

NUEVA VERSIÓN DE LA LEY MARCO PARA LAS COOPERATIVAS DE AMÉRICA LATINA

Dante Cracogna

Universidad de Buenos Aires

RESUMEN

El artículo versa sobre la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina aprobada por la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas) en 2008. Comienza haciendo referencia a la anterior versión del documento, elaborada veinte años atrás por un grupo de expertos convocados por la Organización de las Cooperativas de Américas (OCA) y a la necesidad de su actualización para tomar en cuenta los importantes cambios que se produjeron tanto en el movimiento cooperativo como en el mundo en general. Seguidamente trata acerca del significado y la finalidad de la Ley Marco, concebida como un instrumento destinado a servir de orientación para la modernización de la legislación cooperativa en los países de América Latina. Finalmente, se analizan los principales institutos contenidos en la Ley Marco.

PALABRAS CLAVE: Cooperativas – América Latina – legislación cooperativa – Alianza Cooperativa Internacional

Claves descriptoras: A 130 – K 220 – L 300 – P 400

NEW VERSION OF THE FRAMEWORK LAW FOR LATIN AMERICAN COOPERATIVES

ABSTRACT

The article deals with the Framework Law for Latin American Cooperatives approved by the International Cooperative Alliance for the Americas (ICA Americas) in 2008. It starts referring to the previous version of the document elaborated twenty years ago by the a group of experts convoked by the Organization of the Cooperatives of America (OCA) and the need to put it up to date taking into consideration the important changes which took place during that period both in the cooperative movement and in the world as a whole. Then it goes into the meaning and purpose of the Framework Law conceived as a document to provide guidance for the reform and modernization of the cooperative legislation in the Latin American countries. Finally, the main aspects of the Framework Law are analysed.

KEY WORDS: Cooperatives, Latin America, cooperative law, International Co-Operative Alliance

I. ANTECEDENTES

En 1988 el Congreso de la Organización de las Cooperativas de América (OCA) realizado en Bogotá aprobó un documento denominado *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*. Culminaba de esa manera un proceso iniciado dos años antes cuando OCA, con el apoyo del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), convocó a un grupo de expertos de diferentes países latinoamericanos y de España para reunirse en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) a fin de analizar la situación de la legislación cooperativa en el Continente y sentar bases para su perfeccionamiento.¹

Los resultados de las deliberaciones fueron posteriormente procesados por los coordinadores dando lugar a la elaboración del documento preparatorio titulado *Bases para la elaboración de un Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina*² que circuló ampliamente como elemento de trabajo para la segunda reunión de expertos que se llevó a cabo el año siguiente, nuevamente en Santa Cruz de la Sierra. En esta oportunidad, sobre la base de las consultas y estudios realizados tomando como punto de partida el documento preparatorio, los expertos avanzaron en la confección de los lineamientos que habrían de conformar un documento de orientación para la legislación cooperativa de los países de la región.

Posteriormente, los coordinadores se abocaron a la tarea de redactar un borrador con la forma y el estilo de una ley que recogía las contribuciones recibidas. Dicho documento fue difundido extensamente entre las organizaciones cooperativas, los centros de estudios y los abogados especializados con miras a recoger opiniones y críticas. De esa manera se llegó a la redacción del texto final con una fundamentación que explicara el sentido de cada artículo, el cual fue precedido de una introducción que sirviera como exposición de motivos. Con esa estructura fue finalmente sometido a la asamblea realizada en noviembre de 1988, en la cual recibió formal aprobación.³

1. Para una referencia más amplia de antecedentes cfr. Cracogna, Dante, "El Derecho Cooperativo en Latinoamérica y el Proyecto de Ley Uniforme", *Anuario de Estudios Cooperativos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1989, pág. 129 y ss. (Deusto) y "Un intento de armonización de la legislación cooperativa: el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina", *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, N° 135, Buenos Aires, enero-junio 1990, pág. 99 y ss. Un desarrollo completo del tema se encuentra en Montolio, José María, *Legislación cooperativa en América Latina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pág. 267 y ss.

2. Torres y Torres Lara, Carlos – Cracogna, Dante, publicado en *Revista de la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, N° 1-1988.

3. El texto definitivo fue publicado por OCA en versiones española y portuguesa: *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, Documento Especial N° 3 de América Cooperativa, Bogotá, 1988, 68 págs.

