad de asociados. El fundamento es evitar un conflicto entre los intereses del inversor y los intereses del asociado, y permitir que el carácter asociativo de la relación asociado-cooperativa tenga prioridad sobre las posibles relaciones contractuales adicionales. Esto no implica que el financiamiento de las cooperativas esté limitado a los aportes sociales realizados por sus asociados.
- Además de que la naturaleza de la relación entre el inversor y la sociedad de capital, por un lado, y entre el asociado y la cooperativa, por el otro, son diferentes, el propio contenido de estas relaciones es también diferente. Aunque un inversor puede ser también usuario de los servicios brindados por una sociedad de capital o ser comprador/vendedor de sus productos, esta posición es más bien accidental. En las cooperativas esta posición es, en principio, un elemento estructural. Los asociados son los principales

---

<sup>92</sup> Ver preámbulo; párrafo 4, *h*): «[...] un sector social distintivo de la economía [...] que comprenda las cooperativas [...]»; párrafo 6: «[...] sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales [...]»; párrafos 6, *c*), y 7.2): «[...] otras formas de empresa y de organización social».

<sup>93</sup> Ver, por ejemplo, Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafos 4, *h*), 5 y 8.2), *b*).

<sup>94</sup> Sobre el uso de la expresión «sociedad de capital» ver la nota 30. Ver también la discusión presentada en la parte 2, sección 1, Generalidades, en relación a los nuevos tipos de cooperativas. También se aplica el contenido de este apartado a estos nuevos tipos de cooperativas con algunas modificaciones. Los argumentos repiten parcialmente lo que se dijo en la parte 1, sección 3, La viabilidad de las cooperativas en la economía global y las cuestiones de política jurídica (desarrollo sostenible).

<sup>95</sup> Esta es una comparación preliminar. Hasta donde sabe el autor, se ha publicado muy poco sobre este tema en los últimos años. Pero puede verse, por ejemplo, Münkner (2002).

usuarios de los servicios de su cooperativa o constituyen la mayoría de la mano de obra en el caso de una cooperativa de trabajo.

- Los aportes de los asociados en las cooperativas son denominados partes sociales. En idiomas diferentes del inglés existen términos diferentes para distinguir entre los aportes sociales en las sociedades de capital y en las cooperativas. Por ejemplo, en francés, «actions» y «parts sociales». Las partes sociales no representan una participación en los activos ni constituyen una inversión.
- Se espera, y a veces se exige jurídicamente, que las sociedades de capital produzcan el mayor retorno posible sobre las inversiones. Por consiguiente, buscan oportunidades de mercado y están interesadas en el valor de intercambio de sus productos. Las cooperativas procuran servir a sus asociados y están interesadas en el valor de uso de sus productos. Aunque las cooperativas, en tanto empresas, también necesitan producir resultados positivos, son empresas «sin fines de lucro» (como se vio más arriba, «sin fines de lucro» no es lo mismo que «sin lucro»). En otras palabras, las cooperativas no buscan un resultado positivo per se, sino que lo hacen para perseguir su objetivo consistente en la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales de sus asociados. El resultado positivo debe ser aplicado a esta finalidad<sup>96</sup>. Por lo tanto, los objetivos/finalidades de estos dos tipos de empresa difieren.
- Como se ha dicho, el resultado positivo de las cooperativas se divide en dos partes: las utilidades por las operaciones con no asociados, si existieran, generadas en conformidad con las normas comerciales, y los excedentes por las operaciones con los asociados, generados en conformidad con las normas propias de la cooperativa. Varias legislaciones cooperativas de Latinoamérica, así como la Ley marco para las cooperativas de América Latina de 2008 (en su sección 7), califican las operaciones entre las cooperativas y sus asociados como actos cooperativos<sup>97</sup>, por oposición a los actos de comercio.
- Como también se ha dicho, la diferencia entre «utilidad» y «excedente» no se relaciona únicamente con el modo en que éstos fueron generados sino también con la forma en que son distribuidos. Las sociedades de capital distribuyen sus utilidades entre los accionistas en proporción a su inversión. Las cooperativas no distribuyen utilidades, y al menos una parte de sus excedentes son distribuidos entre los asociados en proporción a las operaciones que ha realizado cada asociado individual durante un período de tiempo determinado (ver el tercer principio cooperativo: Participación económica de los socios).

---

<sup>96</sup> Ver la discusión de la parte 2, sección 2.1, Cooperativas y empresas de la economía social.

<sup>97</sup> Ver Pastorino (1993).

- La gestión de las sociedades de capital se centra en las inversiones de capital y en su crecimiento. En las cooperativas la gestión se centra en los asociados. El capital debe aplicarse a atender las necesidades no sólo de los asociados actuales sino también de los futuros y, por lo tanto, debe ser preservado en el tiempo. Esta es otra razón por la que la parte más importante del capital, el fondo de reserva, debe ser tratado como capital inmovilizado (indivisible) y no ser distribuido.
- El control en los dos tipos de empresa también es diferente. En las sociedades de capital los derechos de voto son asignados en proporción al capital invertido. Como asociaciones, las cooperativas asignan iguales derechos de voto a sus asociados, con independencia de su posición económica, es decir que las cooperativas son controladas democráticamente.

Además de estas diferencias en la estructura de capital, la gestión y el control, las cooperativas y las sociedades de capital también difieren en características más generales.

- El modo en que se relacionan con el trabajo. Mientras que en las teorías económicas capitalista y comunista el capital contrata el trabajo, en las cooperativas ocurre lo contrario<sup>98</sup>.
- Las cooperativas se orientan a la satisfacción de necesidades individuales desde un enfoque grupal, mientras que las sociedades de capital se orientan al retorno sobre las inversiones.
- El modo en que crecen. Mientras las sociedades de capital crecen a través de la expansión y/o las fusiones, las cooperativas crecen mediante la expansión y/o la cooperación horizontal o mediante la creación de uniones y federaciones, siempre sirviendo a los intereses de los asociados de las organizaciones de primer grado y salvaguardando la autonomía de la cooperativa frente a sus socios de negocios y a las otras entidades que sean parte de las organizaciones de integración (ver Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 6, *d*)).
- La forma en que evalúan los resultados de su actividad y el modo en que definen los resultados obtenidos. Para las cooperativas el modo importa más que –o al menos tanto como– el resultado de la actividad.
- El modo en que manifiestan su preocupación por la comunidad y la sociedad en general. De forma creciente, este será el terreno en el que serán evaluadas las ventajas y desventajas competitivas comparativas de los diferentes tipos de empresa. La distinción versará sobre si la responsabilidad social y «societal» empresarial (un término usado sobre todo en el debate sobre RSE en el mundo francófono<sup>99</sup>) permanece fuera del ámbito

---

<sup>98</sup> Ver Cid (2004) y parte 2, sección 2.1, Cooperativas y empresas de la economía social.

<sup>99</sup> Ver Javillier (2007).

del derecho o si puede ser formulada como una obligación jurídicamente vinculante<sup>100</sup> y/o ser parte de la auditoría social y «societal» obligatoria, como es el caso de algunos tipos de cooperativas en ciertos países<sup>101</sup>.

### 3. ¿POR QUÉ LEGISLAR SOBRE LAS COOPERATIVAS?

#### 3.1 Generalidades

En la introducción a su antes citado artículo de 1951 sobre derecho cooperativo comparado, Barnes no sólo predice, casi apologeticamente, el futuro de las cooperativas, sino que, además, sintetiza la finalidad del derecho cooperativo moderno como la reducción de la brecha existente entre las cooperativas como instituciones económicas y su estructura jurídico-organizacional. Más allá de si es<sup>102</sup> o no<sup>103</sup> posible definir el derecho, sí es posible describirlo como «una forma constantemente renovada de imaginar la realidad, [el] intermediario entre el mundo de los hechos tangibles y el mundo de las ideas»<sup>104</sup>.

Aún cuando muchos opinan que sería más importante regular instituciones que regular funciones y actividades<sup>105</sup>, la naturaleza misma de las presentes *Orientaciones* destacan la ley como elemento estructurador de las cooperativas, es decir, subrayan el aspecto normativo de una entidad cuyas actividades asociativas y empresariales instauran una realidad institucional. La Recomendación núm. 193 de la OIT, especialmente en su párrafo 7.2), es clara sobre este punto. Separa las actividades de las formas, esto es, distingue la actividad del actor. No obstante, sostiene que ambos aspectos son igualmente importantes<sup>106</sup> y necesitan ser regulados. Es más, la razón de ser de los diferentes tipos de empresa es la variedad de funciones y actividades frente a los que el tipo de empresa no es neutral.

En algunos países, como Dinamarca e Irlanda, las organizaciones cooperativas prosperan sin que exista una ley particular que las regule. Sin embargo, no hay organizaciones cooperativas que puedan prosperar sin ningún tipo de norma legal que les sea aplicable. Algunas de las principales razones para esta afirmación son las siguientes.

---

<sup>100</sup> Ver Supiot (2010a y 2010b).

<sup>101</sup> Sobre auditoría societaria, ver Münkner (2009).

<sup>102</sup> Ver Hart (1961). Ver también Assier-Andrieu (1996), pág. 40, y las actas de la Conferencia de la Asociación Internacional de Filosofía del Derecho (IVR) de 2007.

<sup>103</sup> Tamanaha (2000), pág. 313.

<sup>104</sup> Assier-Andrieu (1996), pág. 38 (refiriéndose a Gurtvich).

<sup>105</sup> Ver Cuevas y Fischer (2006).

<sup>106</sup> Ver Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 7.2), y parte 2, sección 4.1.3.2, Los contenidos de la Recomendación núm. 193 de la OIT en lo referente al derecho cooperativo.

- La existencia de una legislación cooperativa es una condición necesaria aunque no suficiente para que una política cooperativa funcione efectivamente. En la acepción jurídica de la palabra, las instituciones pueden ser constituidas de dos maneras: a través de un conjunto de normas jurídicas promulgadas para concordar de modo tal que materialicen una cierta idea y/o creando una persona legal/jurídica sobre la base de una idea. Este tipo de formalización mejora la eficiencia de las entidades económicas dado que, además de las personas físicas, sólo las personas jurídicas/legales pueden tener derechos y obligaciones. Esto no se hace explícito casi nunca<sup>107</sup>. A través del otorgamiento del estatus de persona jurídica a una entidad, la responsabilidad se traslada de las personas físicas a dicha entidad. Como se ha dicho, esto representa un estímulo para la actividad económica cuyos beneficios no pueden ser sobrestimados. No obstante, requiere estructuras estrictas de adjudicación de responsabilidades, obligaciones y controles de modo de no comprometer los beneficios inherentes a la obtención del estatus de persona jurídica. Por otro lado, las personas jurídicas/legales no sólo pueden participar como socios de negocios en transacciones mercantiles, sino que también pueden hacer uso de la posibilidad de convertirse en miembros de asociaciones empresariales específicas como las cooperativas de servicios compartidos o las cooperativas de emprendedores<sup>108</sup>. En ese caso, contribuyen a los efectos positivos del sistema legal tributario, laboral y de seguridad social y de otras políticas públicas, y además disfrutan de esos efectos positivos<sup>109</sup>. En sociedades complejas en las que el control social ya no puede basarse en las relaciones personales cercanas, la formalización jurídica de las relaciones ha probado ser el medio más adecuado para regular las actividades de los agentes económicos. Por definición, esto es especialmente cierto cuando las relaciones económicas no se dan sólo entre personas físicas sino también entre personas jurídicas. Para proporcionar seguridad jurídica, el derecho ha establecido los criterios para la definición de las personas jurídicas, las atribuciones de sus órganos y su responsabilidad en nombre de la de sus asociados o la de los accionistas individuales. La Recomendación núm. 193 de la OIT promueve la idea de institucionalizar las cooperativas en el sentido de otorgarles personalidad jurídica<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> En el contexto de la seguridad económica como un aspecto del desarrollo sostenible, ver parte 1, sección 3, La viabilidad de las cooperativas en la economía global y las cuestiones de política jurídica (desarrollo sostenible).

<sup>108</sup> Ver Göler von Ravensburg (2010).

<sup>109</sup> Assier-Andrieu (1996), págs. 39 y siguientes; Barnes (1951), pág. 574; Kemmerer (2007) refiriéndose a Eberhard Schmidt-Aßmann; Wassermann(1981), pág. 258.

<sup>110</sup> Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafos 2 («asociación», «de propiedad conjunta»), 5 y 6, b) («solidaridad»), 6, a) («registro»), 6, b) («reservas»), 6, d) («adhesión», «socios»), 7.2), 4, d), 8.1), i), y 11.2), c) («acceso al crédito», «préstamos», «financiamiento institucional», «inversión»), 8.2), b) («obligaciones jurídicas de las cooperativas»), 10.2), 11.3), 11.4), 14, 17, c), e) («organizaciones cooperativas», «cooperativas afiliadas»), 12, c) («cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros») y, principalmente, el párrafo 9, referido a la transformación de actores de la economía informal en actores formales. También algunas legislaciones prohíben el uso de la denominación «cooperativa» a cualquier entidad que no esté registrada y reconocida como tal por el derecho.

- Entre las políticas públicas generales de nuestros días sobresale la implantación del Estado de derecho. El Estado de derecho es un elemento fundamental en el nuevo enfoque del desarrollo centrado en el respeto de los derechos humanos. Esto presupone que la relación entre los ciudadanos y el Estado está basada en leyes.
- Las leyes nacionales son un medio necesario para la implementación del derecho internacional público cooperativo, cuyo núcleo es la Recomendación núm. 193 de la OIT<sup>111</sup>.
- En la cooperación internacional y entre los agentes económicos globales, el derecho es cada vez más usado como un medio de información y comunicación. El derecho es un punto de referencia y una directriz.
- El derecho cierra la brecha entre la complejidad de la vida social y la definición y atribución de los diferentes papeles en la sociedad, por un lado, y entre el conocimiento (o más bien la carencia de conocimiento) sobre la tecnología y las cuestiones sociales necesarias para entender estas complejidades, por el otro.
- El derecho es un medio adecuado y probado para representar y mantener un equilibrio justo entre la autonomía de los cooperativistas y las cooperativas, por un lado, y los poderes del Estado, por el otro.
- El derecho es un medio para transformar la informalidad en formalidad.

El debate continuará, aunque, en algunos casos, sólo de manera indirecta. Debido a su importancia, sobre todo para la OIT, el tema de la informalidad y el derecho cooperativo será abordado por separado y en detalle en la siguiente sección.

### **3.2 Informalidad y derecho cooperativo**

En casi todos los países, la cantidad de actores de la economía informal está creciendo. Entre las principales actividades de la economía informal se encuentran: el turismo, las ventas, los servicios, el comercio, la agricultura, la industria manufacturera, el transporte, las industrias artesanales, el préstamo de dinero y la construcción. Las cooperativas están presentes en todos esos sectores.

Numerosos documentos de la OIT vinculan las cooperativas con la transición de los actores de la economía informal hacia la formalización y cada uno de

---

<sup>111</sup> Ver parte 2, sección 4.1.3, Derecho internacional público cooperativo, y Recomendación núm. 193 de la OIT.

estos fenómenos con el derecho<sup>112</sup>. El centro está en el aspecto normativo del *derecho*<sup>113</sup>. El objetivo es evitar una inferencia prematura a partir de la evidencia empírica de la no aplicación de las leyes y de la inadecuación del derecho como tal en beneficio de los actores de la economía informal<sup>114</sup>.

Se espera que los mayores beneficios de la formación de cooperativas por los actores de la economía informal se obtengan a partir de los efectos de la puesta en común de sus recursos. Por pequeños que sean estos recursos, su puesta en común incrementa el poder de negociación y ayuda a la transferencia de conocimientos y competencias técnicas. Las características estructurales de las cooperativas se prestan muy bien a esta puesta en común. Además, las cooperativas son un tipo de empresa de acceso sencillo en términos relativos, dado que los requerimientos de capital son mínimos y que la carencia inicial de capacidades puede ser superada a través de los programas de información, formación y educación, ofrecidos en la mayoría de los países por los gobiernos, movimientos cooperativos, donantes y ONG. Sin embargo, el «acceso sencillo» no debe ser interpretado como «forma empresarial con funcionamiento y organización sencillos».

Durante los últimos ciento sesenta años, las cooperativas han demostrado ser un instrumento para que los actores de la economía informal se incorporen a la economía formal en muchos países de todo el mundo. Las políticas y el derecho cooperativos han facilitado el reconocimiento de las cooperativas como personas jurídicas con los mismos derechos y obligaciones que las demás entidades empresariales jurídicamente reconocidas. La existencia de una legislación cooperativa adecuada –incluido el régimen tributario– que considere la diferencia entre utilidad y excedente, la justificación de los pagos de retornos a los asociados y el establecimiento de fondos de reserva indivisibles, así como la aplicación de las normas contables específicas de las cooperativas, constituye un escenario que contribuye, en gran medida, a disuadir a los actores de la economía informal de las prácticas de evasión fiscal y de impago de los aportes a los sistemas de seguridad social<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> La Recomendación núm. 193 de la OIT en su párrafo 9 establece: «Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como ‘economía informal’ en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica). Ver también *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI a la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo: «Cuando los operadores o trabajadores informales se encuentran con impedimentos importantes para unirse a las organizaciones de empleadores o los sindicatos existentes o para crear las suyas propias la estructura organizativa de afiliación más eficaz puede ser la cooperativa [...] Organizarse en cooperativas puede considerarse además un paso hacia la formalización» (págs. 103-104). Ver también Resolución y Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 2002, párrafo 26.

<sup>113</sup> Debe distinguirse entre *laws* y *law*, *loi* y *droit*, *Gesetz* y *Recht*, ley y derecho, *legge* y *diritto*, etc.

<sup>114</sup> Un comentario crítico del Consejo de Administración de la OIT puede ser interpretado en este sentido. Ver documento GB.298/ESP/4, 298.ª reunión, marzo de 2007.

<sup>115</sup> Estas *Orientaciones* sugieren un enfoque sistémico. Ver también OIT (2007), párrafo 45.

### Recuadro 8: Economía informal

De acuerdo con la definición de la Conferencia Internacional del Trabajo 2002, «(e)l término 'economía informal' hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir, que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos». (Ver Resolución y Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, párrafo 3). Habrá que calificar de actividades informales a «todas las actividades, de hecho y de derecho, que se encuentran fuera del alcance de la ley» (Consejo de Administración de la OIT, ver documento GB.298/ESP/4, párrafo 14). El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo declaró en su reunión de marzo de 2007 que «(l)a descripción misma de la economía informal en el debate de la CIT en 2002 se hizo en relación con la ley». Al mismo tiempo, el Consejo de Administración expresa algunas dudas sobre la eficacia del énfasis en el «marco regulador» (*ibid.*, párrafos 14 y 45, respectivamente).

La formalización a través de empresas cooperativas, reconocidas como entidades jurídicas, plantea una serie de interrogantes conceptuales. En primer lugar, la formalización no debe ser un fin en sí mismo. En todas las sociedades las actividades y los acuerdos informales son indispensables para el bienestar social y económico. En segundo lugar, a pesar de su aceptación universal, la noción de cooperativa como entidad jurídica presupone conceptualizaciones<sup>116</sup> que no son universales. En muchas sociedades, en particular en aquellas con una elevada prevalencia de los actores de la economía informal, no están dados los postulados culturales para el reconocimiento de personas jurídicas/legales<sup>117</sup>. Cuando se distingue entre grupos de ayuda mutua organizados y no organizados, es importante diferenciar entre las cooperativas como asociaciones voluntarias de personas (es decir, como un modo de organizar un grupo) y las comunidades (como una forma de vida)<sup>118</sup>. Las cooperativas sólo pueden prosperar si sus asociados son autónomos en sus actividades económicas y si la vida económica en general se mantiene separada de las demás actividades sociales. Las sociedades en las que la comunidad es considerada como una entidad indivisible tienen dificultades para incorporar el concepto de personalidad

---

<sup>116</sup> Los conceptos y las concepciones pueden ser imaginables en cualquier cultura, pero sus conceptualizaciones probablemente dependan de la cultura de que se trate, es decir, que éstas últimas pueden ser imaginadas en todas partes, pero no son imaginadas en todas partes de la misma manera. Esto es lo que se expresa a través de las palabras aceptabilidad y aceptación.

<sup>117</sup> Ver, por ejemplo, Henry (2000).

<sup>118</sup> Ver Henry (1997 y 2000). Ver también Münkner (1984).

jurídica, que permita la existencia de organismos abstractos con independencia de sus asociados. Por ejemplo, encuentran dificultades para comprender que la responsabilidad financiera de los cooperativistas pueda estar limitada a sus aportes. Cuando se confunden los conceptos de asociación y comunidad, puede ocurrir que la implementación del derecho cooperativo se vea obstaculizada por mecanismos de tipo comunitario. Esta confusión tiende a ser perjudicial tanto para la cooperativa como para el grupo de tipo comunitario en el que los asociados de las cooperativas suelen seguir viviendo. Esta distinción entre asociaciones y comunidades no debe confundirse con aquella entre cooperativas y estructuras cooperativas simplificadas, como se propone más adelante en las presentes *Orientaciones*. En tercer lugar, la noción de derecho debe ser aclarada para prevenir las inferencias prematuras antes mencionadas: desde que las leyes son ineficaces hasta que el derecho como tal es un medio inadecuado. El análisis de algunos de los elementos de la definición de informalidad muestra que las ineficiencias son una cuestión de voluntad política y/o de inobservancia de la ley, más que una deficiencia del derecho como tal. Esto puede ser demostrado examinando los siguientes elementos de la descripción comúnmente encontrada de los actores de la economía informal:

1. «el ámbito de aplicación de la ley no alcanza a los actores informales o sus actividades»: remediarlo sólo requiere de la voluntad política para cambiar esta situación;
2. «la ley es inapropiada, engorrosa o impone costos excesivos»<sup>119</sup>: estos son juicios de valor que requieren de un análisis previo al diseño y la aplicación de soluciones, dado que estos argumentos muy probablemente serán presentados por una gran variedad de actores, incluidos los evasores de impuestos;
3. «los mecanismos de implementación no existen o están fallando»: por ejemplo, cuando no existen mecanismos prudenciales o estos son inadecuados, las cooperativas son limitadas, o incluso excluidas, en cuanto a la posibilidad de prestar servicios financieros o ejecutar actividades bancarias. Los mecanismos para prevenir la aparición de falsas cooperativas, creadas para eludir las leyes fiscales y laborales, no existen o son inadecuados. Aunque estas observaciones son acertadas en muchos casos (lo que sugiere la aplicación de soluciones obvias), es igualmente cierto que, en muchos casos, estos mecanismos fallan porque los actores de la economía informal se ubican fuera, o parcialmente fuera, de las estructuras estatales, es decir, que se ubican en otro orden político y/o bajo un sistema jurídico diferente al estatal. Esto podría llevar a situaciones en las que la economía formal y la informal difícilmente puedan separarse;

---

<sup>119</sup> Ver Resolución y Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, párrafo 3.

4. «los actores de la economía informal a menudo desarrollan estrategias para evitar restricciones formales, especialmente los aportes a los sistemas de seguridad social y el pago de impuestos»: esto no sólo los deja sin protección social, sino que además, produce distorsiones económicas entre los actores de la economía formal y la informal. Estos últimos se ven privados de oportunidades económicas en la medida que los actores de la economía formal son reacios, cuando no directamente hostiles, a reconocer a los actores de la economía informal como posibles socios de negocios. Además, la distribución desigual de las obligaciones conduce a fricciones sociales y, eventualmente, políticas.

A través de su Servicio de Cooperativas, la Oficina de la OIT ha trabajado para compensar, al menos parcialmente, estas deficiencias. Lo ha hecho, por ejemplo, a través de:

- la ayuda para proporcionar versiones de la legislación cooperativa en los idiomas vernáculos hablados por los destinatarios;
- la ayuda para proporcionar guías sobre legislación cooperativa para legos;
- la ayuda para elaborar estatutos de cooperativos;
- la sugerencia de formas cooperativas más culturalmente adaptadas. El punto de partida fue la inclusión de los grupos de iniciativa común en la Ley de cooperativas del Camerún de 1982. Esto ha llevado al Servicio de Cooperativas a incluir el tema de las estructuras cooperativas simplificadas en sus servicios de asesoramiento sobre políticas y legislación cooperativa (ver parte 3, sección 9).

## 4. ¿QUÉ TIPO DE LEY DE COOPERATIVAS?

### 4.1 El marco jurídico más amplio

El marco jurídico más amplio está constituido por los instrumentos regionales e internacionales que se presentan a continuación. Estos instrumentos varían en cuanto a su ámbito de aplicación y su valor jurídico<sup>120</sup>. Algunos de ellos son aplicables únicamente a un sector específico. Están interrelacionados por el hecho de que su respectivo valor jurídico contribuye a sostener que la Recomendación núm. 193 de la OIT constituye derecho internacional público vinculante. Aunque estos diferentes aspectos serán sopesados, los instrumentos limitan la autonomía de los legisladores nacionales.

---

<sup>120</sup> Utilizamos la expresión «valor jurídico» para significar varios aspectos, a saber: «naturaleza jurídica», «carácter vinculante», «efectos jurídicos» y «valor legal», sin distinguirlos correctamente en el texto. Sobre estas distinciones, ver Virally (1956).

## **4.1.1 Derecho cooperativo regional**

### **4.1.1.1 Ley uniforme sobre las cooperativas de la OHADA**

Después de más de diez años de preparación y negociaciones, los 16 Estados miembros de la OHADA (Organización para la Armonización de la Legislación Empresarial en África) aprobaron en 2010 una ley uniforme sobre las cooperativas<sup>121</sup> que es directamente aplicable en los Estados miembros de la OHADA.

### **4.1.1.2 Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE)**

En 2003, y tras treinta años de preparativos, la Unión Europea (UE) promulgó el Reglamento 1435/2003 relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE). El Reglamento entró en vigor en 2006. Como reglamento, es directamente aplicable en los Estados miembros de la UE, pero, a diferencia de la ley uniforme sobre las cooperativas de la OHADA, el Reglamento no regula las cooperativas nacionales sino que crea un nuevo tipo de cooperativa, la SCE, cuyos miembros deben pertenecer a al menos dos miembros de la Unión. El Reglamento no contempla todos los aspectos jurídicos de las cooperativas. Mediante un complicado sistema de referencias cruzadas, remite a las leyes cooperativas nacionales. Así pues, se puede inferir que con este reglamento se han creado 27 tipos diferentes de SCE, en lugar de introducir solamente un nuevo tipo<sup>122</sup>.

### **4.1.1.3 Estatuto Cooperativo Común del Mercosur**

Desde 2009 los países del Mercosur cuentan con un Estatuto Cooperativo Común<sup>123</sup>. Al igual que el Reglamento de la UE, es directamente aplicable en los Estados miembros para facilitar el establecimiento de cooperativas transfronterizas y no regula las cooperativas nacionales. Sin embargo, su aplicabilidad requiere de su transformación en ley nacional. Hasta ahora esto sólo ha ocurrido en el Uruguay.

## **4.1.2 Otros textos regionales relevantes**

### **4.1.2.1 Ley marco para las cooperativas de América Latina**

La Ley marco para las cooperativas de América Latina<sup>124</sup> de 2008 es una transacción convincente del pensamiento cooperativo moderno a una «ley modelo».

---

<sup>121</sup> *Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives*. Disponible en: <http://www.ohada.org/droit-des-sociétés-coopératives>.

<sup>122</sup> Esta es la conclusión de un estudio llevado adelante por un consorcio integrado por el Instituto Europeo de Investigación en Empresas Sociales y Cooperativas (Euricse), la Corporación Mondragón y la Fundación EZAI de la Universidad Mondragón, así como Cooperativas Europa, la organización regional europea de la ACI. Ver «Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE)», 5 de octubre de 2010; disponible en: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/> y <http://www.euricse.eu/node/257>.

<sup>123</sup> Estatuto de las Cooperativas; disponible en [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/3030/1/anteproyecto\\_de\\_norma\\_01\\_2009\\_estatuto\\_de\\_cooperativas.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/3030/1/anteproyecto_de_norma_01_2009_estatuto_de_cooperativas.pdf).

<sup>124</sup> Texto disponible en inglés, portugués y español en: <http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyMarcoAL.pdf>.

Debido a que proviene de una organización privada, ACI-Américas, no tiene carácter vinculante para los legisladores. Sin embargo, puede suponerse que tendrá el mismo efecto convincente que ha tenido su primera edición (1988). Por otro lado, es una herramienta útil en la medida que combina propuestas para el texto de una ley de cooperativas con un comentario breve sobre el contenido de cada artículo.

#### **4.1.2.2 Ley modelo de cooperativas de WOCCU**

El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) elaboró una ley modelo para cooperativas de ahorro y crédito<sup>125</sup>. Su valor y efectos jurídicos son comparables a los de la Ley marco para las cooperativas de América Latina. Refleja una de las dos principales escuelas de pensamiento sobre cooperativas de ahorro y crédito. La otra es el «modelo Raiffeisen».