Cabe destacar que en todo este proceso de elaboración fueron especialmente tenidas en cuenta las conclusiones de los congresos continentales de Derecho Cooperativo que, convocados por la OCA, se realizaron en diferentes países permitiendo un fecundo intercambio entre especialistas y un significativo avance de la disciplina.⁴ De manera que el trabajo realizado venía precedido de valiosos precedentes que abonaron el camino para la preparación del Proyecto.

A partir de ese momento la OCA realizó una intensa labor de difusión del Proyecto de Ley Marco en todo el Continente mediante publicaciones, reuniones, seminarios y presentaciones en los parlamentos nacionales, la cual dio como resultado que el documento alcanzara una significativa influencia en la renovación y actualización de la legislación cooperativa regional. Ya la ley colombiana N° 79, que se sancionó en forma prácticamente contemporánea con el Proyecto de Ley Marco, acusa claramente la influencia de éste. Y desde entonces, extendió su ascendiente sobre las nuevas leyes de cooperativas que se fueron sucediendo: Honduras; Paraguay; Puerto Rico; México; Uruguay; Panamá; Nicaragua y Venezuela. Por otra parte, el Proyecto de Ley Marco estimuló el desarrollo de los estudios teóricos y el progreso del Derecho Cooperativo en general.⁵

II. LOS CAMBIOS SOBREVINIENTES

Transcurridos veinte años desde la aprobación del Proyecto de Ley Marco, y habiendo en el interín cesado la actividad de la OCA, la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas) decidió encarar su actualización. Para ello tuvo en consideración los importantes cambios que se habían producido en la región y en el mundo que hacían necesario realizar una puesta al día a fin de que el documento siguiera siendo útil para la finalidad que fuera originariamente prevista. Además de las inéditas circunstancias del mundo globalizado se habían

4. Los Congresos Continentales de Derecho Cooperativo -cuyas conclusiones y recomendaciones constituyeron valiosos antecedentes para la elaboración del Proyecto de Ley Marco- se habían realizado en Mérida (Venezuela) en 1969; San Juan (Puerto Rico) en 1976 y en Rosario (Argentina) en 1986. Los documentos finales de estos tres congresos fueron reproducidos por OCA en el Documento Especial N° 2 de América Cooperativa, Bogotá, 1988.

5. Para el estado actual de la legislación cooperativa en la región pueden consultarse los siguientes estudios: Cracogna, Dante (Coordinador), *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur*, 3ª edición actualizada, Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur, Buenos Aires, 2009 y Cracogna, Dante (Coordinador), *La legislación cooperativa en los países andinos*, ACI Américas, San José, 2008. La ACI Américas tiene en curso de publicación otro estudio similar que comprende los países centroamericanos, México, Panamá y la República Dominicana.

emitido relevantes pronunciamientos de organismos internacionales que exigían ser tomados en consideración dentro del marco legislativo.

En primer lugar, el Congreso del Centenario de la ACI, realizado en Manchester en 1995, había aprobado la Declaración sobre la Identidad Cooperativa que contenía una reformulación de los principios cooperativos además de enunciar los valores básicos del cooperativismo, todo ello dentro de un nuevo contexto económico y político mundial.⁶ Era de toda evidencia que esa Declaración debía ser tenida en cuenta en cualquier proyecto de legislación puesto que su contenido informa toda manifestación cooperativa.

A ello se suma la Resolución A/ 56/73 E/2001/68 sobre la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2001. Esta Resolución contiene un Anexo que –además de tratar otros aspectos- hace específica referencia a cuestiones de orden legislativo relacionadas con las cooperativas.⁷

Otro documento de significativa importancia emanado de un organismo internacional en época relativamente reciente es la Recomendación N° 193 sobre promoción de las cooperativas aprobada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2002 en sustitución de la anterior Recomendación 127 de 1966.⁸ Esta Recomendación, emanada del organismo internacional más antiguo y que por su carta constitutiva tiene asignada competencia en materia de cooperativas, representa el documento más completo y abarcativo en la materia y contiene numerosas disposiciones relacionadas con la legislación y las políticas públicas en materia de cooperativas.

A su vez, la Asamblea General de ACI realizada en Seúl en 2003 recomendó unos Lineamientos de Legislación Cooperativa que habían sido elaborados sobre la base de estudios promovidos por la OIT, los cuales contienen importantes orientaciones para el mejoramiento de la legislación específica.⁹ A ello debe agregarse la aprobación en 2003 –después de muchos años de trámite- del Estatuto de la Sociedad

6. La versión completa de la Declaración de Identidad Cooperativa en español se halla en: Alianza Cooperativa Internacional, *Los principios cooperativos para el Siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996.