#### **4.1.3 Derecho internacional público cooperativo: Recomendación núm. 193 de la OIT**

##### **4.1.3.1 El valor jurídico de la Recomendación núm. 193 de la OIT<sup>126</sup>**

Los argumentos para fundamentar la opinión según la cual la Recomendación núm. 193 de la OIT constituye derecho cooperativo internacional público vinculante son los siguientes:

1. Las resoluciones y recomendaciones de las organizaciones internacionales pueden ser fuente de derecho internacional público<sup>127</sup>, aún cuando no sean mencionadas entre las fuentes listadas en el artículo 38, párrafo 1, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Esta lista no es exhaustiva<sup>128</sup>.
2. El hecho de que, cuando se discutió la Recomendación núm. 193 de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo optara por una recomendación en lugar de un convenio<sup>129</sup> no puede ser interpretado como una opción por una norma de trabajo jurídicamente no vinculante. En lo que

---

<sup>125</sup> Texto disponible en inglés y español en: <http://www.woccu.org/policyadvocacy/legreg>.

<sup>126</sup> Los argumentos que figuran a continuación son un extracto adaptado de Henry (2013). Los argumentos son presentados para despejar mis propias dudas en cuanto a si son suficientes para afirmar que existe un derecho internacional público cooperativo, o si no lo son y sólo informan sobre un derecho «emergente». En este último sentido, ver Henry (2001). En 2005 la OIT hizo pública su opinión según la cual, ciertamente, había surgido tal derecho internacional público; ver Henry (2005a), pág. 5.

<sup>127</sup> Ver Montt Balmaceda (1998), pág. 138; Politakis y Markov (2004), pág. 513; Shaw (1997), págs. 92 y siguientes; Verdross y Simma (1984), págs. 518-523; Verhoeven (2000), págs. 355 y siguientes y pág. 447; Virally (1956), págs. 169 y siguientes. La expresión «pueden ser» indica que se requiere una evaluación caso por caso.

<sup>128</sup> Ver, por ejemplo, Kennedy (1987), págs. 18 y siguientes. Otra «escuela» prefiere integrar estas otras fuentes en alguna de las categorías del artículo 38, párrafo 1. Como esto no alteraría la argumentación, no abundo en este punto.

<sup>129</sup> Los convenios y las recomendaciones son dos de los principales instrumentos de la OIT. Ver Constitución de la OIT, artículo 19.

refiere a su valor jurídico, la diferencia entre los convenios de la OIT y las recomendaciones de la OIT no puede ser reducida a que los primeros son jurídicamente vinculantes y las segundas no lo son. Los artículos 19 y 30 de la Constitución de la OIT, así como el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, referidos a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y *Recomendaciones*<sup>130</sup>, no admiten tal interpretación.

3. La OIT tiene el mandato constitucional de adoptar normas sobre cooperativas<sup>131</sup> dado que su mandato no se limita a la legislación laboral en sentido estricto. El artículo 1 de su Constitución establece «una organización permanente encargada de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo a esta Constitución». El primer objeto «expuesto en el preámbulo» es «paz [basada] en la justicia social». El derecho laboral es, definitivamente, un medio importante para la obtención de la justicia social, pero no es el único. La OIT y sus Estados Miembros disponen de un margen para definir los medios a emplear. La cuestión es, entonces, si el derecho cooperativo es un medio adecuado para conseguir la justicia social. La respuesta a esta pregunta puede ser encontrada en un análisis de las leyes cooperativas y de su implementación en los distintos países. Se observa que un número creciente de leyes cooperativas obligan expresamente a las cooperativas a contribuir a la justicia social<sup>132</sup>. También se observa que en un número creciente de Estados está mejorando la implementación de estos textos.
4. La Recomendación núm. 193 de la OIT fue adoptada por una abrumadora mayoría. Sólo tres delegados se abstuvieron<sup>133</sup>.
5. Las recomendaciones de la OIT tienen mayor peso jurídico que las de otras organizaciones internacionales dado que la OIT es una organización tripartita, por lo que es más representativa que otras organizaciones gubernamentales internacionales<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Énfasis del autor.

<sup>131</sup> Esto ha sido confirmado por los expertos (independientes) de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo). Su «Estudio general de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa» ubica con firmeza la Recomendación núm. 193 de la OIT entre los instrumentos de empleo de la OIT.

<sup>132</sup> Lo requiere la definición de cooperativa, tal como es consagrada en la Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 2. En consecuencia, las auditorías deben evaluar si se ha cumplido con esta obligación. Algunos modelos de legislación requieren que parte de los excedentes sea destinada a fines sociales. Ver, por ejemplo, el artículo 42 de la Ley marco para las cooperativas de América Latina (ver parte 2, sección 4.1.2.1). Para mayores detalles ver más arriba las consideraciones sobre la contribución potencial de las cooperativas a la justicia social, parte 1, sección 3.2.3, Justicia social.

<sup>133</sup> Ver <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/pr-23vote.pdf>.

<sup>134</sup> Los mandantes son los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de los Estados Miembros. Este es un caso único entre las organizaciones gubernamentales internacionales.

6. Las recomendaciones de la OIT tienen un peso especial ya que, por lo menos, deberían representar más que la suma total de los intereses de los Estados Miembros y algo más que el mínimo común denominador de estos intereses, dado que la OIT es también una organización «transnacional». Los delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo tienen un mandato libre<sup>135</sup>. La acción legislativa de la OIT es un caso único de legislación transnacional<sup>136</sup>.
7. Como se ha dicho, la Conferencia integró en el texto de la Recomendación núm. 193 de la OIT las partes esenciales de la Declaración de la ACI: la definición en el párrafo 2; los valores cooperativos en el párrafo 3, y los principios cooperativos en el párrafo 3 y en el anexo. Al hacerlo, se eleva el estatus de la Declaración de la ACI desde el de un texto de una organización no gubernamental internacional al de un texto legal de una organización gubernamental internacional, y al mismo tiempo, se acrecienta el valor jurídico de la propia Recomendación núm. 193 de la OIT. En un mundo caracterizado por la globalización, por la disminución de la participación democrática en los procesos legislativos, por una informalización creciente de las economías y por una influencia creciente de las normas privadas en el proceso de elaboración de la legislación pública, la integración de la Declaración de la ACI en la Recomendación núm. 193 de la OIT otorga un peso especial a la hora de evaluar la naturaleza jurídica de esta recomendación. La Declaración de la ACI ha de ser considerada dentro de este contexto de elaboración de normas por parte de los actores privados. Desde 1895 la ACI ha sido el custodio de los principios y valores cooperativos. Es la mayor y, probablemente, la más antigua ONG internacional. Y lo que es aún más importante: la ACI cuenta con una estructura democrática; en 2002, cuando fue adoptada la Recomendación núm. 193 de la OIT, representaba a unos 700 millones de asociados individuales. Hoy este número es cercano a los 1.000 millones. La opinión de estos cooperativistas, condensada y explicitada a través de la Declaración de la ACI, debe ser considerada.
8. La naturaleza jurídica de la Recomendación núm. 193 de la OIT deriva también del hecho de que refleja un comportamiento repetido de los Estados Miembros de la OIT respecto a la legislación internacional/intergubernamental. Los Estados están demostrando su voluntad de obligarse por dicha legislación y están estableciendo una práctica que pronto la calificará –si ya no lo hace hoy– como una fuente de derecho internacional público en función del artículo 38, párrafo 1, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Algunos ejemplos de este comportamiento repetitivo son:

---

<sup>135</sup> Ver Constitución de la OIT, artículo 4, párrafo 1.

<sup>136</sup> Ver Jessup (1956) y Schnorr (1960). Schnorr vio en esta forma de legislación una evolución de la sociedad internacional hacia una comunidad transnacional. En la nota 10 se refiere a una obra anterior de Jessup. Ver también Virally (1956).

- En 1966 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación núm. 127. Esto es usado como un argumento a pesar del hecho de que la Recomendación núm. 193 la «revisa y reemplaza» (Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 19). Las normas de la OIT pierden su validez únicamente a través de un procedimiento formal de derogación. La Recomendación núm. 127 de la OIT no ha pasado todavía por dicho procedimiento. Contiene un capítulo separado (capítulo III) sobre legislación cooperativa que es ampliamente considerado en el informe de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia como parte del proceso de debate y adopción de la Recomendación núm. 193 de la OIT<sup>137</sup>;
  - En 2001 las Directrices de las Naciones Unidas fueron adoptadas por consenso, por lo tanto con el consentimiento de los Estados Miembros de la OIT.
9. Puede usarse un argumento análogo en relación a la adopción de instrumentos regionales, internacionales y supranacionales posteriores a la Recomendación núm. 193 de la OIT. Por ejemplo:
- el Reglamento 1435/2003 de la Unión Europea relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE);
  - el Estatuto Cooperativo Común del Mercosur de 2009;
  - la ley uniforme sobre las cooperativas de la OHADA de 2010<sup>138</sup>.
10. Lo mismo es cierto para el comportamiento de los Estados individualmente:
- Algunos Estados han adoptado legislación respetando la Recomendación núm. 193 de la OIT<sup>139</sup> y otros están en proceso de hacerlo;
  - Representantes y parlamentarios de la mayoría de los Estados latinoamericanos participaron estrechamente en el proceso de elaboración de la Ley marco para las cooperativas de América Latina, a pesar de que esta ley modelo proviene de un organismo no gubernamental como ACI-Américas<sup>140</sup>. Esta participación se produce por segunda vez, dado

---

<sup>137</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001, Informe V(1), capítulo II, 3.

<sup>138</sup> Los textos mencionados en los puntos 8 y 9 contienen frecuentes referencias cruzadas, lo que refuerza la Recomendación núm. 193 de la OIT. Algunos de ellos se refieren (o reflejan) los principios y valores cooperativos reconocidos universalmente. Las Directrices de las Naciones Unidas y el Reglamento de la UE se refieren a la Declaración de la ACI; el informe preparatorio del Reglamento de la UE se refiere a la Recomendación núm. 193 de la OIT (ver la comunicación COM(2004) 18 final de 23/2/2004 de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones relativa a la promoción de las cooperativas en Europa). Como se ha dicho, la Recomendación núm. 193 de la OIT integra la esencia de la Declaración de la ACI. La Ley marco para las cooperativas de América Latina se refiere a la Declaración de la ACI, a las Directrices de las Naciones Unidas y a la Recomendación núm. 193 de la OIT.

<sup>139</sup> Algunos ejemplos son Camboya, Kirguistán, Mozambique, Noruega, República Unida de Tanzania, Turquía, Uganda y Uruguay.

<sup>140</sup> Ver Alianza Cooperativa Internacional (Ley marco), Presentación.

que esta ley modelo es una edición (revisada) de la ley homónima de 1988, que fuera elaborada por la desaparecida Organización de las Cooperativas de las Américas (OCA);

- Algunos Estados se han referido a la Recomendación núm. 193 de la OIT en sus instrumentos de políticas promocionales. Como ejemplos pueden citarse las conclusiones y recomendaciones de las conferencias ministeriales cooperativas de ACI-África<sup>141</sup> y las de las conferencias ministeriales organizadas por la Oficina Regional de ACI para Asia y el Pacífico, cuya edición más reciente se produjo en 2007. En 2011 los Presidentes y Ministros de Trabajo de los países del Mercosur reconocieron a la Recomendación núm. 193 de la OIT como un instrumento de promoción de las cooperativas<sup>142</sup>;
  - En los preparativos para el «Estudio general de 2010 de la OIT sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa»<sup>143</sup>, una gran cantidad de Estados Miembros de la OIT respondieron a un cuestionario también referido a la Recomendación núm. 193 de la OIT. Ninguno de estos Estados rechazó la obligación de implementar la Recomendación núm. 193 de la OIT en el sentido analizado en estas *Orientaciones*<sup>144</sup>.
11. Algunos tribunales supremos se han referido a la Recomendación núm. 193 de la OIT o, al menos, a los principios cooperativos consagrados en la misma<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup> Por ejemplo, de las 16 recomendaciones aprobadas por la Novena Conferencia Ministerial Cooperativa de ACI África, dos (la recomendación 1 y la recomendación 2) se relacionan directamente con el tema «Legislación y Políticas de Desarrollo Cooperativo». La recomendación 2 establece: «Se recomienda que la Recomendación núm. 193 de la OIT continúe informando las bases para los [...] procesos de revisión legislativa en la región».

<sup>142</sup> Ver la Conferencia Intergubernamental «Hacia la internalización de la Recomendación núm. 193 de la OIT: Promoción de las Cooperativas», Cumbre de Presidentes, diciembre de 2001, y la Declaración de los Ministros de Trabajo de los Estados partes del Mercosur, respectivamente.

<sup>143</sup> Ver argumento 3.

<sup>144</sup> Cuando preparé estas *Orientaciones* no verifiqué el número de respuestas ni su contenido en detalle. En la preparación del Estudio general de 2010, fui el responsable en la OIT del escrutinio y la evaluación de las respuestas de los Estados Miembros de la OIT.

<sup>145</sup> En 2009, y por primera vez, un tribunal supremo (la Corte Suprema de Justicia de Argentina) se refirió en un fallo a la Recomendación núm. 193 de la OIT. Ver Corte Suprema de Justicia de Argentina en el caso *Lago Castro, Andrés Manuel contra Cooperativa Nueva Salvia Limitada y otros* y el comentario sobre esta decisión por el profesor Dante Cracogna. Ambos textos están en *La Ley* (t.2010–A), págs. 290 y siguientes. En 2011 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) basó su decisión en los casos C-78/08 a C-80/08 en el Reglamento de la SCE y en la comunicación de la Comisión de la UE de 2004 relativa a la promoción de las sociedades cooperativas para especificar lo que se considera como características de las cooperativas. La comunicación se refiere a la Recomendación núm. 193 de la OIT. Sobre la discusión de la decisión del TJUE, ver Cusa, Emanuele: «Aiuti di Stato, polimorfismo imprenditoriale e principi costituzionali» (2013). Según se informa, en 2001 la Corte Superior de Kerala (India), así como la Suprema Corte de India (9/2/2011) emitieron dictámenes en este mismo sentido. Esto no pudo ser verificado.

Se podría añadir que la Recomendación núm. 193 de la OIT concreta instrumentos regionales e internacionales sobre los derechos humanos jurídicamente vinculantes<sup>146</sup>, que contienen todas las garantías jurídicas básicas para crear y operar libremente una cooperativa. No obstante, esto no constituye parte del valor jurídico de la Recomendación núm. 193 de la OIT.

#### **4.1.3.2. Los contenidos de la Recomendación núm. 193 de la OIT en lo relativo al derecho cooperativo**

Los contenidos relevantes de la Recomendación núm. 193 de la OIT en lo que refiere al derecho cooperativo son los siguientes:

1. La Recomendación núm. 193 de la OIT está dirigida a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, así como a las organizaciones cooperativas de todos los Estados Miembros de la OIT, juntos y por separado. Por ello, la Conferencia Internacional del Trabajo resaltó que no sólo los gobiernos son responsables de la promoción de las cooperativas y que los problemas deben ser abordados de un modo global y colectivo.
2. La Recomendación núm. 193 de la OIT convoca a los legisladores a permitir que las cooperativas actúen en todos los sectores. No hace referencia al tamaño de las cooperativas ni al estrato social de sus socios.
3. Los párrafos relativos al derecho cooperativo puede ser divididos en tres grupos: los que obligan a los legisladores a institucionalizar las cooperativas, los que obligan a los legisladores a aprobar leyes que establezcan (o restablezcan) la identidad cooperativa y los que se refieren a los contenidos de una ley de cooperativas.

En cuanto a la institucionalización de las cooperativas, la Recomendación núm. 193 de la OIT sugiere que las cooperativas sean formalizadas y, como se ha dicho, incluye una noción de cooperativa que la caracteriza como entidad con personalidad jurídica. Las ventajas de la formalización de las cooperativas han sido presentadas más arriba.

Varios párrafos (3, 6, 7.2), 10.1), entre otros) establecen la obligación de los legisladores de establecer (o restablecer) la identidad cooperativa a través del derecho, aunque en ellos no se explicita en qué consiste dicha identidad.

El tercer grupo de párrafos lo hace, en cierto modo. Estos párrafos comprenden normas jurídicas, principios jurídicos y recomendaciones generales. Se dan los siguientes ejemplos:

---

<sup>146</sup> Ver especialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, doc.999 UNTS 171 (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc.993 UNTS 3 (1966). Ver también Henry (1994 y 2004b) y Ost (2001), pág. 33.

- Un ejemplo de una norma jurídica es el párrafo 2, que contiene la ya citada definición de cooperativa como «una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática». Los tres objetivos de las cooperativas contenidos en esta definición –económicos, sociales y culturales– son complementarios y tienen el mismo peso jurídico. A veces, los legisladores tienen dificultades para encontrar el equilibrio apropiado entre estos tres objetivos y para asegurar que el logro de todos ellos pueda ser auditado como lo requiere el párrafo 8.2), *b*). También tienen dificultades para encontrar un equilibrio adecuado entre estos tres objetivos, por un lado, y los dos elementos que constituyen la naturaleza de las cooperativas, es decir, «asociación de personas» y «empresa», por otro lado. Con frecuencia, los legisladores asignan un peso desigual a estos elementos. Si se otorga demasiado peso relativo al componente asociativo, se impide que las cooperativas se transformen en agentes competitivos en el mercado. Demasiado peso relativo en el componente empresarial, asumiendo que la sociedad de capital es el único tipo de empresa, diluye las características propias de las cooperativas. El componente asociativo identifica a las cooperativas como un tipo específico de emprendimiento grupal. La tendencia general a reducir, cada vez más, la cantidad mínima de asociados está generando preocupaciones. Una cooperativa de un solo asociado sería una contradicción en sí misma. Otro aspecto de este componente es la naturaleza de la relación entre los asociados y la cooperativa. La Recomendación núm. 193 de la OIT la considera como una relación asociativa. Sin embargo, algunas jurisdicciones la conciben como una relación contractual<sup>147</sup>. En cuanto al segundo componente, la Recomendación núm. 193 de la OIT subraya el carácter empresarial de las cooperativas en varias oportunidades (ver párrafos 5, 6, *c*) y *d*), 7.2), 8.1), *b*), y 16, *d*);
- El párrafo 7.2) brinda un ejemplo de principio jurídico: el del tratamiento igualitario<sup>148</sup>. Es uno de los párrafos centrales de la Recomendación núm. 193 de la OIT. Dice así: «Las cooperativas deben beneficiarse de condiciones [...] que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa [...]. Los gobiernos deberían adoptar [...] medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política

---

<sup>147</sup> Más bien contractual en la tradición legal anglosajona, asociativa en la de Europa continental y *sui generis* en la tradición germano-nórdica y de América Central y del Sur.

<sup>148</sup> En el sentido jurídico. El párrafo 6, *c*), lo aplica para un caso concreto, mientras que el párrafo 7.2) contiene el principio general.

social y pública». La redacción de la primera frase es un poco engañosa dado que parece sugerir que las cooperativas podrían recibir un trato más beneficioso que otras formas de empresa. La Recomendación núm. 127 de la OIT contiene la misma redacción. El hecho de que esta redacción se haya mantenido a pesar de haber recibido muchas críticas a lo largo de los años no permite inferir que la Conferencia estuviera de acuerdo con un tratamiento preferencial para las cooperativas. De hecho, el énfasis puesto en el carácter empresarial de las cooperativas, incluso dentro del propio párrafo 7.2), indica lo contrario. Este asunto está vinculado con el de la discriminación positiva de las cooperativas por parte del Estado. Hoy está generalmente aceptado que la discriminación negativa de las cooperativas viola los derechos y normas básicas sobre competencia leal, por lo que distorsiona las condiciones de mercado. Sin embargo, cada vez más, se sostiene también que la discriminación positiva, es decir, el otorgamiento de privilegios y ventajas, impide que las cooperativas se conviertan en competitivas. Los competidores no están dispuestos a establecer relaciones comerciales con entidades que son conocidas por ser protegidas por el Estado. Las organizaciones económicas regionales y universales, como la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio, insisten cada vez más en que los Estados deben ser respetuosos del derecho internacional en materia de competencia. Además, la discriminación positiva requiere de un monitoreo. La frontera entre el monitoreo y el menoscabo de la autonomía de las cooperativas es a veces difícil de trazar. La discriminación positiva conlleva, además, el riesgo de la creación de falsas cooperativas.

Obviamente, el principio de tratamiento igualitario presupone la existencia de un tipo de empresa –la cooperativa– que puede ser distinguido de los otros tipos. En consecuencia, refuerza la obligación de restablecer y mantener la identidad cooperativa. La segunda frase del párrafo 7.2), que diferencia entre forma y actividad, lo subraya aún más. La relevancia práctica del principio de tratamiento igualitario se evidencia tanto para la aplicación del derecho cooperativo en sí mismo como para la aplicación de aquellas otras normas que, junto al derecho cooperativo propiamente dicho, conforman lo que he denominado como derecho cooperativo en el sentido amplio (ver recuadro 2);

- El párrafo 6, *d*), es un ejemplo de una recomendación general. Invita a los gobiernos a «facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios». La conformación de uniones y federaciones de cooperativas de primer y segundo grado en beneficio de los asociados cooperativos a nivel primario es una forma auténticamente cooperativa de alcanzar economías de ámbito y de escala, tener representación y establecer cadenas de valor cooperativas genuinas que vinculen al productor con

el consumidor, al tiempo que mantienen otro principio fundamental: la autonomía de las cooperativas afiliadas a dichas uniones y federaciones<sup>149</sup>. Algunos de estos efectos también pueden ser alcanzados a través de una integración horizontal que respete los mismos principios. Estas modalidades de cooperación son preferidas a la concentración. A pesar del éxito obtenido en muchos países, la integración vertical y horizontal no está entre las estrategias de aplicación más extendidas para el desarrollo de las cooperativas. El riesgo es que, sin ellas, las cooperativas de primer grado se queden con el último eslabón de la cadena: la simple producción y comercialización. Las razones para esta deficiencia son en parte políticas, aunque también son jurídicas, dado que el enfoque está influido por las diferentes tradiciones jurídicas al definir la relación asociado-cooperativa antes mencionada.

Otro ejemplo de recomendación general es el párrafo 8.2), *b*), relativo a la auditoría cooperativa. Existe una carencia significativa de sistemas eficaces y eficientes de auditoría específicos de las cooperativas. A menudo, esto es consecuencia de la implementación fallida de procedimientos/mecanismos, aún cuando existan normas jurídicas adecuadas. Por otra parte, el concepto de auditoría consagrado en la Recomendación núm. 193 de la OIT aún no es generalmente compartido. Esta auditoría debe ser vista como parte de un mecanismo de autocontrol eficiente, como una herramienta que permite el ejercicio efectivo de los derechos de control por parte de los asociados de las cooperativas y, por lo tanto, como un medio para reducir los controles públicos externos indebidos. Lo mismo ocurre con el concepto de control oficial externo al que debe aplicarse el principio de tratamiento igualitario, de acuerdo al párrafo 6, *c*), de la Recomendación núm. 193 de la OIT. Este control debe ser ejercido con la finalidad de promover las cooperativas y no con la de prepararse para aplicar sanciones.

En cuanto a otras cuestiones, el legislador debe procurar orientación en los principios y valores cooperativos referidos en el párrafo 3 de la Recomendación núm. 193 de la OIT y presentados en su anexo. Sin embargo, estos principios y valores necesitan ser reformulados con una perspectiva jurídica para calificar como principios legales del tipo del principio de tratamiento igualitario<sup>150</sup>. Esto permitiría una traducción más eficaz en normas jurídicas.

---

<sup>149</sup> El eslogan de una cooperativa de producción y procesamiento de cacao en Bolivia, El Ceibo, es representativo y vale la pena mencionarlo en este contexto. Dice: «De la planta al chocolate, no colaboramos con los agricultores, somos los agricultores»; se trata de casi una réplica de una cláusula de una cooperativa de consumo de Zurich, creada en 1852. Ver Schiedt (2002), pág. 106.

<sup>150</sup> Sobre la distinción entre normas jurídicas y principios jurídicos, ver Alexy (1985) y Chuliá (2002), págs. 36 y siguientes; sobre el trabajo de SGECOL, ver la nota 45.

## 4.2 Principios y valores cooperativos

Las Naciones Unidas, la OIT y la ACI, es decir, las organizaciones de carácter universal que tienen un mandato explícito para promover el desarrollo de todos los tipos de cooperativas, desarrollan dicho mandato sobre la base de los principios y valores cooperativos, tal como fueron consagrados en la Declaración de la ACI e integrados, con carácter vinculante, en la Recomendación núm. 193 de la OIT. La siguiente es una lista comentada de los principales puntos considerados en la formulación de los principios y valores cooperativos:

- Adhesión abierta y voluntaria, dentro de los límites del objeto social definido en los estatutos de la cooperativa en cuestión, y derecho a retirarse libremente. La interpretación de este principio de puertas abiertas –no discriminación negativa ni positiva en relación al género, el origen social, la raza y la filiación política o religiosa– debe tomar en cuenta el carácter asociativo de las cooperativas. La libre voluntad de los asociados de trabajar juntos constituye una de las claves para su motivación y, por lo tanto, para el éxito de la cooperativa. Esto es incompatible con cualquier intento de imponer a determinadas personas como asociados;
- Ayuda mutua, autodeterminación, autogestión, autocontrol y autorresponsabilidad a través de medios democráticos («un asociado, un voto»). Este principio engloba el de la autonomía cooperativa, es decir, que las cooperativas deberían poder regular sus propios asuntos internos con independencia de cualquier influencia exterior, tanto si ésta proviene del gobierno como de cualquier otro actor;
- Participación económica de los asociados en las actividades de sus cooperativas y participación de los asociados en la distribución de los resultados positivos;
- Información a los asociados por parte de los administradores de la cooperativa;
- Cooperación entre cooperativas;
- Compromiso con la comunidad. La ACI agregó el principio de «interés por la comunidad» durante su Congreso del Centenario celebrado en Manchester en 1995 y en el que se aprobó la Declaración de la ACI. No obstante, el histórico debate sobre si las cooperativas deben servir exclusivamente a sus asociados o si también deben servir a la comunidad en general no fue reabierto. En el pasado nada ha impedido que los asociados de las cooperativas trabajen voluntariamente en favor de sus comunidades. El séptimo principio de la ACI (Interés por la comunidad), además de no ser una norma jurídica, deja que el «interés por la comunidad» sea explicitado «mediante políticas aprobadas por sus socios». Por ley, las cooperativas tienen el propósito de promover los intereses de sus asociados. Salvo cuando existan acuerdos jurídicos y políticos que compensen los desequilibrios competitivos (como en el caso de las empresas sociales), las

empresas no están diseñadas para promover los intereses de la sociedad en su conjunto. De acuerdo con la experiencia cooperativa, el bienestar de los asociados de las cooperativas también contribuye al de la comunidad.

### **4.3 Ámbito de aplicación del derecho cooperativo**

El legislador debe considerar el ámbito de aplicación del derecho cooperativo. Una pregunta frecuente es si éste debe ser aplicado únicamente a las cooperativas o también a otras formas de organización para la ayuda mutua y/o a los actores de la economía social. Probablemente, la respuesta variará en función de si el propósito de la ley es el de promover las actividades/objetivos de estos actores o el de regular su forma jurídica. La discusión precedente sobre el fenómeno de la economía social, así como la del párrafo 7.2) de la Recomendación núm. 193 de la OIT, aportan algunas ideas. La regulación de una actividad/objetivo puede estar referida a varias formas jurídicas<sup>151</sup>. Sin embargo, las regulaciones de las formas jurídicas deberían limitarse a un solo tipo. Una tipología muy extendida de entidades legales<sup>152</sup> y de interconexiones con las estructuras gubernamentales no permite la reproducción de conocimientos necesaria para la supervisión de más de un tipo de entidad al mismo tiempo. Por otro lado, la integración de la legislación aplicable a todas las organizaciones de ayuda mutua y a los actores de la economía social en un solo cuerpo legal tiende, necesariamente, a descuidar el sector informal (definido como fuera del alcance de la ley estatal<sup>153</sup>), lo que opera en beneficio del sector formal. Además, la administración de varios tipos de entidad a través de una sola ley resultaría costosa.

## **4.4 Naturaleza del derecho cooperativo**

### **4.4.1 ¿Derecho público o privado?**

El sistema jurídico distingue entre derecho público y privado. La categorización del derecho cooperativo depende de su alcance o ámbito de aplicación.

Si se trata de regular el sector cooperativo definido como tal, será parte del derecho público económico y debería incluir normas sobre el establecimiento, la organización y las potestades de una autoridad de supervisión y, posiblemente, también de una autoridad de promoción, además de normas para la formación, la estructura, las operaciones y la disolución de las cooperativas. Si, por el contrario, sólo se trata de proponer a los potenciales cooperativistas un modo de organización que les permita desarrollar sus actividades de una manera autónoma, entonces será parte del derecho privado.

---

<sup>151</sup> Este es el caso de la Ley británica sobre empresas de interés comunitario de 2004, la Ley finesa sobre empresas sociales de 2003 (Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003), la Ley italiana sobre cooperativas sociales de 1991 (Ley 381) y la Ley 5/2011 de economía social de España.

<sup>152</sup> Por razones de claridad y seguridad jurídica, la lista de personas jurídicas reconocidas por la mayoría, si no por todos los sistemas jurídicos, es limitada. No difiere sustancialmente de una jurisdicción a otra.

<sup>153</sup> Ver parte 2, sección 3.2, Informalidad y derecho cooperativo.

La inserción del derecho cooperativo en un campo o en el otro refleja una decisión política. En el contexto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, el derecho privado es la opción lógica, dado que el gobierno no está tratando de involucrarse en las actividades de las cooperativas.

La cuestión abordada aquí no debe confundirse con la discusión anterior sobre la adopción de una política jurídica a favor de un derecho cooperativo que mantenga/restablezca el carácter distintivo de las cooperativas.

#### **4.4.2 Derecho de desarrollo**

La Recomendación núm. 193 de la OIT abandona la división del mundo entre países del primer, segundo y tercer mundo, desarrollados y subdesarrollados<sup>154</sup>. Esto no equivale a afirmar que todos los países tienen las mismas necesidades de desarrollo. El derecho cooperativo puede adaptarse para dar cabida a las diferentes necesidades específicas de desarrollo. Sin embargo, tanto las limitaciones como los privilegios otorgados a las cooperativas en el pasado, en la búsqueda del desarrollo o en nombre del desarrollo, ya no pueden ser aceptados. No sólo son incompatibles con el hecho de que las cooperativas son parte del sector privado<sup>155</sup>, sino que también son incompatibles con los propios requerimientos del desarrollo.

En el pasado, los esfuerzos de desarrollo de los Estados a menudo terminaban en una intervención sobre la gestión diaria de las cooperativas, de modo de ajustarlas a un derecho moderno, generalmente importado. Lo que originalmente era concebido como algo provisional, a menudo se transformaba en institucionalizado y permanente. El financiamiento público conllevaba un control estricto, completando un círculo vicioso de injerencia progresiva del gobierno y de dependencia creciente del Estado por parte del sistema cooperativo. Sin ser dueñas de su propio destino, las cooperativas fueron testigos de cómo los funcionarios estatales supervisaban su formación y sus operaciones, definían sus actividades u organizaban sus procesos de integración vertical y horizontal, al tiempo que utilizaban el derecho cooperativo para dar forma a la sociedad en general. Más concretamente, esta situación a menudo se ha caracterizado por:

- la obligación de las cooperativas de limitar sus actividades a un territorio específico, generalmente coincidente con las divisiones político-administrativas de los países. Esta obligación, presuntamente beneficiosa para la eficiencia económica de las cooperativas, no sólo contravino la libertad de las cooperativas sino que, además, contribuyó a su politización. Por la misma razón, fueron excluidos los efectos positivos de la competencia sobre la eficiencia económica;

---

<sup>154</sup> Ver por ejemplo su párrafo 4.

<sup>155</sup> La caracterización jurídica de las cooperativas como pertenecientes al sector privado no debe ser entendida como una inobservancia de las categorizaciones económicas y sociopolíticas, por lo que en algunos países las cooperativas pueden ser clasificadas como parte de la economía social o como un tercer sector.

- la adhesión obligatoria que violaba la libertad de asociación;
- la intervención en la gestión de las cooperativas, más o menos directamente. Por ejemplo, el Estado organizaba reuniones para crear cooperativas; a veces, directamente creaba cooperativas *ex nihilo*; convocaba a asambleas generales ordinarias o extraordinarias, a reuniones del consejo de administración o de otros órganos de la cooperativa y/o designaba a representantes del Estado como delegados para participar en dichas reuniones; tomaba decisiones en lugar de los órganos de la cooperativa; y seleccionaba, remuneraba, supervisaba estrechamente y, a veces, hasta reemplazaba a los funcionarios de las cooperativas por comisionados estatales.

Los partidarios del traslado de las denominadas leyes modernas a los países del sur en el pasado fueron guiados por la «teoría del desarrollo del derecho». El derecho era concebido como una técnica susceptible de ser desarrollada. Sus defensores ignoraban la «teoría del derecho de desarrollo», que más bien se ocupa de investigar sobre cómo el desarrollo puede ser inducido y apoyado por el derecho. El derecho no existe para crear realidades sociales, sino para estructurarlas y para asegurar que las cooperativas puedan prosperar en un futuro que se presenta como incierto. Para ajustar el acelerado cambio socioeconómico de modo de convertirlo en beneficioso para todos los afectados por él, algunas normas deberían adoptar la forma de cláusulas de graduación, es decir, cláusulas cuya aplicación cese (o puedan ser modificadas) una vez que se alcanza el objetivo perseguido a través de ellas<sup>156</sup>.

Con frecuencia se piensa, erróneamente, que el desafío de elaborar un derecho favorable al desarrollo puede abordarse permitiendo desviaciones de los principios cooperativos a través de decretos gubernamentales sobre las áreas clave de los principios cooperativos.

#### 4.4.3 Elección del instrumento jurídico adecuado

La elección entre los diferentes instrumentos legales –constitución<sup>157</sup>, ley, ordenanza, decreto, reglamento, directiva de gobierno, estatuto modelo (gubernamental), etc.– no es libre. Esta elección está determinada por los principios de autonomía cooperativa y del Estado de derecho.

La autonomía de las cooperativas sólo será alcanzada y/o mantenida mediante el respeto de otro principio: el de subsidiariedad. Únicamente pueden ser regulados

---

<sup>156</sup> En el derecho internacional público pueden encontrarse paralelismos, por ejemplo las cláusulas de graduación en algunos acuerdos comerciales multilaterales bajo el régimen del GATT. Ver también la falta de regulación adecuada del retiro gradual de la participación del gobierno en el marco del llamado British Indian Pattern of Cooperation.

<sup>157</sup> Un número creciente de constituciones reconocen a las cooperativas. Por ejemplo: Bangladesh, Brasil, Colombia, España, Guyana, Italia, México, Namibia, Portugal, Tailandia y Turquía.

a través de las normas públicas los asuntos que exceden de la competencia de una cooperativa individual, los que fueron democráticamente definidos como de interés público y los que involucran intereses de terceros, por lo que cualquier otra clase de asuntos debe ser regulada mediante los estatutos de la cooperativa. Sin perjuicio de lo anterior, la ley de cooperativas debe ser lo suficientemente detallada para impedir que sus disposiciones sean alteradas mediante normas gubernamentales. Esto es de particular relevancia en aquellos países en los que las leyes sólo entran en vigor una vez que se promulga el correspondiente decreto gubernamental de aplicación<sup>158</sup>.

De acuerdo al principio del Estado de derecho, las cuestiones relativas a los principios cooperativos deben ser reguladas por ley, mientras que los decretos u otros actos administrativos están restringidos a la regulación de los aspectos operacionales de la ley, especialmente a los asuntos de naturaleza temporal o que están sujetos a modificaciones frecuentes como, por ejemplo, los regímenes sobre tarifas y tasas de interés fijas. Una vez promulgada, una norma no puede ser derogada a menos que un órgano jurisdiccional competente lo requiera o que la norma sea reformada. Sin embargo, las normas jurídicas, cualquiera sea su naturaleza, no pueden anular las contenidas en otros textos legales de rango igual o superior. Este es un motivo adicional para considerar el carácter sistémico del derecho cooperativo cuando se legisla.

#### **4.4.4 ¿Una ley de cooperativas o varias?**

En vista del amplio abanico de cooperativas con diferentes actividades, necesidades, bases sociales, estadios de desarrollo, tamaños, grados de complejidad, objetivos e interrelaciones con otros actores, debe decidirse si habrá: una sola ley para todos los tipos de cooperativas (por ejemplo, las de servicios, de trabajadores, de consumidores)<sup>159</sup>, todos los tipos de actividades (por ejemplo, agricultura, vivienda, pesca, ganadería, ahorro y crédito, transporte, abastecimiento de insumos, comercialización, etc.), todos los tipos de profesiones (por ejemplo, pescadores, artesanos, médicos, abogados, etc.), las de un solo propósito y/o las multipropósito y/o las cooperativas con múltiples actores involucrados; o una ley con partes/capítulos separados para cada (o algunos) tipo(s) de cooperativa(s)/actividad(es); o varias leyes diferentes. Incluso puede darse que no sea necesario contar con una ley de cooperativas por separado, si el código civil, el de comercio u otras leyes son suficientes para regular las cooperativas<sup>160</sup>.

Esta elección tiene un efecto sobre el procedimiento legislativo, por ejemplo para la designación del ministerio principal a cargo de la formulación y las enmiendas a la ley correspondiente.

---

<sup>158</sup> Esto se da especialmente en el caso de los países de tradición jurídica francesa.

<sup>159</sup> Para una publicación reciente sobre dicha taxonomía, ver Birchall (2011).

<sup>160</sup> Como, por ejemplo, en los casos ya mencionados de Dinamarca e Irlanda.

En todo el mundo pueden encontrarse todas las combinaciones imaginables, desde la coexistencia de muchas leyes hasta la ausencia absoluta de normas específicas. La tendencia apunta hacia una única ley general que abarque todos los tipos de cooperativas porque se cree que:

- una ley general para todos los tipos de cooperativas, posiblemente con partes/capítulos específicos para los diferentes tipos de cooperativas/actividades<sup>161</sup> –por ejemplo para las cooperativas de trabajadores, las de vivienda, las de ahorro y crédito o las que involucran a múltiples actores–, brinda mayores garantías sobre la autonomía de las cooperativas, es decir, sobre su potestad para regular sus propios asuntos a través de sus estatutos en la mayor medida posible, dado que el grado de detalle de la ley general será mucho más bajo que en un escenario de multiplicidad de leyes específicas;
- ese menor grado de detalle reduce la burocracia;
- una ley general evita la fragmentación del movimiento cooperativo que podría presentarse cuando los diferentes tipos de cooperativas son registrados bajo normativas diferentes y colocados bajo la supervisión de autoridades públicas también diferentes que, tal vez, apliquen políticas heterogéneas;
- una ley general contribuye a la seguridad jurídica de aquellos que se relacionan con las cooperativas. La seguridad jurídica se relaciona más con los aspectos estructurales y de responsabilidad que con un tipo específico de cooperativa o actividad;
- en un contexto de apremios para el desarrollo<sup>162</sup>, una única ley general es la herramienta más adecuada para garantizar la congruencia entre los diferentes objetivos de las cooperativas: los orientados al desarrollo, los orientados a los asociados y el de la autosuficiencia.

El análisis debe considerar además el cambio hacia una percepción de las cooperativas como una alternativa escogida por los (potenciales) cooperativistas para organizar sus actividades. Esta alternativa puede incluir la decisión de ir más allá del enfoque de la ayuda mutua y atender de forma cooperativa (también) las necesidades de los no asociados. Deben ser considerados especialmente las actividades y los objetivos de la economía social. Esta puede ser una razón para contar con varias leyes. Lo mismo podría ser necesario para dar cabida a las necesidades especiales de las pequeñas cooperativas<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Modelo sugerido por la Ley marco para las cooperativas de América Latina. Ver parte 2, sección 4.1.2.1, Ley marco para las cooperativas de América Latina.

<sup>162</sup> Ver parte 2, sección 4.4.2, Derecho de desarrollo.

<sup>163</sup> Ver parte 3, sección 9, Estructuras cooperativas simplificadas. Ver también Münkner (2000).

#### 4.4.5 El lenguaje de la ley de cooperativas

La adecuada comprensión de la ley es un prerequisite para su implementación. No es raro que los destinatarios primarios del derecho cooperativo no dominen el lenguaje oficial con el que están redactados los textos, ni comprendan la terminología jurídica. La promulgación de la ley en lenguaje corriente, el uso de un estilo accesible o la aprobación de una ley que, en la medida de lo posible, se pueda entender sin tener que recurrir a otros textos son algunas de las medidas para mejorar el acceso al derecho cooperativo. No obstante, la ley de cooperativas no puede, ni debe, ser una excepción dentro del sistema jurídico. Su lenguaje debe ser consistente con el de otros textos legales de modo de garantizar la coherencia del sistema jurídico. Esta cuestión se relaciona también con el estilo legislativo. Existen dos vertientes estilísticas principales: los códigos y las leyes independientes.

Por lo demás, la comprensión del derecho es asunto de divulgarlo apropiadamente.

#### 4.4.6 Formato de la ley de cooperativas

El formato de la ley de cooperativas puede parecer un tema secundario. Sin embargo, debe señalarse que la forma y el contenido constituyen una unidad. En consecuencia, el nivel de detalle es un aspecto sobre el que se debe reflexionar. Una ley breve, que sólo defina un marco organizacional para las cooperativas, necesariamente remite a otras disposiciones, por lo que es menos inteligible y relativamente difícil de comprender (ver el punto anterior). Desde un punto de vista práctico, una ley detallada parece, por lo tanto, preferible. Sin embargo, en la realidad, si bien los textos detallados evitan las referencias cruzadas con otros textos, también alcanzan niveles de detalle con los que se corre el riesgo de obstruir la autonomía de las cooperativas, mediante la limitación del espacio regulatorio que pueden ocupar con sus propios estatutos. Por otro lado, las leyes detalladas evitan la recurrencia excesiva a los instrumentos gubernamentales<sup>164</sup>.

Al optar por un formato también debe considerarse la dimensión temporal. Con frecuencia, los detalles incluidos en una ley de cooperativas se refieren a políticas acotadas en el tiempo, a aspectos económicos y sociales que cambian con mayor o menor rapidez, requiriendo entonces de adaptaciones del texto legal. Las modificaciones frecuentes no sólo consumen recursos sino que, además, afectan la apreciación pública sobre el valor de una ley. La ley no *es*; se *convierte* en ley con el transcurso del tiempo. Y los cambios frecuentes no son compatibles con la perspectiva de largo plazo del desarrollo cooperativo, para el cual la estabilidad/continuidad jurídica es vital, mientras que sí comulgan con la inercia de los administradores.

---

<sup>164</sup> Ver parte 2, sección 4.4.3, Elección del instrumento jurídico adecuado.

#### **4.4.7 La secuencia de asuntos contenidos en la ley**

Existen muchas formas de presentar la secuencia de los diferentes artículos de una ley. La secuencia no influye en el valor jurídico de los artículos. Sin embargo, la «vida» de una cooperativa o el objeto pueden, hasta cierto punto, determinar esta secuencia. Por otro lado, puede también pensarse en una secuencia de los diferentes artículos que contemple el punto de vista de aquellos que se encargarán de aplicar la ley: los asociados de la cooperativa, sus órganos o los funcionarios. Estas *Orientaciones* intentan unir estos dos enfoques, proponiendo una secuencia que, por un lado, acompaña las fases de una cooperativa, desde su formación hasta su disolución, al tiempo que reagrupa los artículos según se relacionen con los asociados, con los órganos o con los funcionarios. Este enfoque a veces produce repeticiones.



## Parte 3: Un ABC de una ley de cooperativas<sup>165</sup>

Como entidades jurídicas, las cooperativas deben estar sujetas a legislación. Su estructura, su funcionamiento y, especialmente, su posición frente a terceros tienen que ser regulados.

Los temas principales de una ley de cooperativas presentados a continuación se refieren a todos los tipos de cooperativas. Como se analizó en la parte 2, sección 4.4.4 –¿Una ley de cooperativas o varias?–, este enfoque no debe ser interpretado en el sentido de que debe haber una sola ley para todos los tipos de cooperativas. Otras opciones son igualmente válidas.

Los contenidos principales de una ley de cooperativas son:

1. Preámbulo
2. Disposiciones generales
3. Constitución de cooperativas
4. Asociados
5. Órganos y administración
6. Formación de capital, contabilidad, distribución de excedentes y cobertura de las pérdidas
7. Auditoría
8. Disolución
9. Estructuras cooperativas simplificadas
10. Integración vertical y horizontal
11. Solución de controversias
12. Disposiciones varias

### 1. PREÁMBULO

Si el sistema jurídico del país lo permite y si su naturaleza jurídica está claramente establecida, la ley de cooperativas podría comenzar con un preámbulo. El preámbulo constituirá una guía para la interpretación de la ley, lo que es aún más importante cuando las cooperativas auténticas todavía no están sólidamente implantadas. El preámbulo podría indicar los siguientes asuntos:

---

<sup>165</sup> El doble uso del artículo indefinido subraya nuevamente que estas *Orientaciones* no dan recetas sino que sugieren una posibilidad.

- el papel y la función de las cooperativas en la sociedad en general y en la economía del país en particular;
- el carácter de las cooperativas como organizaciones privadas y autónomas con acceso a todas las actividades lícitas;
- el papel del gobierno, que estará limitado al registro, la disolución y la promoción de las cooperativas y al control normativo general;
- el tratamiento igualitario de las cooperativas y sus asociados en relación con las otras organizaciones empresariales; es decir, las primeras no serán discriminadas, ni negativa ni positivamente, para evitar distorsiones entre competidores y para prevenir la formación de cooperativas falsas. El tratamiento igualitario en el sentido jurídico significa un trato idéntico al de otras organizaciones empresariales cuando sea posible, aunque diferente siempre que la naturaleza específica de las cooperativas lo requiera<sup>166</sup>.

## 2. DISPOSICIONES GENERALES

### 2.1 Definición de los términos utilizados en la ley

Podría incluirse un glosario de términos legales clave, ya sea dentro el propio texto, como un anexo o en un documento por separado. Esto es más necesario cuando la ley marca un cambio en las políticas anteriores o cuando un único texto general reemplaza a varios más detallados. El glosario también tiene la ventaja de facilitar la comunicación a nivel internacional. Las divergencias con las definiciones aceptadas internacionalmente deberían ser mínimas y requerir de una explicación especial<sup>167</sup>.

### 2.2 Aplicación de otras normas

Debido a la falsa creencia generalizada en contrario, la ley debe indicar que el registro bajo la ley de cooperativas no exime a las cooperativas del cumplimiento de otras normas del ordenamiento jurídico, especialmente de aquellas que regulan su actividad. Por ejemplo, el registro bajo la ley de cooperativas no excusa a las cooperativas de la obligación de gestionar una licencia para ejercer actividades bancarias cuando la legislación bancaria requiera de una autorización expresa para el ejercicio de dicha actividad.

---

<sup>166</sup> El tema más discutido en este contexto es la fiscalidad de dos asuntos relacionados, típicos de las cooperativas: el excedente y los reembolsos a los asociados. Como se ha dicho, el excedente producido en las transacciones con los asociados es el resultado de un modo de cálculo de los costos (cuasi costos) específico de las cooperativas. El término francés «trop-perçu» (en español, cantidades percibidas en exceso) se explica por sí mismo. Los reembolsos a los asociados, pagados en proporción a las transacciones realizadas con la cooperativa, son una reducción de precio diferida o una corrección del cálculo del precio al final del ejercicio económico, si no se hubiese materializado el riesgo económico incluido en el cálculo de costo original. Por lo tanto, si el excedente no puede equipararse con la utilidad, no puede ser gravado como tal. Ver también parte 3, sección 6.2, Distribución de excedentes.

<sup>167</sup> Sobre un glosario de términos cooperativos, ver Münkner y Vernaz (2005).

La ley de cooperativas también podría tener que establecer remisiones a otras leyes en el caso de la existencia de lagunas en su propio texto.

### **2.3 Definición de cooperativa: ámbito de aplicación de la ley**

La definición de cooperativa universalmente aceptada, tal como está contenida en la Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 2, no sólo refleja un cierto entendimiento sobre qué son las cooperativas, sino que también predetermina los contenidos de la ley en su conjunto. Según esta definición, una cooperativa es «una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática».

El legislador podría considerar los agregados que se presentan a continuación. Además de unirse voluntariamente, los asociados potenciales deben hacerlo por iniciativa propia. También valdría la pena considerar la definición contenida en la Recomendación núm. 127 de la OIT, la «recomendación predecesora» de la Recomendación núm. 193 de la OIT, dado que contiene elementos adicionales valiosos, particularmente en lo referido a la participación económica y a compartir los riesgos y beneficios<sup>168</sup>.

En lugar de copiar esta u otra definición, es aconsejable formular una propia cuando el contexto local lo requiera, respetando el marco legal más amplio tal como se desarrolla en la parte 2, sección 4.1, El marco jurídico más amplio.

La definición también dependerá de la opción del legislador entre una sola ley que regule todos los tipos de cooperativas y varias leyes específicas.

La definición y las normas subsiguientes deben reflejar aquellas características de las cooperativas que mejor las distinguen de otras formas de organización empresarial: el principio de identidad cooperativa y el principio de promoción de los asociados<sup>169</sup>. El principio de identidad significa que los asociados están co-financiando la cooperativa de la que son co-propietarios, co-administradores, co-controladores, co-usuarios y co-beneficiarios, y de cuyas deudas son co-responsables. El principio de la promoción de los asociados significa que el mejoramiento en la situación de los asociados es preferido frente a la producción de elevados retornos sobre el capital invertido. La combinación de estos dos

---

<sup>168</sup> La Recomendación núm. 127 de la OIT todavía puede ser usada como una guía, a pesar de que la Recomendación núm. 193 de la OIT la «revisa y reemplaza» (ver Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 19). Su párrafo 12 define a las cooperativas del siguiente modo: «[Las cooperativas son] asociación[es] de personas que se agrupan voluntariamente para lograr un objetivo común mediante la formación de una empresa controlada democráticamente, que aportan una cuota equitativa del capital que se requiere y aceptan una justa parte en los riesgos y beneficios, y en cuyo funcionamiento los socios participan activamente».

<sup>169</sup> Ver arriba la diferenciación entre las cooperativas y las sociedades de capital, parte 2, sección 2.2, Distinción entre cooperativas y sociedades de capital. Esto se aplica sólo bajo ciertas condiciones a las cooperativas que sirven a los no asociados. Ver también parte 2, sección 1, Generalidades.

principios da forma a la naturaleza dual de las cooperativas. Las cooperativas son grupos de personas (asociaciones) y empresas al mismo tiempo o, más precisamente, son grupos de personas que tienen una empresa, es decir, que las cooperativas no son empresas controladas por el inversor sino asociaciones de personas que trabajan por objetivos compartidos en común, a través de una empresa de propiedad conjunta. Aunque esta empresa debe desempeñarse de modo rentable, se distingue de las empresas capitalistas en que está orientada hacia los intereses de sus asociados y no hacia sus propios intereses o los intereses de los inversores.

La definición de cooperativa permite no sólo diferenciarla de las organizaciones centradas en el capital, sino también su distinción con respecto a las organizaciones sin fines de lucro, a las organizaciones caritativas y a otras formas posibles de organizaciones de ayuda mutua, así como con respecto a los demás actores de la economía social.

Además, la definición debe ser incluida en la ley en la medida que esto ayuda:

- al gobierno para llevar a cabo las funciones normativas del Estado;
- a distinguir entre las cooperativas auténticas y las falsas;
- a determinar las obligaciones y derechos de los asociados, así como los de los órganos de la cooperativa;
- a especificar las calificaciones y funciones de los funcionarios de la cooperativa en relación a la administración del capital y la atención de los intereses de los asociados, de acuerdo a la naturaleza dual de las cooperativas (asociaciones y empresas);
- a establecer normas mínimas en relación a la contabilidad y la auditoría para promover el uso eficiente de los recursos financieros y el reconocimiento adecuado de las capacidades humanas, así como para asegurar la promoción de los asociados;
- a resolver los conflictos que puedan presentarse entre la ley de cooperativas y aquellas otras leyes que, junto a la propia ley de cooperativas, constituyen el derecho cooperativo en el sentido amplio, por ejemplo las leyes tributarias, las leyes laborales, las leyes sobre la competencia, las normas contables, etc.<sup>170</sup>;
- a justificar el tratamiento igualitario de las cooperativas, en el sentido antes explicado;
- a facilitar la evaluación del impacto social, «societal» y económico de las cooperativas;
- a promover la cooperación internacional.

---

<sup>170</sup> Ver recuadro 2.

La definición de cooperativa no se limita a las cooperativas de primer grado. También se aplica a las estructuras federativas, a las cooperativas de segundo y tercer grado o a las uniones y federaciones, siempre que les esté permitido desarrollar una actividad económica.

Finalmente, la ley podría enumerar los grupos y organizaciones definidos por criterios similares a los de las cooperativas pero que no están comprendidos en la ley de cooperativas, por medio de lo que se conoce como definición negativa, especialmente si están regulados por otras leyes nacionales.

## 2.4 Principios cooperativos

Los principios cooperativos universalmente reconocidos pueden ser incluidos en el preámbulo o en la definición de cooperativa, ya sea listándolos o haciendo referencia a ellos.

Una referencia tiene la ventaja de ser más flexible y de no imponer una revisión de la ley si los principios cambiaran, aunque hace más complicada la aplicación de la ley en la medida que se refiere a textos externos. Otra solución consiste en presentar una lista de los principios cooperativos, teniendo el cuidado de no otorgarle un carácter limitante y definitivo. Esto puede ser conseguido empleando expresiones como «entre otros» o «en particular». De este modo, la referencia contemplaría los posibles cambios.

Cualquiera que sea la solución adoptada, es importante que la naturaleza de los principios cooperativos, referidos o citados, sea expresamente declarada y que los principios cooperativos no sean enunciados como si se tratara de normas jurídicas, lo que limitaría las posibilidades del legislador para hacer adaptaciones a las circunstancias nacionales y, de hecho, haría que el respeto de estos principios fuera bastante improbable. Del mismo modo, las normas jurídicas no deben ser enunciadas en forma de principios, ya que de esa manera son inaplicables y, muy probablemente, provoquen que el gobierno termine sustituyendo al legislador, al emitir regulaciones que vayan más allá de su función natural, que es la de hacer operativas las normas legales cuando sea necesario y no la de regular algo en nombre del legislador.

Lo que importa no es que cada principio sea seguido al pie de la letra, sino que los principios sean respetados en su combinación, su espíritu y su totalidad. Por ejemplo, el primer principio (Adhesión voluntaria y abierta), el llamado «principio de puertas abiertas», tendrá que ser restringido cuando el fondo de reserva es divisible y deberá ser ponderado respecto a la prohibición de realizar operaciones con no asociados establecida en algunas legislaciones. También hay que tener en cuenta que, además de los siete principios cooperativos que son objeto de debate en estas *Orientaciones*, existen otros de distinto alcance y validez.

### **3. CONSTITUCIÓN DE COOPERATIVAS**

#### **3.1 Registro**

El reconocimiento y, por ende, la protección de las cooperativas por el Estado se manifiesta en sí mismo en el registro de su nombre y de toda otra información que justifique su estatus como persona jurídica en un registro público o, al menos, en un registro públicamente reconocido.

Tomando nota de lo que ha ocurrido en los últimos años en varios países, la ley debe prever sanciones severas contra cualquier abuso en la utilización de la denominación «cooperativa».

Por regla general, el otorgamiento del estatus de entidad jurídica es motivado por la voluntad de favorecer la participación de las personas privadas en las actividades económicas organizadas, en la medida que éstas son valoradas como más viables. El hecho de que los participantes sólo sean financieramente responsables del monto de los aportes sociales suscritos, salvo decisión contraria prevista en los estatutos, es un factor incentivador de la participación en las entidades jurídicas. En lo que refiere a las cooperativas, puede objetarse que la distinción entre la organización y sus integrantes contradice el principio cooperativo que establece que la cooperativa no puede ser disociada de sus asociados. Pero si los asociados no asumen responsabilidad personal por las actividades de la cooperativa, entonces sólo una distinción de ese tipo permitirá una transferencia de la responsabilidad a una entidad independiente con estatus de persona jurídica.

#### **3.2 Tipos de registro**

Existen dos tipos básicos de registro: el registro cuasi automático y el registro después de la aprobación por parte de una autoridad pública.

De acuerdo a la primera opción, que cumple mejor con el principio del Estado de derecho, una cooperativa debe ser registrada una vez que se cumplan las condiciones estipuladas en la ley. Si por cualquier razón fuera necesaria una aprobación previa, el poder discrecional de la autoridad de aprobación debe ser estricto y efectivamente limitado por la ley.

#### **3.3 Autoridad de registro**

La separación de los poderes del Estado, la naturaleza jurídica de la ley de cooperativas, la definición de cooperativa y el uso de procedimientos de registro como un medio de control *a priori* son elementos a considerar cuando se elige a la autoridad de registro.

El reconocimiento de las cooperativas como organizaciones económicas del sector privado debería permitir que todos los tipos de cooperativas sean registrados en un mismo registro.

Aunque el registro es una tarea administrativa, podría ser ejercido por el poder judicial, en la medida que requiere de conocimientos jurídicos y que la atribución de personalidad jurídica es un acto con consecuencias jurídicas considerables. Pero la experiencia también ha demostrado que una autoridad especializada en asuntos cooperativos, posiblemente apoyada por personal secundado por el movimiento cooperativo, está en buenas condiciones para llevar a cabo adecuadamente las tareas de registro.

El legislador debe asegurar que el registro sea concebido como un servicio local y que los cooperativistas potenciales sólo tengan que tratar con una única autoridad local. Cuando concurren diferentes autoridades, éstas deben estar comunicadas entre sí y una de ellas debe estar investida de la potestad para tratar con los potenciales cooperativistas.

### **3.4 Procedimiento de registro**

En ningún caso el procedimiento de registro puede convertirse en un obstáculo para que las personas conformen entidades en la forma que les resulte más conveniente.