7. El anexo de esta Resolución, titulado “Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas”, constituye un valioso vademécum de orientación acerca de las políticas públicas en materia de cooperativas que comprende diversos aspectos vinculados con la legislación cooperativa.

8. Cabe señalar que la Recomendación 193 tiene un alcance mucho más amplio que la anterior Recomendación 197 pues ésta se hallaba referida solamente a los países en desarrollo en tanto que la primera se refiere a todos. Por otra parte, es notable que la actual Recomendación fue aprobada en forma prácticamente unánime por los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empresarios que forman la Asamblea General de la OIT.

9. Estos “Lineamientos para la legislación cooperativa” fueron elaborados por Hagen Herÿ y están publicados en la *Revista de la Cooperación Internacional*, N° 2-2001, Buenos Aires, pág. 67 y ss. Una versión revisada y corregida es: Herÿ, Hagen, *Guide de législation coopérative*, Deuxième édition revue et corrigée, BIT, Genève, 2007.

Cooperativa Europea que consiste en la primera experiencia de legislación cooperativa supranacional.¹⁰

Este conjunto de circunstancias que se fueron produciendo a lo largo de dos décadas crearon un contexto que tornaba necesario llevar adelante una puesta al día del Proyecto de Ley Marco tal como lo decidió la ACI Américas.

III. PROCESO DE ACTUALIZACIÓN

Una vez que la ACI Américas resolvió encarar la tarea obtuvo el apoyo del Servicio de Cooperativas de la OIT que brindó su colaboración técnica y su amplia experiencia en materia de legislación cooperativa.

A efectos de realizar la tarea se designó una comisión de expertos representativos de las diferentes regiones del continente latinoamericano: Cono Sur; Area Andina; Centroamérica y Caribe los cuales, con la colaboración del Jefe del Servicio de Cooperativas de la OIT¹¹, trabajaron en el relevamiento del estado de la legislación en los países de sus respectivas regiones contrastándolo con el Proyecto de Ley Marco, los documentos antes mencionados, las nuevas circunstancias de la región y los avances del Derecho Comparado con miras a determinar los aspectos que debían actualizarse teniendo en cuenta las necesidades presentes del movimiento cooperativo.

Esta tarea se llevó a cabo a lo largo de 2007 arribándose a un texto provisorio que fue sometido a la XV Conferencia Regional de la ACI Américas realizada en Santo Domingo (República Dominicana) en octubre de ese mismo año. En el marco de la mencionada Conferencia tuvo lugar un Taller de Legislación Cooperativa en el cual los delegados de los diferentes países analizaron el texto al igual que los funcionarios gubernamentales que participaron del Primer Encuentro de Institutos

10. Sobre este tema puede consultarse, entre otros: Pastor Sempere, Carmen, "La Sociedad Cooperativa Europea: la compleja articulación de un nuevo tipo societario", en Manuel Morán García (Coordinador), *Internacionalización de las cooperativas. Aspectos jurídicos, económicos, geográficos y sociológicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008; Fajardo García, Gemma, "El Estatuto de la Cooperativa Europea" en *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Fundación ONCE, Madrid, 2003, pág 261 y ss; Dabormida, Renato, "La Cooperativa Europea finalmente en porto", *Rivista della Cooperazione*, Roma, 2003, pág. 123 y ss.; Cracogna, Dante, "Una novedad comunitaria: el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea", *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, N° 208, Buenos Aires, agosto-septiembre 2004, pág. 983 y ss.

11. La Comisión estuvo integrada por Roxana Sánchez Boza de Costa Rica (Centroamérica y Caribe); Belisario Guarín Torres de Colombia (Area Andina) y Dante Cracogna (Cono Sur) quien actuó como coordinador, contando con la colaboración de Hagen Henrý, Jefe del Servicio de Cooperativas de la OIT.

de Promoción, Fomento, Supervisión y Crédito Cooperativo, formulando en ambos casos observaciones y sugerencias. Los miembros de la Comisión de expertos recogieron dichos aportes para la posterior elaboración de una nueva versión que fue ampliamente circulada entre las organizaciones asociadas a la ACI Américas, universidades e institutos especializados. Con todos esos insumos se llegó a un borrador final que tuvo dos instancias de consideración formal por parte del Consejo Consultivo de la ACI Américas: en Asunción en febrero de 2008 y, finalmente, en San José (Costa Rica) en julio de ese mismo año. En esta última oportunidad el documento recibió aprobación definitiva por lo que fue oficialmente publicado¹² y quedó en condiciones de ser difundido para que cumpliera el cometido para el cual fue concebido.