No se realizará ningún registro si éste no es solicitado por un representante electo de la cooperativa naciente. Esta solicitud debe ser presentada dentro de un plazo breve, fijado por la ley, luego de la celebración de la asamblea general constitutiva o de la reunión pertinente entre los asociados fundadores.

Los documentos que deben adjuntarse a la solicitud de registro son generalmente:

- las actas de la asamblea general constitutiva, con las firmas o las impresiones dactilares de todos los asociados fundadores. Si los estatutos fueron aprobados basándose en un modelo, las actas deben documentar un debate detallado de estos modelos de estatuto;
- una muestra de las firmas de las personas con el derecho de representar a la cooperativa;
- varias copias de los reglamentos con las firmas o las impresiones dactilares de todos los asociados fundadores;
- el informe sobre los resultados de un estudio de viabilidad económica de las actividades planificadas por la cooperativa. Este estudio debe ser realizado por una organización cooperativa de integración o por otra estructura reconocida. Cuando aún no existan estas estructuras, el gobierno puede encargarse temporalmente de esta tarea. La tarea no debe ser encomendada a la autoridad de registro para evitar que ésta sea juez y parte. La finalidad de este requisito, que no es impuesto a los fundadores de otras organizaciones empresariales, no es la de coartar la libertad de los cooperativistas potenciales, sino la de velar por los intereses de los asociados de la futura cooperativa y sus potenciales socios de negocios, dado que los

riesgos que éstos están corriendo son mayores que los usualmente permitidos para otros tipos de empresa, si se considera que las cooperativas no tienen un capital mínimo y, generalmente, su base de capital es endeble. Sin embargo, el legislador debe abstenerse de tales medidas preventivas si no pueden ser excluidos los abusos de poder vinculados a este estudio de viabilidad;

- una lista de personas con derecho a presentar la solicitud de registro y a notificar todos los cambios posteriores a introducir en el registro;
- un documento que demuestre que ya ha sido desembolsada una porción adecuada del monto total de las partes sociales de los asociados y que establezca el período de tiempo en el que el resto debe ser pagado.

El establecimiento de un procedimiento de registro imparcial y rápido es un primer paso que puede dar el Estado en favor del desarrollo de un sistema cooperativo auténtico. A estos efectos, se propone el siguiente procedimiento:

- una vez presentados los documentos de la solicitud, se entregará un recibo de depósito, debidamente firmado y datado, certificando la presentación de la solicitud de registro y enumerando los documentos presentados;
- el registro será completado dentro de un período breve de tiempo. Se entregará a la cooperativa una copia certificada de los estatutos, mencionando el número de identificación y la fecha del registro. Será prueba del reconocimiento oficial de la cooperativa como persona jurídica;
- el rechazo de un registro debe ser justificado por escrito y notificado a las personas que lo solicitaron;
- en caso de rechazo, los fundadores pueden apelar frente a un tribunal (a ser especificado), que deberá tomar una decisión dentro de un período breve de tiempo;
- si no se recibiera ninguna notificación de rechazo dentro del plazo límite establecido o si el tribunal no tomara una decisión, el registro será presumido. También en este caso, la autoridad de registro enviará a la cooperativa, dentro de un período de tiempo breve y preestablecido, una copia certificada de los reglamentos/estatutos, indicando el número de identificación y la fecha del registro presumido;
- cualquiera sea su tipo, el registro deberá ser publicado, dentro de un período de tiempo breve y preestablecido, en los medios oficiales y de fácil acceso que generalmente son utilizados por este tipo de organismos. En caso de que el registro no sea publicado dentro del plazo establecido, la cooperativa se presumirá registrada, y la persona que no haya cumplido con sus obligaciones será económicamente responsable de las consecuencias;
- en ningún caso las tasas de registro y publicación deben ser prohibitivas.

Especialmente cuando el registro se hace efectivo sólo con su publicación, las cooperativas deben tener el derecho a exigir que los plazos mencionados sean breves y respetados por la autoridad de registro.

Únicamente la información publicada –en algunos casos, la registrada y publicada– o conocida es vinculante frente a terceros. Por lo tanto, después del registro, las cooperativas deben asegurarse de que cualquier cambio posterior en la información registrada sea notificado a la autoridad de registro, so pena de que las personas que no hayan cumplido con esta obligación sean económicamente responsables de las consecuencias.

### **3.5 Naturaleza y efectos del registro**

Al registrarse (y al publicar el registro, de ser necesario), el Estado le confiere a la cooperativa el estatus de persona jurídica. Este estatus significa que la cooperativa es responsable y está obligada como entidad jurídica, con independencia de sus asociados y en forma permanente. Como entidad jurídica, la cooperativa tiene derechos y obligaciones. Puede adquirir derechos de propiedad, obligaciones contractuales y deudas, desarrollar actividades económicas y ser parte en pleitos judiciales. Al igual que las demás sociedades, y en concordancia con el sistema jurídico de que se trate, esta capacidad legal será ilimitada o limitada<sup>171</sup> por el objetivo/propósito de la cooperativa en cuestión.

El estatus de persona jurídica incluye el derecho a ser propietaria de empresas subsidiarias con otra forma jurídica que no sea la cooperativa<sup>172</sup>.

Los asociados no serán individualmente responsables por ninguno de los actos ejecutados en nombre de la cooperativa, ni estarán obligados por las deudas de la cooperativa más allá del monto de las partes sociales suscritas, a menos que se establezca lo contrario a través de los estatutos.

La fórmula de uso frecuente, según la cual las cooperativas son «las mandatarias de sus asociados» requiere de una consideración cuidadosa. La cuestión es si las cooperativas actúan en nombre de sus asociados como sus representantes o si actúan en su propio nombre cuando tratan con terceros. Por un lado, las cooperativas son personas jurídicas. Una vez que la cooperativa esté registrada, los actos realizados en su nombre las comprometen exclusivamente a ellas, es decir, que las cooperativas son independientes de sus asociados. Por otro lado, dada la estrecha participación de los asociados en los procesos de toma de decisiones y la naturaleza especial de las transacciones entre los asociados y sus cooperativas, éstas pueden ser vistas como agentes de ejecución de los asociados.

---

<sup>171</sup> Especialmente en los países de tradición jurídica anglosajona.

<sup>172</sup> Aunque no es idéntica, esta cuestión está relacionada con el establecimiento de grupos cooperativos como uno de los medios para mejorar el financiamiento externo; ver parte 3, sección 6.1, Recursos financieros.

Debe ser claramente definido el estatus de los actos realizados en nombre de la cooperativa durante el período comprendido entre su constitución y su registro (y publicación, cuando sea necesaria).

## 4. ASOCIADOS

El tema de los asociados es el más importante a ser abordado por la ley, dado que las cooperativas son organizaciones centradas en sus asociados.

### 4.1 Calificaciones de los asociados

La definición de cooperativa universalmente aceptada permite que tanto las personas físicas/naturales como las personas jurídicas sean asociadas de cooperativas de primer grado. Por consiguiente, las cooperativas pueden estar compuestas sólo por personas físicas, sólo por personas jurídicas<sup>173</sup> o por una combinación de ambas.

Sin embargo, muchas legislaciones excluyen a las personas jurídicas de la asociación a las cooperativas de primer grado. Generalmente se presentan dos tipos de argumentos para justificar esta limitación. El primero afirma que el hecho de que una entidad jurídica centrada en el capital sea asociada de una cooperativa es contradictorio con la idea de que las cooperativas son organizaciones sin fines de lucro. Este argumento confunde la naturaleza de las cooperativas con la motivación de sus asociados. El segundo argumento evoca el riesgo de que los asociados personas físicas sean anulados por los asociados personas jurídicas. Este riesgo es real, pero se puede reducir de la siguiente manera:

1. La asociación mixta es voluntaria y puede ser evitada, dentro de los límites de los principios cooperativos, por los asociados personas físicas que no quieran admitir asociados personas jurídicas.
2. El poder de voto de los asociados personas jurídicas, en aquellas cooperativas de primer grado que también tengan asociados personas naturales, puede ser limitado no permitiendo que los votos de los asociados personas jurídicas superen en número a los de los asociados personas naturales o que puedan tomar decisiones por sí mismos.

Si la asociación mixta es una opción posible, debe ser analizada en términos de los beneficios económicos y de otro tipo que pueden obtenerse a partir de la combinación de diferentes tipos de asociados en materia de campo de actuación, de escala, de transferencia de conocimientos, de distribución del riesgo, etc.<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> La expresión «persona jurídica» utilizada aquí comprende a las entidades empresariales que no son personas jurídicas, por ejemplo las empresas unipersonales.

<sup>174</sup> Ver Göler von Ravensburg (2010).

Algunas sociedades están organizadas sobre la base de familias extendidas (o de grupos aún más grandes) como la unidad social más pequeña que no tiene el estatus de persona jurídica. Estas entidades pueden ser admitidas como asociados de cooperativas, siempre que sean estables. No obstante, habría que asegurarse de que el procedimiento de toma de decisiones dentro de la cooperativa no se vea afectado por la admisión de este tipo de grupos como asociados y que los derechos democráticos de los asociados individuales no sean infringidos. En ciertas circunstancias, la admisión de este tipo de grupos como asociados podría facilitar el funcionamiento de la cooperativa al permitir que sean respetados los procedimientos de toma de decisiones ya existentes en el entorno social, en particular en los asuntos relacionados con la gestión de los recursos naturales.

#### **4.2 Restricciones relativas a la edad**

La admisión de menores de edad como asociados suele ser una excepción al derecho civil. Sin pretender limitar innecesariamente la asociación de los menores económicamente activos, la posibilidad de que los menores se afilien por sí mismos a una cooperativa requiere un estudio cuidadoso de sus implicaciones en términos de responsabilidad, de las obligaciones, del derecho a voto y de elegibilidad para los cargos de responsabilidad. Para evitar que el hecho de unirse a una cooperativa se convierta en un medio para acceder a una posición que no es legalmente reconocida a los menores en forma individual, el número de menores de edad en una cooperativa y sus derechos deben ser limitados. Especialmente, debe impedirse que los menores sean capaces de controlar la cooperativa. Pueden hacerse excepciones para las cooperativas escolares y estudiantiles.

#### **4.3 Cantidad mínima de asociados en las cooperativas de primer grado**

Para respetar la libertad de asociación las restricciones sobre el número de asociados de una cooperativa deben ser limitadas. No obstante, la viabilidad económica de las cooperativas con muy pocos asociados es, en general, precaria. En tales condiciones, el otorgamiento de personalidad jurídica podría ir en contra de los intereses de sus socios comerciales y sus acreedores potenciales, así como contra los de los propios asociados. Esta es la razón por la que la mayoría de las legislaciones requieren de una cantidad mínima de asociados, por lo menos tres. Por debajo de este número el carácter asociativo y de emprendimiento grupal de las cooperativas se vuelve dudoso.

La experiencia de un país determinado puede aconsejar la fijación de cantidades mínimas diferentes en función del tipo de cooperativa o de otros criterios. De este modo, la cantidad puede ser más alta para las cooperativas de consumidores que para las de trabajadores, mientras que para otro tipo de cooperativas podría ubicarse entre ambos extremos.

## **4.4 Cantidad máxima de asociados en las cooperativas de primer grado**

En la teoría, el «principio de puertas abiertas» no autoriza ninguna restricción con respecto a la cantidad máxima de asociados. En la práctica, la cantidad de asociados debe ser compatible con el objeto de la cooperativa. Al igual que con la cantidad mínima, es difícil definir límites máximos relativos o absolutos para los diferentes tipos de cooperativa.

Puede observarse que, en general, los problemas de administración crecen junto con el número de asociados. Cuantos más asociados haya, más difícil es mantener un modo democrático de administración, al tiempo que los asociados se identifican menos con su cooperativa. La descentralización por medio de asambleas regionales y/o asambleas por secciones, combinada con una administración más eficiente, puede disminuir algunas de las consecuencias negativas de una cantidad de asociados demasiado grande, aunque no puede hacerlas desaparecer. Los problemas varían según el tipo de cooperativa de que se trate. Así, un número elevado de asociados en una cooperativa de consumidores tiene poca influencia en los procesos de toma de decisiones, al tiempo que el número necesariamente alto de asociados en una cooperativa de ahorro y crédito requiere sistemas de organización y trabajo bastante más complejos. Probablemente sean las cooperativas de productores y las de trabajadores las que se vean más afectadas cuando la cantidad de asociados supera ciertos límites. Si fuera necesario, esta cuestión tendrá que ser resuelta por los asociados.

## **4.5 Admisión de los asociados**

### **4.5.1 Principios**

De acuerdo con el principio de puertas abiertas y dentro de los límites del objeto de la cooperativa, todas las personas que lo soliciten deben ser admitidas como miembros. Sin embargo, el carácter asociativo de la cooperativa debe permitir que los asociados tengan voz para expresar sus opiniones. La aceptación mutua entre los asociados es una condición *sine qua non* para el éxito de la cooperativa.

La política adoptada por las cooperativas en materia de distribución de capital influye sobre la cantidad y la calidad de los asociados. Debe prevenirse el riesgo de las solicitudes de adhesión motivadas por la búsqueda de una inversión lucrativa y/o la especulación, limitando la posibilidad de realizar operaciones con no asociados y no distribuyendo las utilidades obtenidas a partir de las transacciones con no asociados y/o estableciendo que al menos una parte del fondo de reserva sea inmovilizado como capital indivisible de acuerdo al tercer principio cooperativo (Participación económica de los asociados) y/o reembolsando las partes sociales sólo por su valor nominal en la eventualidad de la finalización de la condición de asociado o de la liquidación de la cooperativa.

El lugar de residencia del solicitante no debe ser decisivo para la admisión, a menos que el objeto de la cooperativa lo contemple como una de las claves para su éxito, en cuyo caso los estatutos deberán prever una cláusula que lo establezca.

Algunas leyes de cooperativas permiten la exclusión de aquellas personas que tengan antecedentes penales. Salvo cuando el comportamiento castigado pueda perjudicar a la cooperativa, los asociados deberían asumir sus obligaciones sociales generales ayudando a la reinserción de estas personas en la sociedad<sup>175</sup>.

#### **4.5.2 Procedimiento de admisión**

Considerando el carácter asociativo de las cooperativas, la admisión de nuevos asociados debe ser resuelta por la asamblea general. Por razones prácticas, ésta puede ser decidida por el consejo de administración, aunque, si así lo quisiera, la asamblea general podría reservarse el derecho de confirmación o de veto, a ser ejercido en la primera asamblea general posterior a la decisión adoptada por el consejo.

Para poder determinar con certeza los derechos y obligaciones de los asociados es importante especificar en la ley que será este último acto el que confiere el carácter de asociado.

Las solicitudes de adhesión deben ser fechadas y confirmadas mediante un documento que acredite su recepción. Los rechazos deben ser justificados por escrito y el solicitante debe ser notificado inmediatamente. El solicitante debe tener el derecho a apelar frente a un tribunal de justicia (a ser determinado). Si la cooperativa o el tribunal no cumplen con el plazo establecido por la ley para adoptar una decisión, la asociación será presumida.

#### **4.6 Renuncia y retiro**

El derecho de los asociados a renunciar o retirarse debe ser garantizado por la ley, que además debe velar por que los actos administrativos o los estatutos de la cooperativa no contengan disposiciones en contrario.

El retiro puede ser restringido hasta que se haya cumplido con un período mínimo de asociación o estar sujeto al cumplimiento de las principales obligaciones financieras incurridas con la cooperativa. En ningún caso estas condiciones pueden ser excesivas y el plazo requerido para la notificación debe ser razonable.

El efecto de la renuncia o retiro es la terminación inmediata o diferida de los derechos y obligaciones del asociado renunciante o que se retira. Aunque bajo ciertas circunstancias continúa siendo económicamente responsable, el asociado

---

<sup>175</sup> Las cooperativas son una forma de empresa en la que los presos aprenden a reintegrarse en la sociedad, por ejemplo en Etiopía.

que renuncia o se retira tiene el derecho a que se le reembolsen sus aportes sociales, en principio por su valor nominal. Sin embargo, la cooperativa debe tener la posibilidad de retener temporalmente dicho reembolso, en aquellos casos en los que un pago inmediato pudiera afectar seriamente a su funcionamiento. En estas situaciones la cooperativa pagará un interés limitado sobre el importe a ser reembolsado. El plazo de la retención del reembolso debe ser especificado y tener una extensión razonable.

## **4.7 Exclusión y suspensión**

Considerando el principio de puertas abiertas, la exclusión debe ser una medida excepcional. Puede producirse cuando los asociados no se retiren voluntariamente aún cuando ya no cumplen con los requisitos para ser asociado, cuando hayan violado seriamente los estatutos o cuando su comportamiento fuera perjudicial para la cooperativa por cualquier otro motivo.

Dependiendo del tipo de falta cometida, la cooperativa puede también decidir la suspensión de una parte o de todos los derechos de un asociado por un período de tiempo determinado.

En ambos casos el asociado afectado debe ser escuchado y, si lo solicita, se le deben comunicar por escrito los motivos de la decisión de la cooperativa. El asociado puede apelar ante la asamblea general de la cooperativa, recurrir a los procedimientos de solución de controversias previstos en la ley o en los estatutos y, como último recurso, apelar a un tribunal de justicia que debe ser especificado en la ley.

El plazo y los efectos de una exclusión o suspensión son los mismos que los aplicables a la renuncia o retiro.

## **4.8 Obligaciones y derechos de los asociados**

### **4.8.1 Principios**

Una vez más, la secuencia en que se presentan los asuntos que deberá abordar la ley no es indicativa de su rango o importancia. No obstante, a veces refleja el peso otorgado a un determinado elemento. Así, aquí ponemos el énfasis en las obligaciones de los asociados, que son mucho menos consideradas que sus derechos. La calidad de asociado está vinculada a los derechos. Estos están condicionados por el cumplimiento de las obligaciones. La ley de cooperativas y su legislación subsidiaria deben asegurar que esta regla sea respetada, aún en los casos en los que las reglas sociales generales tiendan a invalidar dichos derechos y obligaciones. La independencia y la igualdad de los asociados no deben verse afectadas, en ningún caso, por los lazos familiares, la raza, la edad, la religión o cualquier otra pertenencia a un grupo. Esto es, en gran medida, un tributo a los principios cooperativos.

## 4.8.2 Obligaciones

### 4.8.2.1 Obligaciones personales

Al pertenecer a una cooperativa, los asociados se comprometen a:

- respetar los estatutos y las decisiones tomadas por la asamblea general –tanto si ellos votaron favorablemente como si no lo hicieron–, así como las decisiones tomadas por la administración de la cooperativa cuando éstas estén alineadas con las de la asamblea general;
- abstenerse de realizar cualquier actividad perjudicial para el objeto de su cooperativa. Con frecuencia, la asociación simultánea a varias cooperativas que tengan un mismo objeto es considerada como algo perjudicial para la(s) cooperativa(s). No obstante, éste no es el único caso de actividad perjudicial;
- participar en las actividades de la cooperativa. No obstante, esta obligación no puede ser forzosa (ver más adelante «Otras obligaciones»).

### 4.8.2.2 Obligaciones financieras

La condición de asociado a una cooperativa implica las siguientes obligaciones financieras:

- cada asociado debe suscribir y pagar la cantidad mínima de partes sociales fijadas en los estatutos;
- cada asociado es financieramente responsable por las deudas de la cooperativa. La responsabilidad mínima es el valor de las partes sociales suscritas por el asociado. Si no estuvieran estipuladas en la ley, las demás responsabilidades financieras de los asociados deben ser establecidas en los reglamentos para proteger los intereses de terceros;
- cada asociado podría tener que adquirir partes sociales adicionales;
- para mejorar la solvencia de las cooperativas y para estimular a los asociados a contribuir activamente al éxito de su cooperativa, la ley o los estatutos pueden imponer a los asociados la obligación de realizar pagos suplementarios. Lo mismo puede aplicarse para aquellos casos en los que la cooperativa no pueda hacer frente a sus deudas (la denominada «responsabilidad adicional»). Esto puede resultar en una responsabilidad financiera ilimitada por parte de los asociados. El monto de estos pagos suplementarios puede ser el mismo para cada asociado, puede ser proporcional a las transacciones realizadas por cada asociado con la cooperativa dentro de un período de tiempo fijado, usando el mismo procedimiento de cálculo que para la distribución de excedentes, o puede ser determinado en función de las partes sociales de cada asociado.

Debido al estatus de persona jurídica de las cooperativas, la responsabilidad financiera de los asociados los compromete únicamente con la cooperativa y no con los acreedores de la cooperativa. La responsabilidad financiera se extiende más allá de la terminación de la calidad de asociado, durante un período de tiempo a ser especificado en la ley o en los estatutos. Como norma general, un asociado sólo debe contribuir al cumplimiento de aquellas deudas que figuren en el balance al momento de la finalización de su calidad de tal.

#### **4.8.2.3 Otras obligaciones**

Podría contemplarse la posibilidad de obligar a los asociados a utilizar, al menos hasta cierto punto, los servicios o las instalaciones de la cooperativa. Aunque una medida de este tipo resultaría favorable para el desarrollo a corto plazo de la cooperativa, con el tiempo podría tener un efecto negativo sobre su competitividad y podría violar las leyes de la competencia en aquellos casos en los que los asociados en sí mismos son una empresa. Por lo tanto, en lugar de plantearlo en términos de obligación jurídica, podría considerarse que los asociados tienen la obligación moral de trabajar con su cooperativa. De todos modos, la oferta de servicios suficientemente atractivos para los asociados depende de las personas responsables dentro de la cooperativa.

Es posible hacer excepciones, especialmente en el caso en que los asociados decidan hacer una inversión importante cuyo éxito dependa de que los asociados utilicen el servicio. En estos casos se podría prohibir temporalmente a los asociados la adquisición del servicio en cuestión a un proveedor diferente a la cooperativa.

Para garantizar cierta estabilidad en casos específicos, la cooperativa podría llegar a tener que establecer contratos individuales adicionales con cada uno de sus asociados.

### **4.8.3 Derechos**

#### **4.8.3.1 Derechos personales**

Cada asociado tiene derecho a:

- solicitar aquellos servicios que constituyen el objeto de la cooperativa;
- solicitar servicios de educación y formación a la cooperativa de acuerdo a los estatutos o las decisiones de la asamblea general;
- usar las instalaciones y servicios de la cooperativa;
- participar en la asamblea general, proponer mociones y votar;
- elegir y ser elegido para un cargo en la cooperativa o en las estructuras de nivel superior a las que su cooperativa esté afiliada;
- obtener, en todo momento apropiado, información sobre la situación de la cooperativa de parte de las personas responsables elegidas;

- tener los libros y registros contables inspeccionados por la comisión de vigilancia, cuando ésta exista;
- solicitar conjuntamente con otros asociados (en una cantidad a ser determinada) la convocatoria a una asamblea general y/o la inclusión de un tema en el orden del día de la asamblea general;
- solicitar una auditoría (adicional a las ya realizadas).

#### **4.8.3.2 Derechos financieros**

Los asociados también tienen derecho a:

- recibir una parte de los excedentes en intervalos económicamente razonables en la forma de reembolso, calculado en proporción a sus transacciones con la cooperativa, y/o recibir un interés limitado sobre sus partes sociales integradas;
- al terminar su calidad de asociado, solicitar el reembolso de las partes sociales aportadas a su valor nominal. Pueden deducirse de estos importes las pérdidas o devaluaciones. La limitación al valor nominal tiene por objeto prevenir el retiro de asociados por razones especulativas. Como se ha dicho, el reembolso puede ser diferido en los casos en que no hacerlo ponga en peligro la viabilidad de la cooperativa. No obstante, este aplazamiento no debe socavar el derecho a retirarse;
- en caso de liquidación, recibir una parte de los fondos remanentes, si los hubiera, exceptuando aquellos fondos declarados como indivisibles por la ley o por los estatutos, tal como es requerido por los principios cooperativos estrictos (ver el tercer principio, Participación económica de los socios). En este caso, el dinero restante debe ser acreditado a otra cooperativa, a una organización cooperativa de integración a la que esté afiliada la cooperativa o a una organización caritativa o de interés público.

### **4.9 Disposiciones relativas a los empleados asociados**

La relación empleador/empleo en las cooperativas es un tema complejo cuando los empleados son además asociados de la cooperativa y, en consecuencia, sus propios empleadores. Estos asociados podrían tener intereses contradictorios en términos de asociación, por un lado, y de condiciones de trabajo (horario de trabajo, salario, derechos sindicales, etc.), por el otro. El problema varía según el tipo de cooperativa de que se trate<sup>176</sup>.

- En las cooperativas de servicios, es muy raro que los asociados sean empleados de su cooperativa.

---

<sup>176</sup> En este contexto ver la Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 8.1), *b*).

- En las cooperativas de consumidores, los empleados son frecuentemente asociados de su cooperativa. Sin embargo, el objeto de la cooperativa no es idéntico al del contrato laboral. Para evitar que los intereses de los empleados asociados sean dominantes, los derechos de voto de estos asociados deben ser limitados en aquellos temas relacionados con las condiciones de trabajo o la asamblea general debe delegar su poder de toma de decisiones sobre estos asuntos en el consejo de administración. La elección de este tipo de asociados para cargos de responsabilidad debe ser regulada adecuadamente. En general, el riesgo de que se presenten conflictos es bajo, dado que los empleados asociados se abstendrán de vulnerar los intereses del empleador en la medida que ellos mismos son sus propios empleadores. No obstante, esto es cierto sólo cuando la calidad de asociado en la cooperativa de consumidores no es, en realidad, una mera formalidad.
- En las cooperativas de trabajadores el conflicto es obvio. En este caso, el objeto del contrato de trabajo es «cooperativizado». Es idéntico al objeto de la cooperativa. Los distintos aspectos comprendidos en el derecho laboral pueden requerir de un tratamiento diferenciado. Aunque las normas sobre protección social, seguridad en el trabajo y seguridad del producto deben ser aplicadas en todos los casos, las normas del derecho laboral en sentido estricto pueden requerir de ciertas adaptaciones o, directamente, no ser aplicadas a estas relaciones, en la medida que los asociados consienten libremente organizar su trabajo de acuerdo a los principios cooperativos en lugar de buscar el establecimiento de una relación de dependencia laboral. Sin embargo, algunas legislaciones ven a la cooperativa –una persona jurídica separada– como el empleador, y a los asociados individuales como empleados en el marco de una relación regida por un contrato de trabajo, adicional a la relación de asociación regida por los estatutos y que ellos aceptan cuando ingresan en la cooperativa<sup>177</sup>.

## 5. ÓRGANOS Y ADMINISTRACIÓN

### 5.1 Principios

El funcionamiento de las cooperativas, en contraposición con el de las empresas capitalistas, depende de la participación de los asociados, quienes deben ser capaces de tener una influencia efectiva en los asuntos de la organización. Sin embargo, por su condición de entidad jurídica que opera como una empresa, la cooperativa debe ser capaz de actuar, hasta cierto punto, de manera independiente. Por lo tanto, la ley debe prever la aplicación simultánea del principio de democracia y del principio de eficiencia económica, es decir, debe atender las dos dimensiones de la definición de cooperativa: la asociativa y la empresarial.

---

<sup>177</sup> Ver OIT (1993).

La organización interna y la distribución de competencias entre los diferentes órganos de la cooperativa deben ser un reflejo de esta naturaleza dual. En términos generales, los asuntos relacionados con el carácter asociativo de la cooperativa –por ejemplo, las elecciones para cargos de dirección y toda otra decisión importante en esta materia– deben reflejar la voluntad de todos los asociados, con independencia del monto de sus contribuciones financieras. Estos temas deben ser tratados por la asamblea general. Los asuntos relacionados con la dimensión empresarial de la cooperativa deben ser tratados por el consejo de administración. La gestión cotidiana de la empresa debe ser delegada por el consejo de administración en un gerente (profesional) que trabaje bajo su supervisión. Esta delimitación de competencias tiene la finalidad de prevenir las ineficiencias que se presentan cuando asociados no informados conservan demasiadas potestades sobre la gestión y la de evitar la pérdida de identidad cooperativa cuando los asociados no tienen el control efectivo sobre la gestión debido a que los administradores utilizan su información sin consultar apropiadamente con ellos.

Estas consideraciones teóricas deben ser puestas a prueba en una realidad en la que, por diferentes motivos, el poder real es transferido, cada vez más, desde la asamblea general a la comisión de vigilancia, si ésta existe (ver más adelante), y de ahí al consejo de administración y luego a la administración. La división de poderes requerida en las cooperativas modernas debe ser equilibrada con un control eficiente sobre el rumbo que adquiere esta transferencia de poderes. Esto presupone, como mínimo, la existencia de profesionalismo a todos los niveles, empezando por los asociados, y eficientes mecanismos de control interno y externo (auditoría).

En muchas sociedades la posición y el papel de las personas de mayor edad deben ser considerados a la hora de buscar una distribución de poderes eficaz.

Una distribución de poderes transparente permite establecer más fácilmente las responsabilidades civiles y penales de las personas a cargo de la gestión de la cooperativa.

En base a estas consideraciones, el poder debe ser distribuido, al menos, entre:

- una asamblea general y;
- un consejo de administración que a veces es también denominado «junta directiva».

Aunque la cooperativa no está obligada a contar con una unidad de control, es aconsejable que, al menos, se prevea la posibilidad de su creación, dejando la decisión en manos de la asamblea general. Las cooperativas que cuentan con un órgano independiente de este tipo –un «comité de supervisión» o una «comisión de vigilancia»–, que actúa en nombre de los asociados de la cooperativa

a la manera de una mini asamblea general, por así decirlo, parecen funcionar mejor que aquellas que no lo tienen, porque a menudo los asociados carecen de las calificaciones necesarias para ejercer un control eficaz y continuo sobre el consejo de administración y los funcionarios encargados de la gestión, si los hubiera<sup>178</sup>.

Este sistema dual no reemplaza los mecanismos de control interno del consejo de administración, como las auditorías internas, ni sustituye a la auditoría externa obligatoria de la cooperativa.

En lo que refiere a la figura opcional de la «gerencia», debe señalarse que no se trata de un órgano de la cooperativa, dado que sus atribuciones son, en realidad, una delegación del consejo de administración.

## **5.2 Asamblea general**

### **5.2.1 Composición**

La asamblea general ordinaria y extraordinaria, compuesta exclusivamente por los asociados de la cooperativa, es el órgano supremo en la toma de decisiones de la cooperativa. Los terceros, en particular los inversores, podrían participar en las asambleas generales pero sin derecho a voto.

La asamblea general debe ser convocada, por lo menos, una vez al año. Las asambleas generales extraordinarias se efectúan a solicitud de las personas con derecho a convocarlas, de acuerdo con lo establecido en la ley o en los estatutos.

Pueden conformarse asambleas regionales y/o asambleas por sección cuando el tamaño de la cooperativa en términos de cobertura territorial o de cantidad de asociados fuera tal que el quórum necesario resulte difícil de alcanzar, o cuando los procedimientos de la asamblea general se convirtieran en demasiado engorrosos, o cuando lo requieran los diferentes intereses involucrados en el caso de una cooperativa multipropósito. Estas asambleas descentralizadas eligen a sus representantes ante una asamblea de delegados que reemplaza a la asamblea general. El orden del día de estas asambleas descentralizadas, así como sus modalidades de deliberación y votación, serán decididos a nivel central para garantizar la aplicación de las mismas normas en toda la cooperativa. Para reforzar la comunicación entre las diferentes partes, los integrantes del consejo de administración y de la comisión de vigilancia, si ésta existiera, deben participar en estas asambleas descentralizadas.

Estas reglas básicas sobre las asambleas generales se ajustan a la realidad de la mayoría de las cooperativas. En general, las cooperativas tienen raíces locales, en el sentido físico de la expresión. Aunque este hecho representa una garantía

---

<sup>178</sup> Para más detalles ver Münkner (1973).

frente a los cambios rápidos en sus actividades en la búsqueda de ventajas empresariales comparativas, no se debe ignorar la existencia de cooperativas que desarrollan sus actividades sin un centro físico definido y cuyos asociados están físicamente dispersos, a tal punto que incluso la celebración de reuniones de delegados se convierte en algo inconveniente, cuando no directamente imposible. Las nuevas formas de producción y comunicación ya no requieren de una unidad de producción física estable, ni de la existencia de un centro administrativo o de la presencia física de los asociados para la celebración de una asamblea general. Cuando los asociados consideren que alguno de estos requisitos es imprescindible, pueden establecerlo en los estatutos. De lo contrario, deben tener libertad para discutir y votar utilizando cualquier dispositivo tecnológico, siempre y cuando se eviten los posibles abusos en el ejercicio de los derechos de los asociados. Lo que importa es el control democrático de los asociados y no su presencia física en las reuniones, aunque esto todavía puede ayudar a generar y regenerar la confianza mutua necesaria entre ellos.

### **5.2.2 Facultades**

Como ya se ha mencionado, el carácter dual de las cooperativas, como asociaciones y empresas, es indicativo de la forma en que deben distribuirse las potestades entre la asamblea general y el consejo de administración. De acuerdo con la definición de cooperativa, los asociados utilizan la empresa cooperativa para alcanzar ciertos objetivos económicos, sociales y culturales. El consejo de administración/los administradores de la cooperativa deben contar con la libertad necesaria indispensable para una gestión eficiente de la empresa, mientras que todas las decisiones relativas a la cooperativa como asociación deben ser tomadas por la asamblea general.

Partiendo de esta distinción básica, puede elaborarse una lista de facultades exclusivas de la asamblea general. Estas facultades no pueden ser transferidas a ningún otro órgano o persona, ni siquiera mediante una decisión unánime de los asociados, dado que estas facultades son parte de los elementos distintivos de las cooperativas como organizaciones, a la vez que contribuyen a la claridad y la seguridad jurídicas.

Entre estas facultades la más importante es el derecho y la obligación de aprobar y modificar los estatutos dentro de los límites establecidos por la ley y por los principios y valores cooperativos universalmente reconocidos. Esta es la razón por la que los estatutos son analizados con mayor profundidad en los apartados siguientes.

#### **5.2.2.1 Estatutos**

##### **5.2.2.1.1 Principios**

La asamblea general –o la primera reunión constitutiva de los asociados fundadores– regula sobre un determinado asunto cuando la ley no se pronuncia expresamente, cuando el legislador deja abierta la posibilidad de elegir entre

varias opciones o invita a especificar disposiciones jurídicas sobre el tema, o cuando los asociados deciden reformular el texto de ciertas cláusulas de la ley para facilitar su comprensión o para transformarlas en más operacionales.

Lo que se ha dicho en relación a las «leyes modelo» es igualmente válido para los estatutos. Aunque la adopción de estatutos modelo reconocidos por las autoridades hace que el registro sea más sencillo debido a su supuesta conformidad con la ley, su adopción no debe ser obligatoria. Adicionalmente, la elaboración de los estatutos por parte de los asociados (potenciales) constituye una oportunidad única de aprendizaje/educación. La experiencia demuestra que la oportunidad de discutir los principios y valores cooperativos entre los asociados está presente únicamente en el momento fundacional de la cooperativa, y que, cuanto más tiempo se dedique a esta discusión al inicio, menos probables serán los conflictos sobre la interpretación del contenido de los estatutos durante la fase operativa de la cooperativa.

#### 5.2.2.1.2 Contenidos de los estatutos

##### *5.2.2.1.2.1 Contenidos obligatorios mínimos de los estatutos*

Los estatutos deben abordar los siguientes aspectos:

- el nombre y la razón social de la cooperativa, que pueden ser escogidos libremente siempre que no haya confusión posible con el nombre de otra entidad jurídica previamente registrada y que no se generen dudas sobre la responsabilidad financiera limitada de la cooperativa y el tipo de responsabilidad financiera de los asociados;
- la ubicación de la sede central, cuando ésta exista, su dirección postal y, tal vez, las condiciones para su traslado a otra ubicación;
- la definición del objeto de la cooperativa, incluyendo la indicación sobre si tiene un solo propósito o se trata de una cooperativa multipropósito;
- las condiciones y procedimientos para la admisión, renuncia/retiro, exclusión y suspensión de los asociados. Los criterios respectivos deben reflejar el carácter particular de la cooperativa en cuestión, así como su condición de cooperativa de primer grado, de segundo grado o de un grado aún superior;
- el valor de las partes sociales y las cantidades mínima y máxima a ser suscritas por cada asociado. Es necesario garantizar que estos valores se definan basándose en los medios económicos de aquellos asociados con menores recursos, que el valor de las partes sociales sea lo suficientemente alto como para soportar los objetivos definidos para la cooperativa y que estimule a los asociados a ejercer sus derechos de control. Este último punto debe considerarse especialmente en aquellos países que permiten el establecimiento de cooperativas sin un capital social;

- el procedimiento y las condiciones para la suscripción y el pago de aportes de capital. Los aportes pueden realizarse en efectivo o aplicando la parte del excedente que le corresponde a cada asociado, en especie (transmitiendo la titularidad de la propiedad, si existiera), en trabajo o a través de la prestación de un servicio;
- el tipo de responsabilidad financiera de los asociados por las deudas de la cooperativa;
- la administración de los registros de la cooperativa y los documentos a mantener;
- las condiciones y procedimientos para convocar y realizar las asambleas generales (formalidades de notificación, elaboración y notificación del orden del día, elección de quien presidirá la sesión –que preferiblemente no debería ser un integrante del consejo de administración–, quórum, derechos de votación, etcétera);
- el tamaño limitado del consejo de administración; los criterios de elegibilidad y calificación requeridos para los diferentes cargos, la duración de los mandatos y el procedimiento de reembolso de sus gastos y viáticos y la compensación del gerente, si éste existiera; los derechos y obligaciones de dichos cargos y los procedimientos que deben seguir en la toma de decisiones;
- los procedimientos y condiciones para convocar al consejo de administración y a la comisión de vigilancia, si ésta existiera (quórum, votaciones, etcétera);
- en relación a los aspectos financieros, la formación de capital y la constitución de reservas y fondos legales;
- la distribución de los excedentes y la cobertura de las pérdidas;
- el reembolso del capital en caso de finalización de la condición de asociado o de liquidación de la cooperativa;
- la determinación del ejercicio económico;
- los sistemas de auditoría (financiera específica de las cooperativas, la auditoría y el asesoramiento social y de gestión y, tal vez, la auditoría «societal») y las calificaciones de los auditores;
- las condiciones y procedimientos para la disolución voluntaria;
- los procedimientos de solución de controversias;
- la especificación de cualquier otro asunto legal;
- el procedimiento para modificar los estatutos.

#### 5.2.2.1.2.2 *Contenidos adicionales no obligatorios de los estatutos*

Sin que éstas sean obligatorias, los estatutos también pueden incluir disposiciones sobre:

- la duración de la cooperativa;
- su área geográfica de actividad;
- su afiliación a una o varias organizaciones cooperativas de segundo grado o de un grado superior;
- la designación de una comisión de vigilancia;
- la naturaleza y el volumen de las transacciones con los usuarios no asociados. Debe encontrarse un equilibrio entre la eficiencia y la autonomía de la cooperativa. Esto puede traducirse en la definición de un umbral (porcentaje de la facturación total que no debe ser superado por las transacciones con los usuarios no asociados). Estas operaciones deben ser contabilizadas por separado en las cuentas de la cooperativa;
- la remuneración de los administradores. Si bien es cierto que según los principios cooperativos los administradores no deben ser remunerados, también lo es que esto podría impedir que los miembros con menos recursos financieros puedan acceder al cargo de administrador. La remuneración no debería ir en función de la cifra de negocios ni de las ganancias o el excedente de la cooperativa;
- la cantidad de aportes sociales adicionales o suplementarios por asociado y las condiciones para su suscripción e integración;
- la aceptación de inversiones de no asociados y los derechos respectivos;
- la conformación de asambleas regionales y/o por secciones, sus procedimientos de toma de decisiones y de votación y la cantidad de delegados que representarán a dichas asambleas a nivel central;
- la votación por poder;
- el establecimiento de fondos estatutarios de educación o de otro tipo;
- el establecimiento de comisiones/comités, sus tareas, su duración y las calificaciones de sus miembros;
- cualquier otro asunto que esté comprendido entre los aspectos a ser regulados autónomamente por las cooperativas.

#### 5.2.2.2 **Otras facultades**

Además de elaborar y modificar los estatutos, la asamblea general tiene la potestad de decidir sobre las siguientes materias:

- la elaboración de actas de sus reuniones;

- la distribución de atribuciones entre los diferentes órganos de acuerdo con los principios antes mencionados y la adopción de reglamentos internos para cada uno de ellos;
- la elección y destitución de los integrantes de la comisión de vigilancia (si existiera) y del consejo de administración, a menos que estos últimos sean designados por la comisión de vigilancia. Cuantas más facultades tenga el consejo, más sencillo debe ser el procedimiento de remoción del cargo;
- la distribución de excedentes y la cobertura de las pérdidas;
- la fusión, escisión, transformación en otro tipo de entidad jurídica o disolución de la cooperativa;
- las decisiones relacionadas con eventuales limitaciones al monto de los préstamos, depósitos o inversiones;
- la designación de los auditores, la duración de su mandato y su remuneración;
- la consideración de los informes de los auditores, así como del informe anual (incluyendo el plan de actividades anual);
- la aprobación o el rechazo de la gestión de los integrantes del consejo de administración;
- la aprobación del presupuesto anual;
- la decisión final sobre la admisión, la expulsión o la suspensión de los asociados;
- la educación y la formación de los asociados y empleados;
- la extensión de la duración de la cooperativa;
- la decisión sobre si el consejo de administración puede nombrar a un gerente profesional, ya sea asociado o no de la cooperativa;
- la posible creación de comités con tareas específicas y la duración de su mandato.

### **5.2.3 Toma de decisiones**

#### **5.2.3.1 Quórum**

El procedimiento de toma de decisiones debe respetar los principios de democracia y de eficiencia económica. La fijación de un quórum, esto es, el número mínimo de asociados que deben estar presentes o representados en la asamblea general para deliberar y votar válidamente, constituye un compromiso entre estos dos principios.

Este quórum es a menudo expresado como un porcentaje de la cantidad de asociados existentes en el momento de la reunión de la asamblea general, como una

cifra absoluta o como una combinación de ambos, lo que puede variar además en función de los temas incluidos en el orden del día de la asamblea general.

Deben adoptarse disposiciones para los casos en los que la asamblea general falla repetidamente en la obtención del quórum necesario para sesionar. Como regla general, una segunda reunión convocada dentro de un período breve de tiempo y con el mismo orden del día puede decidir con independencia de la cantidad de asociados presentes o representados.

### **5.2.3.2 Votación**

En las cooperativas de primer grado la regla básica para las votaciones es «un asociado, un voto». Esto se aplica también a los asociados que son personas jurídicas.

Excepcionalmente, pueden otorgarse derechos de voto plural (en cantidad limitada) a través de los estatutos. Para asignar estos derechos puede utilizarse el volumen de transacciones con la cooperativa u otro criterio. No obstante, los derechos de voto plural no pueden ser otorgados, en ningún caso, sobre la base del monto de los aportes financieros de los asociados. Los derechos de voto plural no pueden ser ejercidos cuando se toman decisiones sobre «cuestiones importantes» especificadas en la ley. Estas «cuestiones importantes» probablemente sean aquellas vinculadas al carácter asociativo de las cooperativas. Los derechos de voto plural serán otorgados más bien en los asuntos relativos a las actividades de la empresa cooperativa. En ningún caso un solo asociado podrá estar en condiciones de tomar decisiones en virtud de la cantidad de derechos a voto que detente o represente.

En las organizaciones cooperativas de segundo o superior grado, puede aplicarse un sistema de derecho de voto plural (o voto ponderado) sin que operen las restricciones antes mencionadas, aunque en línea con los principios democráticos (ver el segundo principio cooperativo, Gestión democrática por parte de los socios).

La ley también debe regular los criterios para el otorgamiento de los derechos de voto a los delegados, es decir, a los asociados electos por las asambleas regionales o por sección, si existieran, para su representación en la asamblea general.

En el caso que los no asociados o los asociados no usuarios, especialmente los inversores, tengan derechos de voto, éstos deben ser regulados de manera de asegurar que no superen a los de los asociados regulares. No obstante, debemos subrayar que la asignación de derechos de voto a estas personas constituye una desviación severa de los principios cooperativos.

Por las razones antes mencionadas, los derechos de voto de los empleados asociados también deben ser restringidos, excluyéndolos de las decisiones sobre temas relacionados con su propio empleo.

Si se admite la votación por poder, el apoderado debe ser un asociado de la cooperativa y no debería representar a más de dos o tres asociados, incluido él mismo.

Al menos las decisiones más importantes deberían ser tomadas mediante el voto secreto para limitar la influencia de ciertos asociados, en particular de quien preside la asamblea general. Las elecciones siempre deberían realizarse mediante el voto secreto.

La votación por correo postal, vía Internet o por cualquier otro medio tecnológico puede ser una forma de hacer participar al mayor número posible de asociados en el proceso de toma de decisiones, siempre que la presencia física de los asociados no sea necesaria o posible y que los derechos de los participantes no sean limitados.

### **5.2.3.3 Mayorías**

En general, las decisiones pueden ser tomadas por mayoría simple, siempre que la cantidad de asociados especificada como el quórum mínimo esté presente o representada. Las decisiones relacionadas con el carácter asociativo de las cooperativas –por ejemplo, la modificación de los estatutos, la aprobación de una fusión, escisión, disolución o transformación de la cooperativa, o la afiliación a una organización de integración– deben ser tomadas por una mayoría calificada, generalmente por una mayoría de dos tercios.

## **5.3 Consejo de administración**

### **5.3.1 Principios**

Dada su condición de órgano ejecutivo de la cooperativa, el consejo de administración debe funcionar de acuerdo a normas jurídicas precisas.

### **5.3.2 Disposiciones relativas al consejo de administración**

La ley debe contener normas sobre:

- los criterios de elegibilidad, incluyendo la cuestión de si todos los integrantes del consejo deben ser asociados de la cooperativa o no;
- incompatibilidades, ya sean de naturaleza económica, personal, política o de otro tipo. Por ejemplo, la incompatibilidad de ser integrante de la comisión de vigilancia, si existiera, y del consejo de administración dentro de un mismo período o en los ejercicios económicos en los que la comisión de vigilancia supervisa al consejo. Esto también se puede aplicar a los integrantes de una misma familia (a ser definido);
- la duración del mandato y la posibilidad de reelección;
- el quórum y la modalidad de votación;

- las calificaciones de los integrantes del consejo de administración. Estas calificaciones deben ser técnicas y personales. En el primer caso, el consejo de administración puede compensar sus carencias contratando a un gerente profesional (no asociado), pero nada podrá reemplazar la falta de confianza de los asociados en sus representantes. Además, debe considerarse que el consejo de administración no sólo actúa sobre los intereses de los asociados actuales sino también sobre los de los asociados futuros, especialmente en lo que refiere a la gestión de los activos;
- más allá de si la cooperativa cuenta o no con un gerente profesional, el consejo siempre debe ser competente, es decir, que los integrantes del consejo deben contar con las calificaciones necesarias para la gestión de su cooperativa específica<sup>179</sup>. Una de las diferencias entre las cooperativas y las empresas centradas en el capital es que las personas responsables deben ser capaces de gestionar los activos de la cooperativa, al mismo tiempo que prestan servicios a los asociados, dentro de los límites establecidos por los estatutos y las decisiones de la asamblea general;
- responsabilidad de los integrantes del consejo. La responsabilidad individual de un integrante del consejo puede ser excluida cuando éste exprese su opinión disidente respecto a una decisión, a más tardar, inmediatamente después de tener conocimiento de su adopción. La responsabilidad puede ser más estricta cuando el consejo o algunos de sus integrantes individuales recibe un salario de la cooperativa.

En los casos en los que los no asociados o los asociados no usuarios, principalmente los inversores, tengan el derecho a ser parte del consejo de administración, se debe asegurar que estas personas no puedan tomar decisiones por sí solas, ni conformar una minoría de bloqueo.

### 5.3.3 Facultades

La lista de facultades/obligaciones del consejo de administración abarca, por defecto, todos los asuntos que no son explícitamente ubicados bajo la autoridad de la asamblea general. Incluye la facultad/obligación de:

- representar a la cooperativa en todos los actos de la vida civil, administrarla y gestionarla. Esta facultad es limitada por la capacidad legal de la cooperativa<sup>180</sup> y las decisiones tomadas por la asamblea general. Por ejemplo, la asamblea general puede fijar un techo financiero máximo por encima del cual el consejo de administración no puede por sí mismo obligar a la cooperativa, o resolver que ciertas decisiones del consejo de administración deben

---

<sup>179</sup> Ver Münkner (1993).

<sup>180</sup> Ver parte 3, sección 3.1, Registro.

ser aprobadas por unanimidad. La ley debería aclarar si dichas restricciones tienen un efecto sobre terceros o si están limitadas a las relaciones internas de la cooperativa;

- mantener los registros y libros contables de la cooperativa y las actas de sus propias reuniones;
- asegurarse de que las cuentas y el balance se elaboran de acuerdo con la normativa vigente, siempre teniendo presente el carácter específico de las cooperativas;
- verificar que la auditoría se lleva a cabo regularmente y dentro de los límites de tiempo establecidos antes de analizar las conclusiones con la comisión de vigilancia, si existiera, y/o con la asamblea general;
- facilitar la tarea de los auditores;
- convocar las asambleas generales ordinarias y extraordinarias y preparar su orden del día de acuerdo con los estatutos;
- preparar el informe de gestión (incluyendo un plan de actividades para el año siguiente) y el presupuesto anual;
- admitir, excluir o suspender a los asociados, eventualmente de forma temporal y dependiendo de la ratificación de la asamblea general;
- en caso de vacante, cooptar a nuevos asociados para integrar el consejo, salvo que esta potestad estuviera explícitamente reservada a la asamblea general o a la comisión de vigilancia, si existiera;
- facilitar el ejercicio de sus derechos a los asociados y asegurarse de que asumen sus obligaciones;
- nombrar, si fuera necesario, a un gerente o director, asociado o no de la cooperativa y asegurar que el gerente o director lleve a cabo adecuadamente las tareas asignadas. En la práctica, este empleado debe asumir las funciones que no son explícitamente reservadas al consejo de administración. Puede emplear y dirigir al número necesario de personal. Cuando el trabajo del consejo de administración requiera hacer uso de sus conocimientos o competencias técnicas profesionales, el gerente puede ser integrado como miembro del consejo, con o sin derecho a voto, dependiendo de si es asociado de la cooperativa o no o de si los estatutos lo prevén;
- si fuera necesario, presentar la solicitud de apertura de un procedimiento de quiebra;
- asegurarse de que su propio funcionamiento sea transparente, mediante la aprobación de reglamentos internos, a menos que éstos deban ser aprobados por la asamblea general;

- asumir responsabilidad solidaria y conjunta en caso de actos ilícitos;
- hacerse cargo de cualquier otro derecho u obligación asignados por la asamblea general o contenidos en los estatutos.

## 5.4 Comisión de vigilancia (\*)

### 5.4.1 Composición

Cuando la ley prevea el establecimiento obligatorio o voluntario de una comisión de vigilancia, ésta llevará adelante la función de control en favor de los intereses de los asociados. En consecuencia, estará exclusivamente integrada por asociados de la cooperativa. Puede ser descrita como una mini asamblea general permanente. Su establecimiento puede ser visto como parte de un autocontrol eficiente.

### 5.4.2 Disposiciones relativas a la comisión de vigilancia

Al igual que para el consejo de administración, la comisión de vigilancia debe ser regulada por un conjunto de disposiciones, en particular sobre:

- los criterios de elegibilidad y la prohibición de participar al mismo tiempo en el consejo de administración o de haber participado en un ejercicio económico que esté siendo sometido al control de la comisión de vigilancia. También debe ser evitada la presencia de varios integrantes de una misma familia (a ser definido) en uno o varios órganos (ver *supra*);
- las calificaciones de los integrantes de la comisión de vigilancia. Para estar en condiciones de controlar eficazmente el consejo de administración y la gerencia, si ésta existiera, los integrantes de la comisión de vigilancia deben contar con el tiempo y las capacidades necesarias;
- la duración de su mandato;
- el quórum y el procedimiento de votación;
- la responsabilidad financiera.

### 5.4.3 Facultades

La principal tarea de la comisión de vigilancia es controlar las actividades del consejo de administración, de la gerencia, si existiera, y de cualquier otra comisión. Para ser capaz de desarrollar esta tarea, tendrá acceso a toda la información en todo momento. Dado que sólo responde a la asamblea general, solamente puede recibir órdenes de dicho órgano.

---

(\*) En algunas legislaciones la «comisión de vigilancia» o «comité de supervisión» es un órgano –facultativo u obligatorio– intermedio entre la asamblea y el consejo de administración que controla a éste y a veces designa a sus miembros. En otros países, especialmente en América Latina y España, se trata de un órgano obligatorio que, bajo distintas denominaciones, se encarga de la fiscalización de la cooperativa (N.T.).

Además de estas amplias atribuciones, puede tener algunas otras más específicas. Por ejemplo, en el caso que el consejo de administración no convoque adecuadamente a la asamblea general, podría hacerlo la comisión de vigilancia, además de elegir a los integrantes del consejo de administración, sujeto a la confirmación de la asamblea general, en los casos en los que ésta no lo haga o cuando exista una vacante y sea imposible que la asamblea adopte una decisión rápida.

## **6. FORMACIÓN DE CAPITAL Y DISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS**

### **6.1 Recursos financieros<sup>181</sup>**

#### **6.1.1 Principios**

La autonomía de las cooperativas no será real a menos que tengan la independencia económica y, en particular, la independencia financiera necesarias.

La competencia creciente pone en una situación difícil a las cooperativas en más de un país. Las economías de nuestros días son globales y otorgan una ventaja competitiva a aquellos que pueden acceder fácilmente al capital con el que participar en la producción que hoy sobresale: la producción de conocimiento y/o la adquisición de conocimiento como un medio de producción. Pero incluso las cooperativas que actúan en los sectores menos intensivos en capital tienen dificultades para acceder a la financiación necesaria para sus actividades. Su capital varía con la cantidad de asociados. Como norma general, los asociados de la cooperativa tienen recursos financieros (o de otro tipo) limitados. Dado que los aportes adicionales de capital no incrementan el poder de voto de quien los efectúa y que el pago de intereses es limitado, generalmente los asociados no son propensos a invertir más que sus aportes sociales obligatorios, tendencia que es mucho más marcada todavía entre los no asociados.

Las dificultades para alcanzar un monto de capital suficiente son percibidas por muchos como el principal problema de las cooperativas. Si los gobiernos quieren evitar que las cooperativas sean condenadas a la baja productividad y al desarrollo de actividades poco originales, deben velar por que la base de capital de las cooperativas, inherentemente débil, sea llevada a un nivel que les permita hacer frente a los fuertes vientos de la competencia nacional, regional, internacional y global. De este modo, en particular en los países industrializados, los legisladores han abierto la puerta a una formación de capital similar a la de las sociedades de capital, lo que, sin embargo, pone en peligro<sup>182</sup> la identidad cooperativa. Aunque es importante hacer un mejor uso de las ventajas comparativas/competitivas de

---

<sup>181</sup> Sobre los diversos instrumentos financieros, ver Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, 1996, 2001, 2003, y *The World of Cooperative Enterprise*, 1994, 1995 y 1996.

<sup>182</sup> Ver parte 1, sección 2, La evolución del derecho cooperativo: desde la distinción entre tipos de empresa hacia la uniformización.

las cooperativas para participar en mercados competitivos, es también importante subrayar que, por definición, las posibilidades financieras de las cooperativas no pueden igualarse con las de las empresas centradas en el capital.

La autonomía de las cooperativas deriva principalmente de un sistema cuidadosamente equilibrado de financiamiento interno y externo, en el que este último se consigue, por ejemplo, a través de operaciones con no asociados, inversiones de los asociados no reembolsables e inversiones de no asociados. El conflicto entre los intereses de los usuarios y los de los inversores, que es evitado por el modelo cooperativo, es probable que se presente en cualquier mecanismo de financiamiento externo.

## **6.1.2 Recursos financieros internos**

### **6.1.2.1 Aportes sociales de los asociados**

Los aportes sociales de los asociados no constituyen una inversión atractiva. Las partes sociales integradas son dinero que los asociados ponen a disposición de sus cooperativas por el tiempo que dure su calidad de tales, para que la cooperativa obtenga el(los) objetivo(s) conjuntamente establecido(s).

Las partes sociales son nominativas, indivisibles, intransferibles (salvo que la asamblea general haya decidido lo contrario), inembargables y no negociables.

En las cooperativas de primer grado el importe de capital en poder de cada asociado debe ser limitado, de modo que el principio de igualdad de los asociados no se vea amenazado en términos reales. Cuando este equilibrio se ve alterado por el retiro de alguno de los asociados, la cooperativa debe redistribuir las partes sociales.

Para restablecer el equilibrio en la relación entre la situación económica general y el valor nominal de las partes sociales, las cooperativas deberían poder revalorizarlas bajo la estricta supervisión de las autoridades competentes.

Como se ha dicho, las partes sociales deben ser aportadas en efectivo o cediendo una parte del excedente al que cada asociado tiene derecho, en especie (transmitiendo la titularidad de la propiedad, si existiera), en trabajo o a través de la prestación de un servicio.

Deben establecerse los criterios para la valuación de los aportes y deben designarse las personas habilitadas para efectuar dicha valuación.

### **6.1.2.2 Aportes adicionales de los asociados**

Un medio para mejorar el financiamiento interno y para incrementar la solvencia de las cooperativas en el sentido de su capacidad para tomar préstamos es la emisión de partes sociales adicionales. Puede ser ventajoso alentar a los

asociados a que suscriban aportes adicionales o suplementarios. Estos aportes pueden ser concebidos de manera que no impliquen obligaciones financieras adicionales, mediante el otorgamiento del derecho a pagos de interés fijo, concediéndoles el carácter de aportes reembolsables a petición y/o con el otorgamiento del derecho de participación en las reservas frente al retiro del asociado, aún cuando las reservas sean, de otra manera, indivisibles.