IV. SENTIDO, ESTRUCTURA Y CONTENIDO

Como se dijo, el documento no es una *Ley Modelo* entendida en el sentido de una elaboración para ser adoptada en diferentes países mediante el sencillo expediente de su copia o transcripción.¹³ Por el contrario, se trata de un documento pensado para servir de orientación en la renovación de la legislación cooperativa regional; es una contribución puesta a disposición de los movimientos cooperativos y de los legisladores nacionales como herramienta de trabajo para actualizar las leyes de la materia, algunas de las cuales se hallan considerablemente atrasadas en el tiempo, como sucede, por ejemplo, en los casos de Bolivia cuya ley de cooperativas se remonta a 1958; Ecuador con una ley de 1963 y la República Dominicana, con una de 1964.

La Ley Marco está elaborada como una ley general para toda clase de cooperativas, afirmando de esa manera la unidad fundamental del movimiento cooperativo con independencia de sus diversos sectores o ramas específicas. Contiene solamente un capítulo con algunas disposiciones especiales para ciertas clases de cooperativas que por su particular naturaleza las requieren: cooperativas de trabajo asociado (art. 91); bancos cooperativos, cooperativas de ahorro y crédito y de seguros (art.

12. Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, *Ley Marco para las cooperativas de América Latina*, ACI Américas, San José (Costa Rica), 2009, 45 págs. Existen también versiones en inglés y portugués.

13. Un caso paradigmático de Ley Modelo es el que fue elaborado por la British Colonial Office en 1946 sobre la base de la experiencia de sus colonias y, especialmente, de la India. Cfr. SurrIDGE, J.B. and Digby, Margaret, *A Manual of Co-operative Law and Practice*, 3rd edition, W. Heffer and Sons, Cambridge, 1967, pág. 121 y ss. También se refiere a ella Campbell, W.K.H, *Practical Co-operation in Asia and Africa*, W. Heffer and Sons, Cambridge, 1959, P. 19 y ss.

92); cooperativas de vivienda (art. 93); cooperativas escolares y juveniles (art. 94). Esta Ley general podría, en caso de resultar necesario, complementarse con leyes especiales para determinadas clases de cooperativas -como suele suceder en algunos países con las cooperativas de ahorro y crédito- pero que regulen solamente los aspectos operativos propios de ellas dejando las demás cuestiones sujetas a la Ley general.

No se tratan medidas de fomento o de promoción por cuanto se considera que ellas quedan libradas a la decisión de cada país que habrá de dictarlas dentro del marco de su respectiva política económica y social general y con particular referencia al crédito, la tributación, el comercio exterior, etc.

Se tuvo especial cuidado de que la Ley Marco cubriera adecuadamente todos los aspectos fundamentales relacionados con la regulación de las cooperativas, de manera de evitar, en lo posible, la necesidad de dictar reglamentación con los riesgos que conlleva. De allí que cuando resulta necesario el dictado de normas reglamentarias el texto lo dice expresamente, entendiéndose que en los demás casos las disposiciones legales resultan directamente aplicables soslayando de esa manera las frondosas y a menudo excesivas y arbitrarias reglamentaciones que los funcionarios gubernamentales suelen dictar yendo, incluso, más allá de la propia ley.¹⁴

Amplio espacio se deja, en cambio, librado a las disposiciones estatutarias, de manera que cada cooperativa pueda establecerlas conforme con sus propias necesidades y con considerable margen de autonomía.

La Ley impone respetar y promover la igualdad de género permitiendo el ingreso de socios sin discriminación alguna al igual que el acceso al desempeño de los cargos previstos por el estatuto. Asimismo promueve la utilización de métodos alternativos para la solución de conflictos entre las cooperativas y sus socios, tales como la conciliación y el arbitraje, sin perjuicio del derecho de recurrir a la justicia (art. 32).

Se organizan las disposiciones en 102 artículos agrupados en doce capítulos tratando de mantener coherencia con la materia regulada y utilizando una terminología generalmente aceptada en los países de la región y consistente con la doctrina cooperativa a fin de que cada instituto refleje apropiadamente su naturaleza.

El texto comienza con las disposiciones generales que caracterizan a las cooperativas para luego ocuparse, a lo largo de los sucesivos capítulos, de la constitución; los socios; el régimen económico; los órganos sociales (asamblea; consejo de administración y junta de vigilancia); la integración entre cooperativas; la disolución y la liquidación; normas para ciertas clases de cooperativas en particular; la autoridad de contralor o fiscalización y, finalmente, el organismo encargado de la política cooperativa.

14. Caso representativo puede considerarse el de Ecuador, cuya Ley de Cooperativas tiene 160 artículos, en tanto que su decreto reglamentario original contenía más de 230, a lo que deben sumarse los numerosos reglamentos posteriores, dictados mediante decretos o resoluciones ministeriales.

En cuanto a su presentación, tiene las características formales de un texto legal donde cada artículo va precedido de un subtítulo que anuncia su contenido y seguido de una breve justificación que explica el sentido y alcance de la norma de manera de hacer más fácil su comprensión.

V. LA IDENTIDAD COOPERATIVA

El refuerzo de la identidad cooperativa constituye uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la Ley Marco. En efecto, se ha tratado de asegurar que la personalidad propia de las cooperativas quede convenientemente reflejada en su texto para evitar confusiones con otras figuras y evitar el riesgo de la mimetización con ellas. Para lograr ese fin se incorporan la definición de cooperativa (art. 3) y los principios consagrados en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa (art. 4).

Adicionalmente la Ley Marco recoge los caracteres que, en general, suelen estar previstos en la legislación regional como tipificantes de las cooperativas, a saber: ilimitación y variabilidad del número de socios; plazo de duración indefinido; variabilidad e ilimitación del capital; independencia religiosa, racial y política partidaria; igualdad de derecho y obligaciones entre los socios; reconocimiento de un solo voto a cada socio, independientemente de sus aportaciones; irrepartibilidad de las reservas sociales (art. 5).

El *acto cooperativo* como instituto fundamental de la legislación de la materia se halla expresamente reconocido (art. 7), tal como ya sucede en numerosas leyes de la región (Ley 20.337 de Argentina; Ley 5764 de Brasil; Ley 79 de Colombia; Decreto legislativo 65 de Honduras; Ley General de Cooperativas de México de 1994; Ley 17 de Panamá; Ley 50 de Puerto Rico; Ley 438 de Paraguay; Ley de Cooperativas Agropecuarias 15.645 de Uruguay; Ley General de Asociaciones Cooperativas de Venezuela de 2001, entre otras).¹⁵ Se entiende por tal el realizado entre las cooperativas y sus asociados en cumplimiento del objeto social, diferenciándose netamente del acto de comercio o civil o de cualquier otra naturaleza. Este peculiar acto jurídico queda sometido al Derecho Cooperativo constituido por el conjunto de normas, jurisprudencia, doctrina y prácticas basadas en los principios que determinan y regulan la actuación de las cooperativas. Supletoriamente las cooperativas

15. Sobre el acto cooperativo puede verse, entre otros: Pastorino, Roberto Jorge, *Teoría general del acto cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1993, *passim*; Cracogna, Dante, "O ato cooperativo na América Latina" en Guillermo Krueger (Coordinador), *Ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário*, Mandamentos, Belo Horizonte, 2004, pág. 45 y ss. y *Estudios de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1986, pág. 13 y ss.

se regirán por las normas del Derecho Común en cuanto fueran compatibles con su naturaleza (art. 6). Con estas disposiciones queda deslindado el campo jurídico que es propio de las cooperativas dentro del marco general del ordenamiento legal de cada país.

La prohibición de que las cooperativas se transformen en entidades de otra naturaleza jurídica (art. 13) contribuye a reforzar la naturaleza propia de aquéllas evitando una metamorfosis que puede conducir a violentar su peculiar personalidad y a apropiarse de las reservas acumuladas por sucesivas generaciones de socios. También la obligación de elaborar un balance que informe sobre el desempeño social, además del económico financiero, contribuye a afirmar la singularidad de las cooperativas (art. 48).

Por otro lado, establece de manera expresa la autonomía de las cooperativas –en línea con el cuarto principio de la ACI– cuando se prescribe que el Estado garantiza el libre desenvolvimiento y la autonomía de las cooperativas (art. 2).

Por fin, se obliga a que la denominación social incluya el vocablo “cooperativa” (art. 11, párrafo 1º) a fin denunciar ante propios y extraños que la entidad tiene esa índole y que se ajusta a las disposiciones de la legislación de la materia. Paralelamente se prohíbe y penaliza el uso de la denominación “cooperativa” a entidades no constituidas conforme con la Ley (art. 11, párrafo 2º, y art. 98, inc. 7).