### **6.1.2.3 Capital social mínimo**

Otra forma de mejorar la responsabilidad y la solvencia es la fijación de un importe mínimo para el capital social, aún cuando esto signifique que no puedan ser reembolsadas inmediatamente las partes sociales de los asociados que se retiran o que los asociados que permanezcan en la cooperativa se vean obligados a contribuir a la recapitalización mediante la realización de pagos suplementarios. Un sistema de este tipo, que separa el monto del capital social de la cantidad de asociados, acerca a las cooperativas a la estructura financiera de las empresas capitalistas.

### **6.1.2.4 Fondo de reserva legal**

Por el contrario, los incentivos para constituir un fondo de reserva son un modo genuinamente cooperativo de superar, al menos parcialmente y con el paso del tiempo, las debilidades financieras inherentes de las cooperativas. El fondo de reserva amortigua los efectos de la falta de liquidez y de la pérdida de valor de los aportes obligatorios. Protege los intereses de terceros del mismo modo que lo hace el requerimiento de un capital mínimo. El fondo de reserva no debe permanecer ocioso, sino que debe ser utilizado. Debe ser obligatorio. Si es indivisible, al menos hasta la liquidación involuntaria, dicho fondo asegura una estabilidad mínima y limita los riesgos de una liquidación voluntaria motivada por la especulación. Este capital inmovilizado opera también como un vínculo intergeneracional, un factor que favorece la sostenibilidad<sup>183</sup>.

El fondo de reserva legal se nutre de:

- la transferencia de la totalidad de las utilidades obtenidas en las operaciones con los usuarios no asociados;
- la transferencia de un porcentaje mínimo de los excedentes obtenidos en las transacciones con los asociados hasta que el fondo alcance un monto determinado, en general un monto equivalente al capital social. No someter estos fondos al impuesto a la renta incentivará al establecimiento de estas reservas (indivisibles). Este tratamiento tributario especial puede ser justificado por la protección de los intereses de terceros y del interés

---

<sup>183</sup> Ver parte 1, sección 3, La viabilidad de las cooperativas en la economía global y las cuestiones de política jurídica.

público, dado que la estructura de capital específica de las cooperativas les impide un acceso sencillo a los mercados financieros. Este es un ejemplo de la importancia del concepto de derecho cooperativo en el sentido amplio. Esto debe ser aplicado al menos cuando el fondo de reserva es indivisible;

- la transferencia de ingresos procedentes de actividades no relacionadas con el objeto de la cooperativa, como la venta de activos fijos.

Por otro lado, el legislador debe estimular el establecimiento de fondos de educación, de formación, sociales y de cualquier otro tipo. El uso previsto para estos fondos debe ser respetado imperativamente.

#### **6.1.2.5 Grupos cooperativos**

Algunas cooperativas han estado experimentando exitosamente con el establecimiento de los denominados grupos cooperativos, es decir, empresas filiales en forma de empresas capitalistas que pueden acceder al mercado financiero. Dado que este esquema sirve a los intereses de los asociados y que éstos mantienen el control de las operaciones de estos grupos, podría ser una vía para hacer frente a las mayores necesidades de capitalización, especialmente para las actividades de alto valor agregado.

#### **6.1.3 Recursos financieros externos**

Desde hace ya un buen tiempo, las obligaciones y los bonos subordinados negociables han sido permitidos por algunas legislaciones. Siempre que se tomen algunas precauciones más bien técnicas y que el monto de estas inversiones externas no cree una dependencia real de la cooperativa con ese capital, estos recursos no afectarán la autonomía de los asociados dado que no implican la concesión de derechos de voto y/o de participación.

Otra forma de atraer financiamiento externo es la emisión de certificados de inversión transferibles para los asociados (internos) y los no asociados junto con el derecho a participar en la distribución de utilidades y excedentes y en la distribución de activos en caso de liquidación. Mientras estos certificados no otorguen ningún poder en la toma de decisiones o, en el caso de los asociados, no impliquen ningún poder adicional de decisión, pueden representar un caso aceptable de alejamiento de los principios cooperativos. Si, por el contrario, estos certificados otorgan derechos de voto, aún cuando sean limitados, el control de los asociados está en peligro.

Como se ha dicho, en lo que atañe al financiamiento externo, es fácil que las características distintivas de las cooperativas puedan ser puestas en riesgo. Lo ideal sería que los asociados de la cooperativa sean los únicos «inversores» y usuarios (principio cooperativo de identidad). Los asociados no usuarios y los usuarios no asociados han sido aceptados como «desviaciones» del principio de identidad. La admisión de asociados inversores y de inversores no asociados va

todavía un paso más allá en el alejamiento del principio de identidad. Cuando las partes sociales de la cooperativa pueden ser comercializadas en la bolsa de valores, como lo prevén algunas legislaciones, y la participación social de los asociados en el capital pasa a tener sólo un valor simbólico, los titulares del capital se convierten en anónimos y la estructura (de capital) de las cooperativas ya no puede ser distinguida de la de las sociedades de capital. Además de violar el principio de identidad, estas prácticas comprometen el principio de promoción de los asociados.

#### **6.1.4 Operaciones con usuarios no asociados**

De algún modo, las transacciones con no asociados pueden ser consideradas como financiamiento externo. Por definición, las denominadas cooperativas cerradas no realizan operaciones con usuarios no asociados. A menudo las cooperativas cuyos asociados están relacionados a través de lazos adicionales/especiales –por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito creadas dentro de una empresa o un barrio– tienden a excluir las transacciones con usuarios no asociados. No obstante, dependiendo de sus objetivos y de su situación, cada cooperativa debe decidir si también quiere ofrecer sus servicios a los no asociados.

Si las operaciones con usuarios no asociados son permitidas, es importante no dejar que pongan en peligro la autonomía y la independencia de la cooperativa. Como ya se ha mencionado, el volumen de las operaciones con los no asociados debe ser, por lo tanto, limitado. Esto podría lograrse fijando un porcentaje de la facturación total, por encima del cual no se puedan realizar transacciones con usuarios no asociados. También podría ser importante evitar la situación en la que los usuarios no asociados se ubiquen en una posición monopólica o monopsónica frente a la cooperativa.

A los efectos tributarios, de la distribución del excedente y de la asignación de partidas al fondo de reserva legal, la contabilidad debe distinguir entre las operaciones realizadas con los asociados y las realizadas con los usuarios no asociados.

### **6.2 Distribución de excedentes**

Como ya se ha dicho, es importante distinguir entre utilidad y excedente. Por definición, en las operaciones con sus asociados las cooperativas deben aplicar precios cercanos al costo<sup>184</sup>. Para cubrir los riesgos relacionados con el mercado, debe incluirse un margen que, sin embargo, será reintegrado a los asociados

---

<sup>184</sup> La expresión «cercanos al costo» es usada aquí de un modo diferente al utilizado en los textos económicos. Como se ha dicho, en el cálculo del costo sólo se excluye el margen de utilidad, quedando incluido el costo de las inversiones, etc.

al finalizar el ejercicio económico, siempre que el riesgo no se haya materializado y que el balance arroje un excedente. Si esta distribución en forma de reembolsos (retornos) es pagada a los asociados, calculándola en proporción a las operaciones realizadas con la cooperativa, constituye entonces un ajuste de precios diferido, lo que en términos tributarios es un factor de costo. Por lo tanto, en lugar de hablar de «utilidad» se debe hablar de excedentes temporales. Las consecuencias en relación al impuesto a la renta son obvias: donde no hay utilidades, esas «utilidades» no pueden ser gravadas.

Existen dos modos posibles de calcular el excedente: la deducción de los costos por transacción (es decir, individualizado) o la deducción del monto total de costos de los excedentes totales. La elección dependerá también del tipo de cooperativa.

El excedente será distribuido de la siguiente manera:

- transferencia al fondo de reserva legal;
- transferencia a los fondos estatutarios, si existieran;
- pago de un interés limitado sobre los aportes sociales integrados a una tasa no más alta que la pagada por los bancos comerciales para cierta clase de depósitos y sobre las inversiones, si las hubiera;
- reembolsos (retornos) a los asociados calculados en proporción a sus operaciones con la cooperativa;
- eventualmente, pago de bonificación a los empleados.

Cualquier pago a los asociados está condicionado por el cumplimiento de sus obligaciones, especialmente la obligación de realizar sus aportes sociales.

### **6.3 Reembolso de capital**

En el caso de renuncia/retiro o exclusión, las partes sociales son reembolsadas a su valor nominal, para evitar la especulación. Como se ha dicho antes, cuando el interés económico de la cooperativa se ve seriamente amenazado por un reembolso inmediato o cuando este último conduzca a la violación del requerimiento de un capital mínimo (si éste existiera), el pago puede ser retenido, aunque sólo durante un período de tiempo razonable.

Como regla general, se aplica el mismo tipo de reembolso de las partes sociales en caso de liquidación. Los fondos restantes después de la liquidación son transferidos al movimiento cooperativo, a una organización de caridad o de interés público o, en el caso excepcional en el que el fondo de reserva legal sea divisible, pueden ser distribuidos entre los asociados aplicando el método usado en la distribución del excedente al final del ejercicio económico, por lo que la antigüedad de los asociados podría ser considerada como un criterio adicional.

## 7. AUDITORÍA

La implementación de un sistema de auditoría interna y externa, periódica, regular y específica de las cooperativas que analice la situación financiera, de gestión, social y «societal» de las cooperativas a través de profesionales independientes y calificados, junto con el asesoramiento sobre cómo mejorar la gestión y administración, es una condición *sine qua non* para un desarrollo saludable de las cooperativas.

El propósito de la auditoría es variado. Se trata de verificar periódicamente si todo el mundo está respetando las reglas del juego. Es un control de si la atribución del estatus de persona jurídica continúa justificándose. Contribuye a asegurar que los intereses de terceros, administradores y asociados han sido respetados.

La auditoría interna se llevará a cabo en forma continua por un grupo de asociados. La cantidad de integrantes del grupo, la duración de su mandato, las calificaciones requeridas para integrarlo, sus potestades, sus deberes y su remuneración serán especificadas por la asamblea general. Su responsabilidad civil y penal podría ser remarcada en la resolución de la asamblea general. Los auditores internos no pueden ser o haber sido miembros de un órgano de la cooperativa que esté sujeto a su control. Se aplican los mismos criterios de incompatibilidad que se aplican a los integrantes del consejo.

La auditoría externa se llevará a cabo por una organización cooperativa de grado superior o por auditores privados, preferiblemente auditores matriculados. Si el movimiento cooperativo no estuviera capacitado aún para prestar estos servicios y si los servicios privados no estuvieran disponibles o fueran muy costosos, una autoridad pública podría auditar temporalmente a las cooperativas. En ningún caso, una unidad administrativa encargada de la promoción o el registro de las cooperativas podría actuar como auditora. Una autoridad pública puede ejercer la potestad de auditar permanentemente si su independencia con respecto a las injerencias del gobierno estuviera garantizada.

La especificidad de las cooperativas requiere que el auditor realice exámenes adicionales además de los que habitualmente se efectúan en otro tipo de empresas. Estos estudios adicionales son necesarios para asegurar que las cooperativas cumplen con la tarea de promover a sus asociados. Cuando el crecimiento económico de la cooperativa requiera de sistemas de gestión que no permitan la participación directa de los asociados, es aún más importante demostrar transparencia en la gestión para preservar la naturaleza democrática de las cooperativas.

Debe ser considerado especialmente el hecho de que los objetivos de los asociados difieren de los intereses, meramente financieros, habituales en los accionistas de otros tipos de empresa.

En consecuencia, la auditoría de una cooperativa no puede ser realizada únicamente sobre la base de los documentos contables. Los auditores tienen que verificar si los objetivos generales, establecidos por los asociados, fueron alcanzados o al menos adelantados y que las decisiones de la administración fueron tomadas en conformidad con ellos (auditoría de gestión para el establecimiento de un balance social, además del financiero o económico). El examen de las actas de las reuniones del consejo de administración podría aportar información útil. Los asociados deben ser consultados y su opinión tomada en cuenta en la elaboración del informe final. En términos generales, el auditor debe tener acceso a todo el material, a las instalaciones y a las personas capaces de informarle sobre las operaciones de la cooperativa. El auditor externo tendrá también acceso a los resultados de la auditoría interna.

Los auditores no deben limitar su tarea a un control *ex post*, sino que también deben asesorar sobre cómo mejorar la gestión y la administración de la cooperativa. El conflicto potencial entre el monitoreo y el papel promocional no ha conducido a problemas significativos en aquellos países donde esta modalidad de auditorías ha venido siendo realizada desde hace muchos años.

Mientras que la auditoría interna es realizada de forma continua, la frecuencia de la auditoría externa podría variar en función del volumen de facturación, el tipo de actividades, el tamaño del capital, el volumen de negocios con no asociados y otros criterios similares a los utilizados para definir a las estructuras cooperativas simplificadas<sup>185</sup>.

El informe de auditoría debe ser presentado al consejo de administración y a la comisión de vigilancia, si existiera, con el fin de que se explique a la asamblea general. Los auditores deben tener el derecho de expresarse ante la asamblea general. Si el consejo de administración o la comisión de vigilancia no hubieran convocado a la asamblea general o si no hubieran explicado suficientemente los contenidos del informe de auditoría, los auditores tendrán el derecho de hacerlo en su lugar.

Las conclusiones de la auditoría deben ser comunicadas a la autoridad competente.

El establecimiento de un sistema de auditoría eficaz e imparcial, dotado de auditores cooperativos calificados cuyos servicios sean accesibles para todas las cooperativas debería ser obligatorio. Puede crearse un fondo de auditoría para este propósito.

---

<sup>185</sup> Ver parte 3, sección 9, Estructuras cooperativas simplificadas.

## **8. DISOLUCIÓN**

### **8.1 Disolución sin liquidación: fusión, escisión y transformación**

#### **8.1.1 Principios**

La autonomía de los asociados de la cooperativa les permite disolver la organización sin ninguna restricción, siempre que los intereses de terceros sean preservados. Por lo tanto, los acreedores pueden objetar la disolución siempre y cuando no se haya cumplido con ellos.

La ley debe disponer los pasos a seguir, desde el quórum y la mayoría requeridos para tomar esta decisión hasta las modificaciones a ser inscritas en el registro público.

De acuerdo con el principio de libertad de asociación, los asociados que se opongan a la disolución deben tener el derecho a renunciar.

#### **8.1.2 Fusión**

Existen dos tipos de fusión:

1. Una o varias cooperativas son absorbidas por otra. Con frecuencia, esto es difícil de asumir por parte de los asociados de las cooperativas absorbidas;
2. Nace una nueva cooperativa a través de la unión de dos o más cooperativas. En este caso, se deben aprobar nuevos estatutos.

Frecuentemente, las expectativas acerca de los efectos económicos de una fusión (racionalización de la gestión y la administración, economías de escala, etc.) no se cumplen y/o la identificación de los asociados con la nueva entidad no es la esperada, produciendo desmotivación y dificultades en la toma de decisiones. Por lo tanto, antes de decidir una fusión, las cooperativas deberían considerar la alternativa de integrarse horizontalmente<sup>186</sup>.

#### **8.1.3 Escisión**

Una cooperativa puede dividirse en dos o más cooperativas.

Los asociados, activos y deudas tienen que ser divididos, incluido el fondo de reserva.

#### **8.1.4 Transformación**

Únicamente aquellas cooperativas que tienen un fondo de reserva legal divisible pueden convertirse en otra forma de empresa, dentro de los límites fijados por las disposiciones relativas a la nueva organización. En el caso en que el fondo de reserva legal sea indivisible, los asociados tienen la posibilidad de disolver

---

<sup>186</sup> Ver parte 3, sección 10, Integración horizontal y vertical.

su cooperativa y constituir una nueva organización. No obstante, el fondo de reserva no formará parte del capital de la nueva organización.

Cuando la ley permita la transformación de cooperativas que cuenten con un fondo de reserva indivisible, éste debe ser declarado divisible por la asamblea general en el mismo momento de decidir la transformación. En la medida que los excedentes transferidos al fondo de reserva no hayan estado gravados pueden presentarse problemas bastante complicados en materia impositiva. Por otro lado, la legitimidad de una decisión de este tipo puede ser cuestionable, dado que el fondo de reserva indivisible pudo no haber sido acumulado por aquellos que deciden sobre su divisibilidad.

## **8.2 Disolución con liquidación**

También en el caso de una disolución con liquidación, la decisión puede ser libremente tomada por los asociados. Sin embargo, en este caso se requiere un quórum especial y una mayoría calificada dada la importancia de la decisión. Algunas legislaciones requieren la realización de al menos dos asambleas generales consecutivas para decidir sobre esta cuestión.

La disolución también puede ser decidida por una autoridad *ex officio* o a requerimiento de una persona interesada, por ejemplo cuando la cooperativa ha violado reiteradamente las leyes, los reglamentos y/o sus propios estatutos. Tal decisión también podría tener que ser tomada cuando la asamblea general no pueda decidir sobre la disolución, a pesar de que:

- la duración de la cooperativa establecida en sus estatutos haya llegado a su término;
- el objeto de la cooperativa haya sido alcanzado o sea imposible de alcanzar;
- ya no estén dadas las condiciones para mantener el registro de la cooperativa, por ejemplo cuando la cantidad de asociados permanece por debajo del mínimo requerido por la ley durante un período de tiempo determinado;
- la cooperativa se encuentra en quiebra, después de haber tomado en cuenta la posible obligación de los asociados de realizar aportes suplementarios. Si no existiera legislación relativa a la quiebra o si fuera insuficiente, será necesario incluir disposiciones que la regulen en la propia ley de cooperativas;
- la cooperativa no ha tenido actividad durante un período de tiempo determinado;
- exista alguna otra razón, que debería ser establecida por la ley con el fin de evitar arbitrariedades.

El procedimiento de liquidación debe ser regulado estableciéndose su comienzo oficial, la designación de los liquidadores, el establecimiento de los balances

de apertura y de cierre, las transacciones con los acreedores, la distribución de activos o la atribución de responsabilidades, etc., hasta la publicación de la eliminación del registro. El período de tiempo requerido para la finalización del proceso de liquidación debe ser limitado para que la cancelación del registro de la cooperativa liquidada clarifique la situación tan pronto como sea posible.

En principio, los fondos remanentes después de la liquidación deben ser transferidos a una cooperativa, una organización caritativa o una institución pública (indivisibilidad del fondo de reserva). Esto se justifica especialmente porque las transferencias al fondo de reserva no fueron gravadas y/o para evitar comportamientos especulativos.

## 9. ESTRUCTURAS COOPERATIVAS SIMPLIFICADAS

Para favorecer el rápido desarrollo de cooperativas como parte de programas públicos de desarrollo de mayor amplitud, en el pasado algunas legislaciones preveían la posibilidad del registro provisional, principalmente de «pre-cooperativas». Sin embargo, luego de décadas de experiencia se debe admitir que la mayoría de estas pre-cooperativas –a menudo preferidas debido a su estructura menos rígida y a su exención de un conjunto de restricciones– no han evolucionado hacia cooperativas autónomas. Por el contrario, su dependencia del apoyo externo creció con la intención de transformarlas en cooperativas. En más de un país, el control que tenía que acompañar a este apoyo desacreditó al gobierno como promotor de las cooperativas. Además, el registro provisorio fue una fuente de confusión importante, especialmente entre los bancos y otros socios de negocios con los que se suponía que debían facilitarse las relaciones, dado que la naturaleza jurídica del registro provisional no era clara.

Esto no significa que las disposiciones para una forma menos compleja de organización que las cooperativas no sean necesarias. El Groupement d'Intérêt Economique (GIE) francés y los grupos de iniciativa común cameruneses pueden servir como modelos sobre cómo atender esta necesidad<sup>187</sup>. A diferencia de lo que ocurrió con las pre-cooperativas, no se trata de otorgar un estatus temporal a las organizaciones que, eventualmente, podrían convertirse luego en cooperativas, sino de reconocer la diversidad de necesidades y de capacidades organizacionales. El Estado podría reconocer a dichos grupos, mediante un procedimiento simplificado, tomando en cuenta su tamaño (cantidad de aso-

---

<sup>187</sup> El Groupement d'Intérêt Economique (GIE) francés data de 1967, y sus legislaciones respectivas de 1984 y 1985. La Ley de cooperativas del Camerún de 1992 introdujo los «grupos de iniciativa común». Ver también la Ley de cooperativas de Sudáfrica de 1982, la Ley de cooperativas («pequeñas cooperativas») italiana de 1997, la Ley de cooperativas de Burkina Faso de 1999, la Ley de cooperativas de Madagascar de 1999 («groupements à vocation économique») y la Ley de cooperativas de Malí de 2000. Un conjunto de leyes cooperativas generales (Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia) eximen a las «pequeñas» cooperativas de ciertos requerimientos bajo ciertas circunstancias.

ciados), su facturación, su capital (social) reducidos, su grado de interrelación con terceros, etc., lo que puede requerir de normas menos estrictas en materia de rendición de cuentas, auditoría y administración interna (cantidad de órganos, cantidad de integrantes de los órganos, documentación a ser llevada, etc.). Dichas estructuras podrían no necesitar, por ejemplo, una comisión de vigilancia, un gerente a tiempo completo, un sistema contable muy elaborado o un contador contratado como auditor.

Este concepto de estructuras cooperativas simplificadas está reemplazando gradualmente al de «pre-cooperativas»<sup>188</sup>. En este contexto, algunos países discuten la conveniencia de contar con una legislación separada para las denominadas cooperativas pequeñas. Existe un paralelo interesante en la historia jurídica: en el pasado, la legislación sobre empresas con responsabilidad limitada, como las GmbH<sup>189</sup> alemanas, fue introducida debido a que las sociedades anónimas probaron ser organizaciones demasiado complejas para muchos emprendedores.

## 10. INTEGRACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL

La libertad de asociación incluye el derecho de las cooperativas a integrarse horizontal y verticalmente, a formar uniones, federaciones y/o confederaciones. Estas últimas son denominadas a veces como organizaciones cúspide o de cúpula que agrupan a uniones multisectoriales, federaciones e incluso confederaciones, especialmente cuando representan a un sector económico determinado.

La unión de fuerzas, horizontal o verticalmente, pretende evitar la concentración y es una manera de preservar la autonomía y la independencia de las cooperativas individuales, al tiempo que genera beneficios a través de las economías de escala.

En relación a la integración vertical, la cantidad de niveles debe ser definida por las cooperativas, teniendo presente la relación coste/beneficio de las distintas estructuras. El Estado debe abstenerse de cualquier tipo de intervención, con la excepción del control sobre el cumplimiento por parte de estas organizaciones de su obligación de apoyar y representar a sus asociadas. Ante todo, las cooperativas no deben ser obligadas a integrarse por subdivisión administrativa o por actividad, si ellas definen libremente lo contrario. Para establecer un sistema de colaboración entre las cooperativas y el Estado, este último debería promover un movimiento cooperativo independiente y competente.

La ley de cooperativas debe definir la forma jurídica de los diferentes niveles y precisar las actividades que deben ser llevadas adelante por cada nivel. Los derechos y obligaciones de las organizaciones cooperativas de integración incluyen:

---

<sup>188</sup> Sobre esto último, ver Münkner (1979).

<sup>189</sup> Gesellschaft mit beschränkter Haftung (sociedad de responsabilidad limitada).

- la representación de las asociadas en los niveles nacional, regional e internacional;
- la promoción, la educación y la formación;
- la prestación de servicios de asesoramiento, financieros, de seguros, y económicos (comercialización, insumos, exportaciones, importaciones, etc.);
- el desarrollo de relaciones entre cooperativas;
- la investigación y el desarrollo;
- el arbitraje;
- el control y la auditoría;
- la difusión de la ley de cooperativas.

La idea misma de las estructuras verticales también define sus funciones como subsidiarias de las de sus entidades miembros, es decir, las actividades de las cooperativas de grado superior deben complementar a las de sus afiliadas. La estructura vertical es visualizada a través de una pirámide en la que todos los niveles deben servir a los intereses de los asociados de base (ver Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 6, *d*). El mecanismo para asegurar este servicio es que la construcción y el financiamiento de la pirámide provengan de su base.

## **11. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

Las controversias dentro del movimiento cooperativo, es decir, los conflictos que afectan exclusivamente a los asociados, a los órganos de las cooperativas, a las cooperativas en sí mismas o a sus organizaciones de integración, deben ser objeto de conciliación, mediación y/o procedimientos de arbitraje generales o especiales, antes de que las partes accedan a los tribunales de justicia generales o especiales.

Debido a la importancia de las buenas relaciones personales para el éxito de las cooperativas, muchas legislaciones obligan a recurrir a estos procedimientos extrajudiciales antes de someter la controversia a un tribunal de justicia. Esto es estipulado por la ley o por los estatutos de las cooperativas.

En general, las partes prefieren estos procedimientos internos a los oficiales porque son más baratos, más expeditivos y también porque permiten la consideración de los aspectos sociales y humanos a nivel local. Por este motivo el legislador debe reconocer tales procedimientos e intentar que se preserven los modos tradicionales de solución de controversias.

El Estado de derecho no permite que se imponga la obligación de someter las controversias a las autoridades gubernamentales para su resolución final. En ningún caso se puede prohibir el acceso a los tribunales como último recurso.

## **12. DISPOSICIONES VARIAS**

### **12.1 Decretos gubernamentales de aplicación**

Como se ha dicho<sup>190</sup>, las facultades reglamentarias del gobierno deben limitarse únicamente a establecer las normas para la aplicación de la ley. Debe prestarse especial atención a la adecuada relación entre la ley y los instrumentos gubernamentales reglamentarios. Estos instrumentos no sólo tienden a excederse de su función de hacer operativa la ley, sino que también son utilizados para eludir las rigideces de la ley en aquellas situaciones que requieren de flexibilidad y de una rápida adaptación a las necesidades de desarrollo. La ley y el decreto reglamentario de aplicación como un conjunto deben dejar el espacio necesario para que las cooperativas sean capaces de expresar su autonomía a través de sus estatutos.

Cada artículo del decreto reglamentario debe indicar la disposición de la ley en la que está basado.

Además, la ley debe prever un plazo límite para la aprobación del decreto reglamentario, especialmente cuando la entrada en vigor de la propia ley depende de la aprobación de dicho decreto, como es el caso en muchos países con tradición legal francesa.

### **12.2 Sanciones**

La ley de cooperativas debe proporcionar una lista de actos susceptibles de sanciones penales, indicando los artículos del código penal correspondientes. Esto se hace también para excluir aquellas prácticas en las que las cooperativas abordan ciertos actos en sus estatutos como si se tratara de delitos. Las cooperativas pueden estipular sanciones en sus estatutos o en contratos individuales. El funcionamiento cotidiano de las cooperativas es también garantizado por la posibilidad de destituir a los asociados y a los integrantes del consejo de administración o de la comisión de vigilancia, si ésta existiera.

### **12.3 Derogaciones y transición**

Como cualquier otra ley, debe regularse la derogación de leyes anteriores, así como el período de transición durante el que todos los actores involucrados deben realizar los ajustes necesarios para cumplir con las disposiciones de la nueva ley.

---

<sup>190</sup> Ver parte 2, sección 4.4.3, Elección del instrumento jurídico adecuado.

# Parte 4: Legislación cooperativa

## 1. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La tarea de legislar requiere la identificación de los legisladores «reales» en un mundo globalizado en el que la noción de derecho está cambiando radicalmente, la legislación se está transformando rápidamente<sup>191</sup> y en el que es necesario considerar la noción de derecho en un sentido amplio (ver recuadro 2). Por otro lado deben considerarse las diferencias entre legislar para entidades basadas en los asociados, como las cooperativas, y hacerlo para otro tipo de entidades.

---

<sup>191</sup> Lo que sigue son sólo observaciones que necesitan una mayor reflexión. Además de introducir una profunda transformación a nivel productivo, la globalización también está alterando la noción de derecho y los procesos legislativos. Las innovaciones tecnológicas de las últimas décadas han supuesto una reorientación de la vida social con nuevos marcos temporales y una reorganización espacial con efectos considerables sobre el derecho. Mientras que en el pasado las condiciones de tiempo y espacio engendraron una multitud de «inter-normatividades» separadas geográficamente, hoy la globalización nos lleva a experimentar la «interculturalidad». Implica un mestizaje cada vez más frecuente e intensivo entre culturas radicalmente diferentes y, por lo tanto, entre diferentes «inter-normatividades» donde la posición del derecho requiere una verificación constante. Esta reorganización espacial de la vida social a través de los cambios tecnológicos no sólo ha afectado al derecho en sí mismo, sino también a la labor legislativa y a las fuentes del derecho. El Estado, al que los juristas siguen considerando como el guardián del derecho, se ha convertido en una entidad demasiado pequeña para los actores globales y demasiado grande para gestionar la interculturalidad (ver Koizumi, 1991; Ost, 2001, pág. 15; Villeneuve, 2010). Los niveles nacional, internacional, supranacional y transnacional se entremezclan, al tiempo que se encuentran con un cuerpo creciente de estándares fijados por las entidades privadas, que cuentan con sus propias maneras de crear reglas y de hacerlas cumplir. Ya no es posible hacer una distinción clara entre estas diferentes normas (ver Bogdandy, 1999 y 2004; según Herce, Domínguez y Romero (2010), «dichas empresas globales dominan el panorama corporativo mundial»). Las leyes en sentido material se están convirtiendo en globales. Esta tendencia ya era perceptible en la década de 1950 (ver, por ejemplo, Jessup (1956) y Schnorr (1960). Ver también Henry (2009c, punto 15). Otros ejemplos que afectan directamente a la legislación cooperativa son, como se ha mencionado antes, las cuasi normas establecidas por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB), la Junta de Normas de Contabilidad Financiera (FASB) y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, así como las normas del mercado financiero a las que son sometidos los productores por la globalización de la producción de conocimiento intensiva en capital y que, a su vez, por su carácter global, escapan del alcance de la ley estatal. En este contexto, cabe señalar la transformación de las bolsas de valores conformadas como asociaciones en sociedades de capital. Además, el proceso legislativo se está transformando en algo complejo y multifacético, desde los parlamentos a los gobiernos, desde los gobiernos a los tribunales (ver el caso de Israel), y desde el nivel nacional al regional, internacional y transnacional. En cuanto a la preocupación, cada vez mayor, acerca de la legislación no democráticamente legitimada, ver «Gemeinwohldemontage», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 de septiembre de 2010. Otro fenómeno es la «tercerización» de la elaboración de las leyes por los ministerios y parlamentos, a través de firmas legales privadas (ver Jahn, 2010).