Se garantiza la vigencia del gobierno democrático mediante el reconocimiento de un solo voto a cada socio, sin tomar en cuenta la cantidad de aportaciones realizada ni el volumen de su operatoria con la cooperativa (art. 5, inc. 6).¹⁶ En cambio, se autoriza tomar en consideración el número de socios o el uso de los servicios para determinar el número de votos en las cooperativas de grado superior (art. 85), lo cual es congruente con los principios cooperativos. Por otro lado, el Capítulo V regula con amplitud la organización y el funcionamiento de la asamblea con miras a asegurar que este órgano cumpla cabalmente su papel como expresión fundamental de la democracia cooperativa. Su competencia se halla precisamente definida (art. 57) y se establece que sus decisiones pueden ser impugnadas ante la justicia ordinaria (art. 59), evitando así la injerencia de los organismos gubernamentales.

El principio de la cooperación entre cooperativas, además de tener expresa recepción en el art. 4, inc. 6, es motivo de un amplio desarrollo en el Capítulo VIII, titulado Integración. En éste se regulan los distintos procedimientos mediante los que dicho principio puede llevarse a la práctica brindando un abanico de posibilidades y formas: asociación entre cooperativas; contratos de participación; acuerdos de colaboración; fusión; incorporación y constitución de cooperativas de grado superior. Estas últimas pueden, conforme dispongan sus respectivos estatutos, realizar acti-

16. La modalidad del voto múltiple conforme con diferentes condiciones ha sido admitida por varias legislaciones europeas y también reconocida por el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea.

vidades de carácter técnico, económico, social, cultural y asumir la representación del movimiento cooperativo (art. 84, párrafo 1°). Vale decir que se deja un amplio campo a la decisión de las propias cooperativas en materia de integración y no se les impone un determinado modelo.¹⁷ También se prevé que, por delegación de la autoridad de aplicación, puedan realizar actividades de supervisión (supervisión delegada o autocontrol cooperativo) y ocuparse de actividades de registro por delegación de la autoridad encargada del Registro de Cooperativas (art. 84, párrafo 2°).

VI. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL

A la vez que afirma la identidad cooperativa la Ley Marco brinda especial atención al fortalecimiento de las cooperativas como genuinas empresas, tal como las reconoce la definición contenida en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa que la propia Ley acoge.¹⁸

Se permite que, cuando fuera necesario para el mejor desarrollo de su actividad económica y no comprometa su autonomía, las cooperativas presten servicios a no socios, sujeto que los excedentes que deriven de esas operaciones sean destinados a educación cooperativa o a una reserva especial, conforme prevea el estatuto o decida la asamblea (art. 8).

Asimismo, la Ley permite que las cooperativas puedan asociarse con personas de otro carácter jurídico -entre ellas las sociedades comerciales- siempre que sea conveniente para su objeto social y que no desvirtúen su propósito de servicio ni transfieran beneficios fiscales que les fueran propios (art. 12). Pueden de esa manera las cooperativas acceder a una actuación más amplia en beneficio de sus asociados y de sus comunidades mediante una asociación con otras empresas, siempre que no se afecte su naturaleza.

Por otra parte, superando limitaciones que suelen contener las leyes que regulan la realización de determinadas actividades o servicios, la Ley expresamente establece que las cooperativas pueden realizar toda clase de actividades lícitas en pie de igualdad con los demás sujetos de derecho privado, agregando que también pueden hacerlo en igualdad de condiciones con los entes estatales en actividades

17. El tema de la integración cooperativa ha sido motivo de diferente tratamiento y regulación en los países latinoamericanos. Cfr. Cracogna, Dante, "Intercooperacao e integracao cooperativa na América Latina", *Pensamento cooperativo*, n°1, INSCOOP, Lisboa, 2000, pág. 111 y ss.

18. El artículo 3 de la Ley Marco reza: "Las cooperativas son asociaciones de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada."

relacionadas con la prestación de servicios públicos (art. 10). De esta manera se habilita a las cooperativas a actuar en el mercado sin las restricciones que suelen imponérselas en ciertas actividades (banca, seguros, comunicaciones, etc.) pudiendo competir en pie de igualdad con empresas lucrativas y públicas.

En materia de socios y de aportes de capital, sin avanzar a figuras que comprometan la genuina naturaleza cooperativa y que dieron lugar a controversias¹⁹, la Ley Marco autoriza que las organizaciones cooperativas de cualquier grado (cooperativas, federaciones, uniones, etc.); las entidades sin ánimo de lucro (asociaciones, mutuales, fundaciones); las agencias nacionales e internacionales de fomento y el propio Estado (nacional, provincial, municipal), se asocien a la cooperativa aunque no utilicen sus servicios, siempre y cuando lo hagan para apoyar su desarrollo empresarial (art. 21, párrafo 3°). Se abre de esta manera –a través de los llamados “socios de apoyo”– un campo interesante de colaboración que posibilita el crecimiento cooperativo integrando los aportes de las organizaciones de la Economía Social y del propio Estado.

También se permite que puedan las cooperativas asumir todas las formas de pasivo y emitir obligaciones a suscribir por sus socios o por terceros, con sujeción a las condiciones que establezca la reglamentación (art. 45), de manera que tengan a acceso a diversas fuentes de financiamiento con posibilidades de competir por la captación de recursos. Esta diversificación de fuentes contribuye a ahorrar costos financieros y a poder encarar inversiones de mayor magnitud.²⁰

En el mismo orden de facilitar un financiamiento adecuado a las necesidades de la cooperativa la Ley autoriza que el estatuto establezca un procedimiento para que los socios suscriban e integren sus aportaciones en proporción con el uso real o potencial de los servicios de la cooperativa (art. 37). Esta modalidad, ya experimentada con éxito en distintos países, significa que cada asociado realiza aportes de capital relacionados con las inversiones en bienes del activo fijo y circulante que la cooperativa deba realizar para atender los servicios que él demande. Se trata de un método basado en el reparto equitativo del esfuerzo que permite a la cooperativa contar con recursos propios a tono con sus requerimientos sin verse forzada a recurrir al endeudamiento con terceros.

Cuestión que se deja convenientemente aclarada es la relativa a la naturaleza del capital cooperativo. Este es variable e ilimitado, sin perjuicio de que el estatuto establezca un monto mínimo pero, en todo caso, el capital forma parte del patrimonio

19. Caso del “socio inversor” en la legislación italiana, por ejemplo. La cuestión no es novedosa: cfr. Lynch, Malcom – Snaith, Ian, “Report on the scope of no-user investor members of a European Co-operative Society”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, N° 26-27, Bilbao, 1996, pág. 15 y ss.

20. La cuestión del financiamiento se ha convertido en un serio problema de las cooperativas en los últimos años y se han intentado diferentes soluciones legislativas para superarlo. Cfr. Cracogna, Dante, “Aproximación al problema del capital y el financiamiento cooperativo”, *Cuadernos de Economía Social*, N° VIII-12, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, Buenos Aires, 2001, pág. 91 y ss.

social (art. 36). Se aspira a despejar las dudas que se han planteado desde la técnica contable acerca de la naturaleza del capital, para lo cual se dispone que el estatuto puede limitar el reembolso anual de aportaciones por renuncia o exclusión a un determinado porcentaje del capital integrado, sin que pueda afectarse el capital mínimo que se hubiera establecido (art. 29, párrafo 1°). Adicionalmente, si la situación de la cooperativa lo aconsejara, puede la asamblea resolver la suspensión del reembolso por cierto número de ejercicios (art. 29, párrafo 2°).

Las reservas son irrepantibles (art. 5, inc. 7), lo cual fortalece el patrimonio social y permite ir formando recursos propios de la cooperativa sobre los que ningún socio tiene derecho individual. En caso de retiro por cualquier causa los socios sólo tienen derecho a que se les reembolse el valor nominal de las aportaciones integradas, deducidas las pérdidas que proporcionalmente les correspondiera soportar (art. 31, párrafo 2°).

Tradicionalmente se adjudica a las cooperativas lentitud en la adopción de decisiones con el consiguiente perjuicio para su actuación en economías altamente competitivas. Por otro lado se advierten excesos en los que suelen incurrir los gerentes adoptando decisiones que exceden el marco de su competencia. A su turno, el órgano de supervisión interna no cuenta con atribuciones adecuadas para el cabal cumplimiento de sus funciones.

A efectos de resolver todos estos aspectos se estructura la organización interna de la cooperativa conforme con el esquema de tres órganos -común en la legislación regional- cada uno de los cuales desempeña una función específica: la asamblea tiene a su cargo el gobierno; el consejo de administración desempeña la función de administración y la junta de vigilancia cumple la función de supervisión o control interno. Acerca de ellos se legisla en forma orgánica y sistemática en los Capítulos V, VI y VII, respectivamente. Queda claro que los integrantes de todos los órganos deben ser socios.