Dado que la propia idea del cooperativismo está basada en la participación, se sugiere la adopción de un enfoque participativo en la legislación cooperativa. Este método construye un vínculo orgánico entre la generación, la difusión y la implementación de la ley. El derecho a participar en la definición y la formulación de la ley, el derecho a compartir ideales de justicia para crear estructuras jurídicas y el derecho a hacer uso de la ley para modificar la propia ley, son derechos humanos<sup>192</sup>. En la legislación cooperativa estos derechos no están limitados a los cooperativistas. Toda ley debe reconciliar los intereses generales con los intereses particulares de todas las partes involucradas.

Este enfoque participativo debe estar integrado en los procedimientos establecidos en las respectivas constituciones nacionales para asegurar que el texto se ajusta al ordenamiento jurídico y que sea respetado también por los no cooperativistas.

## 2. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

La ley de cooperativas, por sí misma, no cambia nada. Para que surja y/o prospere un movimiento cooperativo eficaz y eficiente, debe aplicarse la ley. Para que la ley sea aplicada, debe ser comprendida. Es sabido que en un buen número de países el lenguaje burocrático oficial y, en particular, el vocabulario jurídico no son dominados por los destinatarios de la ley, los que, a menudo, son incluso analfabetos. Aunque no se sugiere que las dificultades relacionadas con la implementación de la ley se limiten únicamente a cuestiones relativas al lenguaje, se entiende que debe prestarse una máxima atención a la difusión de la ley de cooperativas. Esta tarea corresponde tanto al gobierno como al movimiento cooperativo<sup>193</sup>.

Algunos países cuentan con guías no especializadas, escritas en las principales lenguas vernáculas, y organizan campañas nacionales de divulgación. En un movimiento similar, las organizaciones cooperativas de más alto nivel han producido guías o versiones comentadas de la legislación, mientras que Internet es cada vez más utilizado para divulgar y explicar las disposiciones legales. Por lo demás, la implementación exitosa de la ley depende fundamentalmente de un respaldo institucional adecuado, a través de un registro eficiente, auditorías, servicios de control y promocionales, que cuenten con el financiamiento necesario y con personal adecuadamente calificado.

---

<sup>192</sup> Ver Paul y Dias (1980). Ver también parte 1, sección 3, La viabilidad de las cooperativas en la economía global y las cuestiones de política jurídica.

<sup>193</sup> Ver también parte 2, sección 4.4.5, El lenguaje de la ley de cooperativas.

### 3. DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA

La Recomendación núm. 193 de la OIT, párrafo 18, *b*), sugiere que «la cooperación internacional debería ser facilitada mediante: [...] el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando proceda y sea posible, y previa consulta con las cooperativas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas». La globalización y una evaluación adecuada de las ventajas y desventajas comparativas de los tipos de empresa son facilitadas por la armonización de las leyes de cooperativas. La armonización requiere comparaciones transfronterizas, no sólo de las normas jurídicas existentes, sino también de los principios subyacentes en ellas<sup>194</sup>. Las reformas legales nacionales y regionales también requieren comparaciones, ya que los legisladores no pueden estar experimentando y, por lo tanto, deben confiar en la experiencia extranjera. Sin embargo, es esencial evitar los errores del pasado que a menudo consistieron en translaciones automáticas de los conocimientos jurídicos. Más que nunca, el arte de los legisladores consistirá en armonizar las leyes, sin confundir las leyes con la ley y la ley con el derecho<sup>195</sup>.

La búsqueda de leyes de cooperativas que reflejen mejor la diversidad cultural dentro de los países y más allá de fronteras es un desafío. Se trata de una tarea delicada porque podría entenderse que va en contra de la globalización y podría conllevar el riesgo de provocar la desintegración de los movimientos cooperativos al renunciar a muchas de sus características comunes. Pero la opción no es entre un sistema unitario y la diversidad cultural. La opción es la diversidad cultural en la unidad humana.

---

<sup>194</sup> Sobre maneras de armonizar ver Henry (2012a).

<sup>195</sup> Sobre esta distinción ver Montesquieu (1758), primera parte, capítulo I, 3.



## Conclusión

El cambio hacia la conceptualización de las cooperativas como empresas privadas de un tipo específico que las personas eligen como una forma de organizar sus actividades, y no que las personas son forzadas a «elegir» porque es el único tipo de empresa disponible, enfrenta dos desafíos mayores, uno político y otro jurídico. El político consiste en la «prohibición» efectiva de la pasada instrumentalización de las cooperativas. Son muchos los que continúan sugiriendo la formación y/o promoción de cooperativas como una panacea. Son muchos aquellos a los que les gustaría que esta panacea se aplicara sólo cuando golpea la crisis, cuando los gobiernos no se preocupan por la justicia social o, en un contexto más moderno, cuando la economía no es lo suficientemente verde, o cuando las privatizaciones de los servicios públicos mal concebidas dejan a una cantidad creciente de personas sin acceso a los servicios básicos, el cuidado de la salud, la educación, etc. El desafío jurídico consiste en lidiar con el desvanecimiento del carácter distintivo de las cooperativas en la legislación. La reversión de esta tendencia requiere de opciones políticas para las que el asesoramiento científico no está disponible aún. La investigación cooperativa en general y la investigación sobre el derecho comparado en materia cooperativa en particular no son una prioridad en las agendas de investigación y educación.



# **Anexo 1: Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional**

## **Definición**

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

## **Valores**

Las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. En la tradición de sus fundadores los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social.

## **Principios**

Los principios cooperativos son pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

### **Primer principio: Adhesión voluntaria y abierta**

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo.

### **Segundo principio: Gestión democrática por parte de los socios**

Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática.

### **Tercer principio: Participación económica de los socios**

Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Por lo menos parte de ese capital es normalmente propiedad común de la cooperativa. Normalmente, los socios reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socios. Los socios asignan los excedentes para todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de su cooperativa posiblemente mediante el establecimiento de reservas, de las cuales una parte por lo menos sería irrepartible; beneficiando a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios.

**Cuarto principio: Autonomía e independencia**

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.

**Quinto principio: Educación, formación e información**

Las cooperativas proporcionan educación y formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Ellas informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

**Sexto principio: Cooperación entre cooperativas**

Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

**Séptimo principio: Interés por la comunidad**

Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios.

*Adoptada en Manchester (Reino Unido), 23 de septiembre de 1995*

## **Anexo 2: Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas de las Naciones Unidas de 2001**

A/56/73  
E/2001/68

---

### **Anexo**

#### **Proyecto de directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas**

##### **Objetivos**

1. En la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y en las principales conferencias internacionales recientes, los gobiernos han reconocido la importancia de las cooperativas como asociaciones y empresas por medio de las cuales los ciudadanos pueden mejorar eficazmente su vida y al mismo tiempo contribuir al progreso económico, social, cultural y político de la comunidad y la nación. Han reconocido al movimiento cooperativista como una parte interesada distinta e importante en los asuntos nacionales y en los internacionales.

2. Los gobiernos reconocen que el movimiento cooperativista es muy democrático, localmente autónomo pero integrado internacionalmente y una forma de asociación o empresa por la cual los ciudadanos emplean la autoayuda y su propia responsabilidad para alcanzar objetivos no sólo económicos sino también sociales y ambientales, como la superación de la pobreza, la obtención de empleo productivo y el fomento de la integración social.

3. Por consiguiente, los gobiernos tratan de crear un entorno en que las cooperativas puedan participar en igualdad con otras formas de empresa y desarrollar una asociación eficaz para alcanzar sus respectivas metas. Las políticas deben proteger y

promover el potencial de las cooperativas de ayudar a sus socios a alcanzar sus metas individuales y así contribuir a las aspiraciones más amplias de la sociedad.

4. Estas políticas sólo pueden ser eficaces si tienen en cuenta el carácter especial de las cooperativas y el movimiento cooperativista, que difiere considerablemente del de otras asociaciones y empresas que no están organizadas según los valores y principios cooperativos.

5. El objetivo de las presentes directrices es aconsejar a los Estados y enunciar los principios generales en que convendría basar la política de cooperativas, reconociendo que la política detallada es tarea de cada Estado. En vista de las expectativas gubernamentales con respecto al movimiento cooperativista y del cambio rápido de las condiciones mundiales y de los cambios del movimiento cooperativista mismo, sería conveniente examinar la política de la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en esta materia, y en algunos casos revisarla considerablemente.

##### **La política relativa a las cooperativas y al movimiento cooperativista**

6. El objetivo de la política es permitir el reconocimiento de las cooperativas como entidades jurídicas y garantizarles a ellas

y a todas las organizaciones e instituciones que funde el movimiento cooperativista verdadera igualdad con otras asociaciones y entidades. Para asegurar la igualdad, los valores y principios especiales de las cooperativas deben ser plenamente reconocidos como convenientes y beneficiosos para la sociedad y deben tomarse medidas para que las cualidades y prácticas especiales de las cooperativas no sean motivo de discriminación o desventaja de ningún tipo.

7. Para lograr este objetivo, los Estados deben crear un entorno habilitador para el desarrollo de las cooperativas, y mantenerlo si cambian las condiciones. Como parte de tal entorno, se podría tratar de establecer una asociación efectiva entre el Estado y el movimiento cooperativista.

### **Reconocimiento público**

8. Es conveniente y útil que los Estados reconozcan públicamente la contribución especial, cuantitativa y cualitativa, que el movimiento cooperativista hace a la economía y la sociedad nacionales. La observancia conjunta del Día Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas y el Día Internacional de las Cooperativas organizado por la Alianza Cooperativa Internacional, conforme a las resoluciones 47/90, 49/155 y 51/58 de la Asamblea General, puede servir de ocasión para difundir públicamente información sobre el movimiento cooperativista.

### **Disposiciones jurídicas, judiciales y administrativas**

9. Es necesario establecer disposiciones convenientes en la práctica jurídica, judicial

y administrativa para que las cooperativas contribuyan positivamente a la mejora de la vida de sus socios y de las comunidades en que funcionan. Las disposiciones jurídicas pueden tomar diversas formas adecuadas a los sistemas jurídicos nacionales. Deben tenerse en cuenta la condición jurídica, los derechos y obligaciones de las cooperativas, del movimiento cooperativista en general y, si procede, de clases especiales de cooperativas o distintos aspectos de la cooperación.

10. **Constituciones nacionales:** la legitimidad de las cooperativas y del movimiento cooperativista podría reconocerse en estos instrumentos, si procede. Las disposiciones que limiten el establecimiento y el funcionamiento de las cooperativas deben modificarse convenientemente.

11. **Ley general de cooperativas o sección general de una ley de cooperativas:** una ley general de cooperativas o las leyes especiales de cooperativas o que comprendan las cooperativas deben asegurar la igualdad de las cooperativas con otros tipos de asociación o empresa y la no discriminación de las cooperativas por razón de su carácter especial. Las leyes deben incluir el siguiente conjunto básico de reconocimientos, definiciones y disposiciones: reconocimiento de que la organización de asociaciones y empresas sobre la base de los valores y principios cooperativos es legítima; reconocimiento de la utilidad del método cooperativo de asociación y empresa, su contribución a la vida nacional y la posición del movimiento cooperativista como parte interesada importante dentro de la sociedad; definición de cooperativa según la «Declaración sobre la identidad de

las cooperativas», adoptada por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995; reconocimiento del carácter especial de los valores y principios de la cooperación, y por tanto de la necesidad de un trato separado y distinto en la ley y en la práctica; compromiso de que ni su carácter especial ni el trato separado y distinto en la ley y en la práctica será motivo de discriminación, intencional o no; compromiso de que ninguna ley o práctica restringirá el derecho de los ciudadanos de participar plenamente en el movimiento cooperativista de cualquier modo conforme con sus valores y principios ni el funcionamiento de dicho movimiento; disposición de que una ley general será aplicable a todas las clases de cooperativas pero que, a fin de responder a la situación de ciertas clases de cooperativas, podrían sancionarse leyes especiales conformes con la ley general; estipulación de que todos los reglamentos y prácticas judiciales y administrativos se basarán sólo en la ley general o en las leyes especiales de cooperativas; estipulación de que todos los reglamentos determinarán claramente la disposición de la ley en que se fundan y el objeto con que se adoptan; reconocimiento de la plena autonomía y capacidad de autorregulación del movimiento cooperativista; reconocimiento de que la intervención del Estado en los asuntos internos del movimiento debe limitarse estrictamente a medidas que se apliquen en general a todas las asociaciones y empresas por igual para asegurar su conformidad con la ley. Pueden hacerse ajustes sólo para asegurar la verdadera igualdad de trato; determinar las obligaciones del movimiento cooperativista de autorregulación en todos los asuntos peculiares de él; disponer que los textos de leyes

y reglamentos se pondrán a disposición de todos los socios y empleados de las cooperativas; disponer que los representantes del movimiento cooperativista participarán plenamente en la redacción de las leyes o reglamentos judiciales o administrativos especiales y las directrices para la práctica; disponer el mantenimiento de un registro público de cooperativas como parte de los procedimientos de inscripción de todas las asociaciones y empresas; establecer procedimientos para la supervisión continua y el examen periódico de la ley y la práctica que incluyan la participación plena e igual de representantes del movimiento cooperativista y el fomento de la investigación del efecto de la ley y la práctica en el entorno de las cooperativas; establecer la obligación de los Estados de formular y aplicar una política de cooperativas que tienda a crear un entorno propicio y habilitador, evitando a la vez toda infracción de la autonomía del movimiento y toda disminución de su capacidad de autorregulación responsable y tienda también a establecer una asociación efectiva e igual con el movimiento en todos los asuntos en que pueda contribuir significativamente a la formulación y aplicación de la política estatal; reconocer el valor del apoyo gubernamental al movimiento cooperativista internacional, incluso mediante actividades intergubernamentales; y determinar las obligaciones del movimiento cooperativista como parte interesada importante de la sociedad, en la medida en que dichas obligaciones sean compatibles con su plena autonomía.

**12. Leyes especiales sobre ciertas clases de cooperativas:** de conformidad con las disposiciones básicas de la legislación ge-

neral sobre cooperativas, y reconociendo el carácter especial de la actividad de algunas cooperativas, puede ser conveniente tomar disposiciones legislativas especiales para ciertos tipos de cooperativas a fin de garantizar la verdadera igualdad con otros tipos de asociación o empresa y protegerlas contra la discriminación por razón de su carácter especial.

**13. Prácticas judiciales y administrativas relacionadas explícitamente con las cooperativas:** deben ajustarse a la ley general de cooperativas y especialmente a lo que dispone sobre dichas prácticas.

**14. Otras leyes y prácticas que pueden tener un efecto en las cooperativas:** los Estados deben tratar de excluir o suprimir las disposiciones de cualquier ley que discriminen contra las cooperativas o sean especialmente perjudiciales para ellas. Los Estados deben crear un entorno que permita a las cooperativas determinar y comunicar las disposiciones que requieran revisión.

**15. Seguimiento, examen y revisión de leyes y prácticas judiciales y administrativas:** son necesarios para asegurar que el efecto de las leyes y prácticas judiciales y administrativas en el movimiento cooperativista sea completamente positivo. Si se descubren, las disposiciones discriminatorias deben quedar sin efecto lo antes posible hasta que se sancionen leyes revisadas o se adopten reglamentos y directrices revisados sobre la práctica. Este proceso debe tener por objeto la eliminación pronta y completa de la intervención del Estado en los asuntos internos de las cooperativas y del movimiento cooperativista, cuando todavía

exista, y la plena realización operacional del principio de que las cooperativas, aunque son diferentes, son iguales a otras empresas económicas y asociaciones civiles.

16. Con este fin, deben establecerse procedimientos formales para la consulta y la colaboración, que deben incluir la participación periódica y plena del movimiento cooperativista. También pueden aprovecharse los programas y directrices especiales que ofrecen las organizaciones cooperativistas internacionales y organizaciones intergubernamentales especializadas.

#### **Investigación, estadísticas e información**

17. **Investigación:** dada la importancia del movimiento cooperativista, puede ser conveniente prever una colaboración entre la investigación gubernamental y la del movimiento cooperativista sobre asuntos pertinentes a la política estatal, y la publicación y difusión amplia de los resultados de la investigación, incluidos los producidos por el movimiento cooperativista internacional, organizaciones internacionales y las Naciones Unidas. Debe hacerse hincapié en la investigación aplicada que sea de utilidad inmediata para mejorar la eficiencia de las cooperativas, extender los beneficios a la sociedad y mejorar las asociaciones entre el movimiento cooperativista y los Estados.

18. **Estadísticas:** pueden tomarse varias medidas para mejorar las estadísticas para y sobre las cooperativas con miras a integrar las estadísticas sobre cooperativas en los programas ordinarios del servicio estadístico nacional y a participar en las

actividades internacionales encaminadas a mejorar las estadísticas sobre las cooperativas, incluido el establecimiento de un conjunto uniforme de definiciones para uso de los servicios estadísticos nacionales.

19. **Información:** en vista de que los Estados regulan y en general influyen en la difusión de información, varias medidas pueden ser útiles para ampliar el conocimiento del movimiento cooperativista y superar prejuicios y concepciones equivocadas: prestación de ayuda técnica y financiera en la misma medida que a otras partes interesadas; asegurar que no exista discriminación basada en el carácter especial de las cooperativas; acceso igual y no discriminatorio del movimiento cooperativista a todos los medios de información pública proporcionado a su contribución a la vida nacional; adopción de medidas positivas para superar el prejuicio y la mala información cuando el término «cooperativa» esté asociado con un uso anterior impropio; difusión mediante los medios de información pública de materiales sobre las actividades intergubernamentales que se desarrollan en asociación con las cooperativas o para apoyarlas; difusión de información impresa o computadorizada preparada por órganos gubernamentales o intergubernamentales con la misma prioridad y los mismos recursos que se asignan a la información para otras partes interesadas.

### **Educación**

20. En vista de las contribuciones importantes que el movimiento cooperativista hace a la educación, podrían ser útiles

varias medidas habilitadoras, incluso la provisión de fondos públicos si tales fondos se suministran a otras formas de empresa para programas educativos. Los Estados también pueden considerar la posibilidad de incluir en los planes de estudios de todos los niveles de la enseñanza el estudio de los valores, principios e historia del movimiento cooperativista y su contribución actual y posible a la sociedad nacional, y el estímulo y apoyo de estudios especializados sobre cooperativas en el nivel terciario.

### **Provisión de fondos públicos**

21. La autosuficiencia financiera, la responsabilidad total y la plena independencia son vitales para una empresa cooperativa eficaz. La mejor política es que las cooperativas reciban el mismo trato que cualquier otra forma de empresa. Varias otras medidas son útiles: reconocimiento y protección del carácter especial de las cooperativas y evitación en la ley y en la práctica de toda discriminación basada en la situación financiera, la organización o la gestión especiales de las cooperativas; evitación de toda intervención directa o indirecta en los asuntos financieros internos de las cooperativas o del movimiento cooperativista y reconocimiento de la responsabilidad total del movimiento con respecto a sus asuntos financieros; y desarrollo de asociaciones con instituciones financieras cooperativas en asuntos como el desarrollo de la comunidad y el desarrollo regional, aprovechando su experiencia de movilización y gestión del capital en una forma y con fines favorables al bien público.

**Disposiciones institucionales para la  
colaboración y la asociación**

22. Todos los departamentos y órganos gubernamentales que tengan contacto con el movimiento cooperativista deben conocer la política nacional de cooperativas y actuar de acuerdo con ella. Para asegurar la uniformidad, es conveniente establecer ciertas funciones de coordinación dentro del gobierno y de enlace con el movimiento cooperativista.

23. Es aconsejable que un solo departamento u oficina se encargue de las funciones de coordinación central y enlace, de las cuales las siguientes podrían ser las más importantes: elaboración de una sola política general nacional de cooperativas; formulación de directrices para la ejecución sistemática en todos los órganos del Estado, incluso el seguimiento y el examen de dicha ejecución; colaboración con los departamentos jurídicos en la redacción de leyes

generales y de toda ley especial; y enlace, consulta y colaboración con el movimiento cooperativista.

24. El mejor lugar para el organismo encargado en la estructura orgánica del Estado sería un departamento que ya tuviera a su cargo funciones amplias de estrategia y coordinación, como la oficina del primer ministro o del presidente, o el encargado de la gestión económica de la planificación del desarrollo.

25. Sería útil una disposición institucional que permitiera consultas periódicas y la colaboración efectiva entre el gobierno y el movimiento cooperativista.

26. Debe apoyarse el enlace entre los programas intergubernamentales y el movimiento cooperativista internacional

---

## **Anexo 3: Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002**

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

### **Recomendación 193**

#### **RECOMENDACIÓN SOBRE LA PROMOCIÓN DE LAS COOPERATIVAS**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 2002, en su nonagésima reunión;

Reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía;

Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social;

Reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, nuevos retos y oportunidades y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización;

Tomando nota de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.<sup>a</sup> reunión (1998);

Tomando nota también de los derechos y principios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951; el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la política de empleo, 1964; el Convenio sobre la edad mínima, 1973; el Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984; la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999;

Recordando el principio contenido en la Declaración de Filadelfia, según el cual «el trabajo no es una mercancía»; y

Recordando que el logro del trabajo decente para los trabajadores, dondequiera que se encuentren, es un objetivo primordial de la Organización Internacional del Trabajo;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la promoción de las cooperativas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veinte de junio de dos mil dos, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002.

## I. AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

1. Se reconoce que las cooperativas operan en todos los sectores de la economía. Esta Recomendación se aplica a todos los tipos y formas de cooperativas.

2. A los fines de esta Recomendación, el término «cooperativa» designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática.

3. Debería alentarse el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en:

- a) los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y
- b) los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional, según figuran en el anexo adjunto. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

4. Deberían adoptarse medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, con el fin de ayudarlas a ellas y a sus socios a:

- a) crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y empleo decente y sostenible;
- b) desarrollar capacidades en el campo de los recursos humanos y fomentar el conocimiento de los valores del movimiento cooperativo, así como de sus ventajas y beneficios, mediante la educación y la formación;
- c) desarrollar su potencial económico, incluidas sus capacidades empresariales y de gestión;
- d) fortalecer su competitividad y acceder a los mercados y al financiamiento institucional;
- e) aumentar el ahorro y la inversión;
- f) mejorar el bienestar social y económico, tomando en cuenta la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación;
- g) contribuir al desarrollo humano durable, y
- h) establecer y expandir un sector social distintivo de la economía, viable y dinámico, que comprenda las cooperativas y responda a las necesidades sociales y económicas de la comunidad.

5. Debería alentarse la adopción de medidas especiales que capaciten a las cooperativas, como empresas y organizaciones inspiradas en la solidaridad, para responder a las necesidades de sus socios y de la sociedad, incluidas las necesidades de los grupos desfavorecidos, con miras a lograr su inclusión social.

## II. MARCO POLÍTICO Y PAPEL DE LOS GOBIERNOS

6. Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos que se enuncian en el párrafo 3, con miras a:

- a) establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;

- b) promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas apropiadas, que en parte por lo menos podrían ser indivisibles, así como fondos de solidaridad en las cooperativas;
- c) prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;
- d) facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios, y
- e) alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.

7. 1) La promoción de las cooperativas, guiada por los valores y principios enunciados en el párrafo 3, debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.

2) Las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.

3) Debería prestarse especial atención al incremento de la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo en todos los niveles, en particular en los de gestión y dirección.

8. 1) Las políticas nacionales deberían, especialmente:

- a) promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna;
- b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas;
- c) promover la igualdad de género en las cooperativas y en sus actividades;
- d) promover la adopción de medidas para garantizar que se apliquen las mejores prácticas laborales en las cooperativas, incluido el acceso a la información pertinente;
- e) desarrollar las competencias técnicas y profesionales, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial económico, y las competencias generales en materia de política económica y social de los socios, de los trabajadores y de los administradores, y mejorar su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación;
- f) promover la educación y la formación en materia de principios y prácticas cooperativas en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general;
- g) promover la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo;
- h) proporcionar formación y otras formas de asistencia para mejorar el nivel de

productividad y de competitividad de las cooperativas y la calidad de los bienes y servicios que producen;

- i)* facilitar el acceso de las cooperativas al crédito;
- j)* facilitar el acceso de las cooperativas a los mercados;
- k)* promover la difusión de la información sobre las cooperativas, y
- l)* tratar de mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas, con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo.

2) Estas políticas deberían:

- a)* descentralizar hacia los niveles regional y local, cuando proceda, la formulación y aplicación de políticas y disposiciones legales sobre las cooperativas;
- b)* definir las obligaciones jurídicas de las cooperativas en ámbitos tales como el registro, las auditorías financieras y sociales y el otorgamiento de licencias, y
- c)* promover en las cooperativas las prácticas óptimas de administración empresarial.

9. Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como «economía informal») en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica.

### III. APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE LAS COOPERATIVAS

10. 1) Los Estados Miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos enunciados en el párrafo 3, y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda.

2) Los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas.

11. 1) Los gobiernos deberían facilitar el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos.

2) En la medida de lo posible, estos servicios deberían incluir:

- a)* programas de desarrollo de los recursos humanos;
- b)* servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión;
- c)* acceso al financiamiento y la inversión;
- d)* servicios de contabilidad y auditoría;
- e)* servicios de información en materia de gestión;
- f)* servicios de información y relaciones públicas;
- g)* servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación;
- h)* servicios de asesoramiento jurídico y fiscal;
- i)* servicios de apoyo al mercadeo y comercialización, y
- j)* otros servicios de apoyo, cuando proceda.

3) Los gobiernos deberían facilitar la creación de estos servicios de apoyo. Debería alentarse a las cooperativas y a sus organizaciones a participar en la organización y gestión de tales servicios y, cuando sea posible y apropiado, a financiarlos.

4) Los gobiernos deberían reconocer el papel de las cooperativas y sus organizaciones mediante el desarrollo de instrumentos apropiados que apunten a la creación y fortalecimiento de cooperativas a los niveles nacional y local.

12. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular:

- a) permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento;
- b) simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo;
- c) facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros, y
- d) incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos.

13. Con miras a la promoción del movimiento cooperativo, los gobiernos deberían fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo de vínculos técnicos, comerciales y financieros entre todas las formas de cooperativas, con el objeto de facilitar el intercambio de experiencias y la participación en riesgos y beneficios.

#### IV. PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES Y DE LAS ORGANIZACIONES COOPERATIVAS, Y RELACIONES ENTRE ELLAS

14. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, reconociendo la importancia de las cooperativas para el logro de los objetivos de un desarrollo durable, deberían proponerse, junto con las organizaciones cooperativas, vías y medios de promoción de las cooperativas.

15. Cuando proceda, las organizaciones de empleadores deberían considerar la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas y ofrecerles servicios de apoyo apropiados con las mismas condiciones y cláusulas aplicables a sus demás miembros.

16. Debería alentarse a las organizaciones de trabajadores a:

- a) orientar y prestar asistencia a los trabajadores de las cooperativas para que se afilien a dichas organizaciones;
- b) ayudar a sus miembros a crear cooperativas, incluso con el objetivo concreto de facilitar el acceso a bienes y servicios básicos;
- c) participar en comités y grupos de trabajo a nivel internacional, nacional y local para tratar asuntos económicos y sociales que tengan repercusiones en las cooperativas;
- d) contribuir a la creación de nuevas cooperativas y participar en las mismas, con miras a la creación o al mantenimiento de empleos, incluso en los casos en que se contemple el cierre de empresas;
- e) contribuir en programas destinados a las cooperativas para mejorar su productividad y participar en los mismos;
- f) fomentar la igualdad de oportunidades en las cooperativas;
- g) promover el ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas, y
- h) emprender otras actividades para la promoción de las cooperativas, inclusive en los campos de la educación y la formación.

17. Debería alentarse a las cooperativas y a las organizaciones que las representan a:

- a) establecer una relación activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados, con miras a crear un clima favorable al desarrollo de las cooperativas;
- b) administrar sus propios servicios de apoyo y contribuir a su financiamiento;

- c)* prestar servicios comerciales y financieros a las cooperativas afiliadas;
- d)* promover el desarrollo de los recursos humanos de las cooperativas, es decir, de los socios, los trabajadores y el personal directivo e invertir en dicho desarrollo;
- e)* favorecer el desarrollo de organizaciones cooperativas nacionales e internacionales y la afiliación a las mismas;
- f)* representar internacionalmente al movimiento cooperativo nacional, y
- g)* emprender otras actividades de promoción de las cooperativas.

## V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

18. La cooperación internacional debería ser facilitada mediante:

- a)* el intercambio de información sobre políticas y programas que hayan resultado eficaces en la creación de empleo y la generación de ingresos para los socios de las cooperativas;
- b)* el impulso y la promoción de relaciones entre organismos e instituciones nacionales e internacionales que participen en el desarrollo de las cooperativas, con el fin de hacer posible:
  - i)* el intercambio de personal e ideas, material didáctico y de formación, metodologías y obras de consulta;
  - ii)* la compilación y utilización de material de investigación y de otros datos sobre las cooperativas y su desarrollo;
  - iii)* el establecimiento de alianzas y asociaciones internacionales entre cooperativas;
  - iv)* la promoción y protección de los valores y principios cooperativos, y
  - v)* el establecimiento de relaciones comerciales entre cooperativas,
- c)* el acceso de las cooperativas a datos nacionales e internacionales sobre cuestiones tales como informaciones de mercado, legislación, métodos y técnicas de formación, tecnología y normas sobre productos, y
- d)* el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando proceda y sea posible, y previa consulta con las cooperativas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

## VI. DISPOSICIÓN FINAL

19. La presente Recomendación revisa y reemplaza a la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966.

## Bibliografía

*La presente bibliografía contiene los datos bibliográficos de la literatura citada en las notas a pie de página. Una bibliografía más completa puede ser facilitada por el autor.*

Alexy, Robert. 1985. «Rechtsregeln und Rechtsprinzipien», en D. Neil MacCormick, Stravos Panou y Luigi Lombardi Vallauri (directores): *Conditions of validity and cognition in modern legal thought*, págs. 13-29 (Stuttgart, F. Steiner).

Alianza Cooperativa Internacional (ACI). 2009. *Ley marco para las cooperativas de América Latina/Framework law for the cooperatives in Latin America* (San José, Costa Rica).

Arranz, Alejandro; García de la Cruz, José Manuel. 1996. «Trabajo autónomo, generación de empleo y economía social», *Economía Social y Empleo, Revista de Debate sobre Economía Pública, Social y Cooperativa* (CIRIEC), julio, págs. 96 y siguientes.

Assier-Andrieu, Louis. 1996. *Le droit dans les sociétés humaines* (París, Nathan).

Barnes, William S. 1951. «La société coopérative. Les recherches de droit comparé comme instruments de définition d'une institution économique», *Revue internationale de droit comparé*, vol. 3, núm. 4, págs. 569 y siguientes.

Barreto, Thomas. 2011. «Penser l'entreprise coopérative: au-delà du réductionnisme du mainstream», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, núm. 2, págs. 187 y siguientes.

Bauchmüller, Michael. 2010. «Ein grenzenloses Problem», *Süddeutsche Zeitung*, 17/18 de julio, pág. 23.

Becerra, Santiago Niño. 2009. *El crash del 2010. Toda la verdad sobre la crisis* (Barcelona, Los Libros del Lince).

Bernardi, Andrea. 2007. «The cooperative difference: Economic, organizational and policy issues», *Cooperative Management*, vol. 3, núm. 2, págs. 11 y siguientes.

Bialosgorski Neto, Sigismundo. 2012. «The history of the Rochdalian cooperatives in Latin America», en Johanna Heiskanen, Hagen Henry, Pekka Hytinkoski y Tapani Köppä (directores): *New opportunities for co-operatives: New opportunities for people*. Actas de la Conferencia Global de Investigadores de la ACI de 2011, 24-27 de agosto, Mikkeli y Seinäjoki (Finlandia). University of Helsinki y Ruralia Institute, Publications 27, págs. 64 y siguientes. También disponible en la dirección: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Publications27.pdf>.

Birchall, Johnston. 2011. *People-centred businesses. Cooperatives, mutuals and the idea of membership* (Londres, Palgrave Macmillan).

—; Hammond Ketilson, Lou. 2009. *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Ginebra, OIT).

Blackburn, Nadine. 1999. «Desarrollo de nuevas herramientas para asegurar la continuidad de las entidades cooperativas financieras», *Revista de la Cooperación Internacional*, vol. 32, núm. 2, págs. 39 y siguientes.

Bogdandy, Armin von. 1999. *Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik* (Tubinga, Mohr Siebeck).

—. 2004. «Democrazia, globalizzazione e il futuro del diritto internazionale», *Rivista di diritto internazionale*, págs. 317 y siguientes.

*Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núms. 22, 1995; 25, 1996; 29, 1997-II: serie de artículos sobre la legislación cooperativa en los países europeos; núms. 23/24, 1995: serie de artículos sobre la realización de los principios cooperativos en las diferentes legislaciones nacionales; núms. 26-27, 1996; núm. 37, 2003: serie de artículos sobre nuevos instrumentos financieros.

Burghof, Hans-Peter. 2010. «Vielfältiges Bankensystem besteht die Krise», *Wirtschaftsdienst*, núm. 7, págs. 435 y siguientes.

Del Burgo, Unai. 2002. «La desnaturalización de las cooperativas», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, págs. 51 y siguientes.

Chuliá, Francisco Vicent. 2002. «El futuro de la legislación cooperativa», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (CIRIEC España), vol. 13, págs. 9 y siguientes.

Cid, Mikel. 2004. «Making the social economy work within the global economy», *Review of International Co-operation*, vol. 97, núm.1, págs. 80 y siguientes.

Comisión Europea. 2004. *Communication 23/2/2004 on the promotion of cooperative societies in Europe*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM/2004/0018 final.

Cracogna, Dante. 2006. «Conclusiones sobre normas internacionales de contabilidad» y «Conclusiones de la red de universidades», *Revista de la Cooperación Internacional*, vol. 39, núm. 1, págs. 99 y siguientes.

Cuevas, Carlos E.; Fischer, Klaus 2006. *Cooperative financial institutions. Issues in governance, regulation, and supervision*, World Bank Working Paper No. 82.

Defourny, Jaques. 1992. «Origins, forms and roles of a third major sector», en Jaques Defourny y José Luis Monzón Campos (directores): *Économie sociale – The third sector* (Bruselas, De Boeck).

—; Develtere, Patrick. 2009. «The social economy: The worldwide making of a third sector», en Jaques Defourny, Patrick Develtere, Bénédicte Fonteneau y Marthe Nyssens (directores): *The worldwide making of the social economy: Innovations and changes* (Lovaina, ACCO).

—; Nyssens, Marthe. 2009. «Social enterprise: The shaping of a new concept in a comparative regional perspective», en Jaques Defourny, Patrick Develtere, Bénédicte Fonteneau y Marthe Nyssens (directores): *The worldwide making of the social economy: Innovations and changes* (Lovaina, ACCO).

Egger, A. 1925. «The cooperative movement and co-operative law», *International Labour Review*, vol. XII, núm. 5, págs. 609 y siguientes.

Fikentscher, Wolfgang. 1995. *Modes of thought* (Tübingen, Mohr Siebeck).

*Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 2008. «Nach 1930 hat kein Kunde oder Gläubiger einer

- Volksbank durch Bankinsolvenz Geld verloren», «Die verschärften Eigenkapitalregeln», pág. 21, 7 de octubre.
- García Müller, Alberto. 1995. «Articulación de empresas de economía solidaria: Integración horizontal», *Anuario de Estudios Cooperativos*, págs. 167 y siguientes.
- Geissler, Heiner. 2004. «Wo bleibt euer Aufschrei?», *Die Zeit*, 11 de noviembre, pág. 26
- Gervereau, Laurent. 2008. «Pour une écologie culturelle», *Le Monde*, 3 de octubre.
- Gide, Charles. 1905. *Economie sociale* (París, Larose).
- Glanz, Stephan; Krügel, René, y Wyss, Andreas. 2007 «Lancierung eines internationalen Rechnungslegungsstandards für KMU», *Neue Zürcher Zeitung*, 18 de febrero, pág. 3
- Göler von Ravensburg, Nicole. 2010. *Economic and other benefits of the entrepreneurs' cooperative as a specific form of enterprise cluster* (Dar es-Salam, Oficina Internacional del Trabajo).
- Groeneveld, Hans. 2012. «The value of European cooperative banks for the future financial system», en Johanna Heiskanen, Hagen Henry, Pekka Hytinkoski y Tapani Köppä (directores): *New opportunities for co-operatives: New opportunities for people*. Actas de la Conferencia Global de Investigadores de la ACI de 2011, 24-27 de agosto, Mikkeli y Seinäjoki (Finlandia). University of Helsinki y Ruralia Institute, Publications 27, pág. 185 siguientes. También disponible en la dirección: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Publications27.pdf>.
- Gruzinski, Serge. 1999. *La pensée métisse* (París, Editions Fayard).
- Hart, Herbert L.A. 1961. *The concept of law* (Oxford, Oxford University Press).
- Henry, Hagen. 1993. «Structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in western Europe – Finland», en Ashish Shah (director): *Structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in different regions of the world* (Ginebra, OIT), págs. 91 y siguientes.
- . 1994. «Cooperative law and human rights», *The relationship between the state and cooperatives in cooperative legislation* (Ginebra, OIT), págs. 21 y siguientes.
- . 1997. «Co-operation in cooperative legislation – Some provisional remarks», en Bernd Harms y Adelheid Kückelhaus (directores): *Cooperative development and adjustment in Anglophone Africa* (Feldafing, German Foundation for International Development), págs. 208 y siguientes.
- . 2000. «Genossenschaften als juristische Personen – Konsequenzen für die internationale Beratung bei der Genossenschaftsgesetzgebung in Afrika», en Michael Kirk, Jost W. Kramer y Rolf Steding (directores): *Genossenschaften und Kooperation in einer sich wandelnden Welt. Festschrift für Prof. Dr. Hans-H. Münkner zum 65. Geburtstag* (Münster, LIT Verlag), págs. 417 y siguientes.
- . 2001. «Guidelines for cooperative legislation», *Review of International Co-operation*, vol. 94, núm. 2, págs. 50 y siguientes.
- . 2002. «Aktuelne tendencije u uporednom zadružnom pravu (Zakon o zadrugama, aktuelne tendencije, idealni sadržaji)», *Pravo. Teorija i praska (Novi Sad)*, vol. 8, págs. 48 y siguientes.

- 2004a. *Kulturfremdes Recht erkennen. Ein Beitrag zur Methodenlehre der Rechtsvergleichung* (Helsinki, Hakapaino).
  - 2004b. *Wartosci I zasady spółdzielcze w legislacjach spółdzielczych. Panstw Członkowskich Unii Europejskiej dotyczącym Statutu Spółdzielni Europejskiej* [Principios y valores cooperativos en las legislaciones cooperativas de los Estados Miembros de la UE y el Reglamento de la UE sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE)], *Miedzynarodowy Związek Spółdzielczy Miedzynarodowa Organizacja Pracy* (Varsovia, Consejo Cooperativo Nacional de Polonia), págs. 3 y siguientes.
  - 2005a. *Guidelines for cooperative legislation*, segunda edición revisada (Ginebra, OIT).
  - 2005b. *Política y legislación cooperativa* (Bogotá, Asociación Colombiana de Cooperativas ASCOOP).
  - 2009a. «The legal structure of cooperatives: Does it matter for sustainable development?», en Hans Jürgen Rösner y Frank Schulz-Nieswandt (directores): *Beiträge der genossenschaftlichen Selbsthilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung* (Berlín, LIT Verlag), Bd.1, págs. 199 y siguientes.
  - 2009b. «Cooperatives, crisis, cooperative law», documento presentado a la Reunión del grupo de expertos organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas «Cooperatives in a world in crisis», 28-30 de abril, Nueva York. Disponible en la dirección: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/cooperatives/Hagen.pdf>.
  - 2009c. «Zur Ent-Rechtlichung sozialer Beziehungen. Das Beispiel der Bodenrechtsgesetzgebungen in Afrika südlich der Sahara: 20 Thesen», en Erwin Hepperle y Hans Lenk (directores): *Land development strategies: Patterns, risks and responsibilities. Strategien der Raumentwicklung: Strukturen, Risiken und Verantwortung* (Zurich, vdf Hochschulverlag an der ETH), págs. 221 y siguientes.
  - 2012a. «Basics and new features of cooperative law – The case of public international cooperative law and the harmonisation of cooperative laws», *Uniform Law Review. Revue de droit uniforme*, vol. XVII, págs. 197 y siguientes.
  - 2012b «Sustainable development and cooperative law: CSR or CoopSR?», Universidad de Oslo, Facultad de Derecho, Research Paper No. 2012-23, disponible en la dirección: <http://www.ssrn.com/abstract=2103047>.
  - 2013. «The contribution of the International Labour Organization to the formation of the public international cooperative law», en Sandrine Kott y Joëlle Droux (directoras): *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, ILO Century Series (Londres, Palgrave Macmillan), págs. 98 y siguientes
- Herce, José A.; Domínguez, Ana María, y Romero, María. 2010. «El cauce ancho de la internacionalización», *El País*, 1.º de mayo, pág. 29.
- Hermann, Simon. 2010. «Abends verlässt das Vermögen die Firma», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 de marzo, pág. 14.
- Israel, Liora. 2009. *L'arme du droit* (París, Presses de Sciences Po).

- Jahn, Joachim. 2010. «Selbst die Gesetzgebung wird manchmal ‘outgesourct’», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 de septiembre, pág. 21.
- Javillier, Jean-Claude (director). 2007. «Responsabilité sociétale des entreprises et droit: des synergies indispensables pour un développement durable», *Gouvernance, droit international et responsabilité sociétale des entreprises* (Ginebra, OIT), págs. 24 y siguientes.
- Jeantet, Thierry. 2001. «Die französische Idee der économie sociale: Grundansatz und unternehmerische Umsetzung, in die Zukunft der Genossenschaften», en Wolfgang Harbrecht (director): *Der Europäischen Union an der Schwelle zum 21. Jahrhundert* (Nuremberg), págs. 83 y siguientes.
- Jessup, Philip C. 1956. *Transnational law* (New Haven, Yale University Press).
- Kemmerer, Alexandra. 2007. «Ordnungskraft», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 de enero, pág. 40.
- Kennedy, David. 1987. *International legal structure* (Baden-Baden, Nomos).
- Kohler, Berthold. 2010. «Im Schatten der Krise», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 de mayo, pág. 1.
- Koizumi, Tetsunori. 1991. «Cultural diffusion, economic integration and the sovereignty of the nation-state», *Rechtstheorie*, suplemento 12, págs. 313 y siguientes.
- Kostilainen, Harri; Pekka, Pättiniemi. 2012. «State of Social Economy and Social Enterprise Concept in Finland», en Johanna Heiskanen, Hagen Henry, Pekka Hytinkoski y Tapani Köppä (directores): *New opportunities for co-operatives: New opportunities for people*. Actas de la Conferencia Global de Investigadores de la ACI de 2011, 24-27 de agosto, Mikkeli y Seinäjoki (Finlandia). University of Helsinki y Ruralia Institute, Publications 27, págs. 314 y siguientes. También disponible en la dirección: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Publications27.pdf>.
- Kurimoto, Akira. 2012. «Cooperative solutions in health and social care: A participatory social enterprise model», en Johanna Heiskanen, Hagen Henry, Pekka Hytinkoski y Tapani Köppä (directores): *New opportunities for co-operatives: New opportunities for people*. Actas de la Conferencia Global de Investigadores de la ACI de 2011, 24-27 de agosto, Mikkeli y Seinäjoki (Finlandia). University of Helsinki y Ruralia Institute, Publications 27, págs. 326 y siguientes. También disponible en la dirección: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Publications27.pdf>.
- Laville, Jean-Louis. 2001. «Un projet d'intégration social et culturel», *Le monde diplomatique*, octubre, suplemento, pág. I.
- Le monde diplomatique*. 2001. «Les promesses de l'économie solidaire» (suplemento), octubre.
- . 2002. «Avec l'économie sociale et solidaire, une autre façon de créer et de produire» (suplemento), noviembre.
- Luttermann, Claus. 2007. «Rechnungslegung ist ein Rechtsakt, kein Marketing», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 de febrero, pág. 20.
- Martí, Félix; Ortega, Paul; Idiazábal, Itziar; Barreña, Andoni; Juaristi, Patxi; Junyent, Carme; Uranga, Belén, y Amorrortu, Estibaliz. 2006. *Palabras y mundos. Informe sobre las lenguas del mundo* (Barcelona, Icaria).

- Meadows, Donella H.; Meadows, Denis L.; Randers, Jørgen, y Behrens III, William W. 1972. *The limits of growth* (Nueva York, Universe Books).
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat. 1758. *De l'esprit des lois*.
- Montolio, José María. 1990. *Legislación cooperativa en América Latina* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- . 2011. «Legislación cooperativa mundial. Tendencias y perspectivas en América Latina», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 45, págs. 225 y siguientes.
- Montt Balmaceda, Manuel. 1998. *Principios de derecho internacional del trabajo. La OIT*, segunda edición (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- Münkner, Hans-H. 1973. «Legislación cooperativa, instrumento de promoción de las cooperativas por el Estado», *Informaciones Cooperativas*, núm. 1 (Ginebra, OIT), págs. 27 y siguientes.
- . 1979. *The legal status of pre-cooperatives/Le statut de la pré-coopérative* (Bonn, Friedrich Ebert Stiftung).
- (director). 1984. «Towards adjusted patterns of cooperatives in developing countries». *Results of a Symposium on Ways towards an African cooperative* (Bonn, Friedrich Ebert Stiftung).
- . 1992. «Panorama d'une économie sociale qui ne se reconnaît pas comme telle: Le cas de l'Allemagne», *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, págs. 101 y siguientes.
- . 1993. «Structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in western Europe», en Ashis Shah (director): *Structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in different regions of the world*, informe del coloquio celebrado en Marburg, Alemania, 2-3 de julio (Ginebra, OIT), págs. 57 y siguientes.
- . 2000. «Reform des Genossenschaftsrechts als Reaktion auf die Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels», documento presentado en la reunión de expertos del DG Bank Social Science Fund, Frankfurt, 3-4 de febrero.
- (director). 2002. *'Nutzer-orientierte' versus 'Investor-orientierte' Unternehmen. Argumente für eine besondere Betriebswirtschaftslehre förderungswirtschaftlicher Unternehmen* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht).
- (director). 2005. *100 Years Cooperative Credit Societies Act, India 1904. A worldwide applied model of cooperative legislation* (Marburg).
- . 2009. «Bilan sociétal – ein neuer Ansatz zur Messung des Erfolgs von Genossenschaften in Frankreich», *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, núm. 4, págs. 271 y siguientes.
- . 2010. «Wege zu einer Vereinfachung des französischen Genossenschaftsrechts», *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, núm. 1, págs. 64 y siguientes.
- . 2013. *Worldwide regulation of co-operative societies: An overview*, documento presentado a la conferencia «Promoviendo la comprensión de las cooperativas para

- un mundo mejor». Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse). Venecia, 15 y 16 de marzo.
- ; Vernaz, Catherine. 2005. *Annotiertes Genossenschaftsglossar. Annotated cooperative glossary. Glossaire coopératif annoté* (Marburgo, Marburg Consult für Selbsthilfeförderung). [El glosario también está disponible en portugués y español. Se está preparando una versión en ruso.]
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) 2007. *The social economy – Building inclusive economies* (Programa de Economía Local y Desarrollo del Empleo (LEED) de la OCDE, París).
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 1931. *Dix ans d'Organisation internationale du travail*. Prefacio de Albert Thomas (Ginebra), págs. 21 y siguientes.
- . 1993. *Reunión de expertos en cooperativas*, Informe final (Ginebra, 29 de marzo-2 de abril).
- . 2000. *Promoción de las cooperativas*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión (Ginebra).
- . 2007. «La economía informal: hacer posible la transición al sector formal», documento de trabajo del Coloquio Interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. Ginebra, 27-29 de noviembre (ISIE/2007/1).
- Orizet, Jean. 1969. «Evolución y tendencias del movimiento cooperativo desde el fin de la Primera Guerra Mundial», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 80, núm. 2, págs. 27 y siguientes.
- Ory, Jean Noël; De Serres, Andrée, y Jaeger, Mireille. 2012. «Have Cooperative banks lost their soul?», en Johanna Heiskanen, Hagen Henry, Pekka Hytinkoski y Tapani Köppä (directores): *New opportunities for co-operatives: New opportunities for people*. Actas de la Conferencia Global de Investigadores de la ACI de 2011, 24-27 de agosto, Mikkeli y Seinäjoki (Finlandia). University of Helsinki y Ruralia Institute, Publications 27, pág. 200 y siguientes. También disponible en la dirección: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Publications27.pdf>.
- Ost, François. 2001. «Mondialisation, globalisation, universalisation: S'arracher, encore et toujours, à l'état de nature», en Ch.-A. Morand (director): *Le droit saisi par la mondialisation* (Bruselas, Bruylant), págs. 5 y siguientes.
- Partant, François. 1976. *La guérilla économique. Les conditions du développement* (París, Seuil).
- Pastorino, Roberto Jorge. 1993. *Teoría general del acto cooperativo* (Buenos Aires, Intercoop Editora).
- Paul, James C.N.; Dias, Clarence J. 1980. *Law and legal resources in the mobilization of the rural poor for self-reliant development* (Nueva York, International Centre for Law in Development).
- Politakis, George P.; Markov, Kroum. 2004. «Les recommandations internationales du travail: instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif?», *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos* (Ginebra, OIT), págs. 497 y siguientes.

- De Poorter, Mathieu. 2011. «Theoretical and empirical arguments to support greater recognition of social economy enterprises and organizations – An international outlook» (Ignire, Centro de Estudio de Política Pública).
- Posner, Richard, 1972. *Economic analysis of law* (Boston, Little, Brown and Company).
- Preiswerk, Yvonne; Vallet, Jacques (directores). 1990. «La pensée métisse: Croyances africaines et rationalité occidentale en questions», *Cahiers de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement*, núm. 19 (París, Presses Universitaires de France), págs. 264 y siguientes.
- Rhodes, Rita. 2012. «British Empire – the First Global Cooperative Development Agency», en Johanna Heiskanen, Hagen Henry, Pekka Hytinkoski y Tapani Köppä (directores): *New opportunities for co-operatives: New opportunities for people*. Actas de la Conferencia Global de Investigadores de la ACI de 2011, 24-27 de agosto, Mikkeli y Seinäjoki (Finlandia). University of Helsinki y Ruralia Institute, Publications 27, págs. 51 y siguientes. También disponible en la dirección: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Publications27.pdf>.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. *La société des égaux* (París, Seuil).
- Schanze, Erich. 2006. «Rechtsökonomik im Wirtschaftsrecht. Ein erfolgreicher Brückenschlag zweier Studiengänge», *Neue Zürcher Zeitung*, 11/12 de marzo, pág. 13.
- Schiedt, Hans-Ulrich. 2002. *Die Welt neu erfinden. Karl Bürli (1823-1901) und seine Schriften* (Zurich, Chronos).
- Schiffer, Hans-Wilhelm. 2012. «Auf dem Weg zum globalen Vorbild», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 de abril, Verlagsbeilage, B1.
- Schnorr, Gerhard. 1960. *Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung* (Munich, Beck).
- Seiser, Michaela. 2004. «Wissensbilanzierung erhöht die Kreditwürdigkeit. Bericht über das Humankapital gewinnt an Bedeutung/Imagevorteil für Unternehmen», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 de julio, pág. 18.
- Serres, Michel, 2009. *Temps des crises* (París, Le Pommier).
- Seuster, Horst. 1994. «Financing cooperatives», en Eberhard Dülfer y Juhani Laurinkari (directores): *International handbook of cooperative organizations* (Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht), págs. 376 y siguientes.
- Shaw, Malcolm N. 1997. *International law*, cuarta edición (Cambridge, University Press).
- Snaith, Ian. 1995. «Cooperative law reform in the United Kingdom», *The world of cooperative enterprise 1995*, págs. 201 y siguientes.
- Soedjono, Ibnoe; Cordero, Mariano. 1997. *Critical study on co-operative legislation and competitive strength*, Alianza Cooperativa Internacional, Oficina Regional Asia-Pacífico (Nueva Delhi, Document Press).
- Supiot, Alain. 2010a. *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total* (París, Seuil).
- . 2010b. «Perspectiva jurídica de la crisis económica de 2008», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129, núm. 2, págs. 165 y siguientes.

- Tamanaha, Brian Z. 2000. «A non-essentialist version of legal pluralism», *Journal of Law and Society*, págs. 296 y siguientes.
- Theron, Jan. 2010. *Cooperative policy and law in east and southern Africa: A review*, CoopAfrica Working Paper No. 18 (Dar es-Salam, OIT).
- Troberg, Eliisa. 2000. «Asiantuntijaosuuskunnat. Joustavia verkostoja tietoyhteiskunnassa» [Cooperativas de profesionales. Redes flexibles en la sociedad de la información], *Hallinnon Tutkimus*, vol. 19, número 1, págs. 76 y siguientes.
- Verdross, Alfred; Simma, Bruno. 1984. *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 3. Auflage (Berlín, Duncker & Humblot).
- Verhoeven, Joe. 2000. *Droit international public* (Bruselas, Larcier).
- Vienney, Claude. 1994. «Economie sociale», en Eberhard Dülfer y Juhani Laurinkari (directores): *International handbook of cooperative organizations* (Gottinga, Vandenhoeck & Ruprecht), págs. 287 y siguientes.
- Villeneuve, Jean-Patrick. 2010. «L'état ne suffit plus pour réguler les jeux d'argent. La mondialisation des jeux de hasard et d'argent et les pressions exercées par les sociétés de jeux en ligne fragilisent les législations traditionnelles», *Le Temps*, 13 de abril, pág. 16.
- Virally, Michel. 1956. «La valeur juridique des recommandations des organisations internationales», *Annuaire français de droit international*, vol. II, págs. 66 y siguientes.
- Wassermann, Rudolf. 1981. «Sprachliche Probleme in der Praxis von Rechtspolitik und Rechtsverwirklichung», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, núm. 11, págs. 257 y siguientes.
- Watkins, William Pascoe. 1965. «La promoción y la función de las cooperativas en las regiones en vías de desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 71, núm. 2, págs. 99 y siguientes.
- . 1986. *Cooperative principles today and tomorrow* (Manchester, Holyoake Books).









Las cooperativas contribuyen significativamente al desarrollo económico y social en prácticamente todos los países del mundo. Las cooperativas han demostrado ser resilientes en momentos de crisis y, por lo tanto, sostenibles. Este rasgo, junto con su particularidad de tratarse de empresas basadas en principios y controladas por sus asociados, está atrayendo, cada vez más, la atención de los gobiernos, los responsables de formular políticas y los ciudadanos de todo el mundo. El hecho de que las cooperativas sean organizaciones que sirven a sus asociados y que, en consecuencia, equilibran la obtención de rentabilidad con la atención de las necesidades de sus asociados las hace diferentes de las sociedades comerciales y, por lo tanto, requiere de leyes que reconozcan sus especificidades.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha desempeñado un papel clave en la orientación y el asesoramiento sobre la creación de entornos favorables para el desarrollo cooperativo en los niveles nacional, regional e internacional. A mediados del decenio de 1990 se encargó, por primera vez, la elaboración de orientaciones para la legislación cooperativa para llenar el vacío existente en materia de directrices sobre cómo crear legislación y políticas cooperativas. En 2005 se elaboró una segunda edición, en lengua inglesa, para incorporar la información sobre dos nuevos instrumentos internacionales en materia de cooperativas: las Directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, de 2001, y la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

Esta nueva edición ha sido elaborada para incorporar las novedades más recientes que están teniendo un impacto en el proceso de desarrollo del derecho cooperativo. Estos cambios son múltiples e incluyen una tendencia general de armonización del derecho, el surgimiento de normas internacionales que tienen repercusiones directas en las empresas, nueva legislación cooperativa regional y leyes marco regionales, así como innovaciones en el propio modelo cooperativo de empresa.

Estas orientaciones son una contribución al logro de los objetivos del Año Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas, celebrado en 2012, y a su seguimiento.

Se puede obtener más información en:

**Oficina Internacional del Trabajo (OIT)**  
**Servicio de Cooperativas**  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Ginebra 22, Suiza  
Tel.: +41 22 799 7445  
Fax: +41 22 799 8572  
E-mail: [coop@ilo.org](mailto:coop@ilo.org)  
[www.ilo.org/coop](http://www.ilo.org/coop)

**Comité para la Promoción y el Progreso**  
**de las Cooperativas (COPAC)**  
Viale delle Terme di Caracalla 00153  
Roma, Italia  
Tel.: +390657056562

E-mail: [copac@copac.coop](mailto:copac@copac.coop)  
[www.copac.coop](http://www.copac.coop)

ISBN 978-92-2-326794-0



9 789223 267940