Al consejo de administración se le otorgan facultades amplias pero precisas a fin de que pueda cumplir su función de administración sin cortapisas, pudiendo designar de su seno un comité ejecutivo para la atención de la gestión ordinaria (art. 67), lo cual agiliza su actuación. También puede designar otros comités permanentes o temporarios, integrados por consejeros o socios, a los cuales determinará sus funciones. Atento la importancia de la materia se prescribe que en todo caso debe formarse un comité de educación (art. 68).

El consejo de administración tiene la facultad de designar gerentes que no sean miembros del cuerpo, quienes pueden ejercer la representación legal de la cooperativa si el estatuto lo establece. Se encuentran subordinados al consejo, el cual puede removerlos en cualquier tiempo con arreglo a la legislación laboral (art. 70). Estas disposiciones, juntamente con la que establece su responsabilidad por los daños y perjuicios que ocasionaren (art. 71) contribuyen a ubicar en su correcto lugar a los gerentes.

Las normas sobre la responsabilidad en que pueden incurrir los miembros del consejo de administración por violación de la ley, el estatuto o los reglamentos (art.

66) están concebidas para garantizar su apropiado desempeño. A su vez, las disposiciones relativas a la retribución por su trabajo personal en el ejercicio de sus cargos se orientan a asegurar que su dedicación sea adecuadamente compensada, lo cual debe ser resuelto por la asamblea (art. 69).

Por fin, a la junta de vigilancia –órgano de composición plural excepto en el caso de cooperativas con reducido número de asociados (art. 75)- se le acuerdan amplias facultades de fiscalización pero sin que pueda entorpecer la función que es propia del consejo de administración (arts. 73, párrafo 2°, y 74).

La fiscalización interna a cargo de la junta de vigilancia se complementa con la auditoría obligatoria a cargo de contador público que debe designar anualmente la asamblea (art. 78). Se autoriza que esta auditoría sea prestada por una cooperativa o un organismo auxiliar especializado, pero siempre con intervención de un contador matriculado. De esta manera se recoge una experiencia que ha probado ser efectiva en otros países.²¹ No obstante, habida cuenta de la realidad local, se faculta a la autoridad de aplicación a eximir de la obligación de contar con auditoría a las cooperativas cuya situación económica, actividad o ubicación geográfica lo justifiquen.

En otro orden, y a tono con la nueva realidad regional y global, se establecen normas para el reconocimiento de las cooperativas constituidas en el extranjero sobre la base de reciprocidad (art. 95, párrafo 1°) y para las cooperativas binacionales o multinacionales constituidas en el marco de los acuerdos de integración económica regional (art. 95, párrafo 2°).²²

VII. RELACIONES CON EL ESTADO

Un aspecto particularmente sensible de la legislación cooperativa en general, y de la región latinoamericana en particular, es el referido a las relaciones de las cooperativas con el Estado. A lo largo de los años se advierte una política errática que suele oscilar entre el fomento de las cooperativas con condicionamientos de su inde-

21. Los casos de las uniones de auditoría en Alemania y de las organizaciones nacionales de cooperativas en Italia constituyen valiosos antecedentes en la materia. Cfr. Cracogna, Dante, "La supervisión de las cooperativas en América Latina", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, N° 46, noviembre 2003, pág. 245 y ss.

22. Si bien hasta el momento no se halla regulada la existencia de estas cooperativas dentro de los diferentes acuerdos subregionales de integración (Mercosur, Comunidad Andina, Caricom, Mercado Común Centroamericano), cabe señalar que el Parlamento del Mercosur aprobó en abril de 2009 el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur que se encuentra ahora pendiente de incorporación a la legislación de cada uno de los Estados partes. Cfr. *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur*, cit., pág. 365 y ss.

pendencia a través de una fuerte injerencia estatal y un tratamiento que bajo el pretexto de colocar a las cooperativas en igualdad de condiciones con las empresas lucrativas les crea imposiciones contrarias a su naturaleza. De allí que la cuestión haya sido motivo de tratamiento con especial cuidado en los tres aspectos en los que se manifiesta de manera más patente: la constitución legal de las cooperativas; su fiscalización pública y la política del Estado acerca de las cooperativas.

En cuanto al primer aspecto, la Ley Marco acoge el sistema del registro para la constitución legal: las cooperativas se consideran legalmente constituidas con su inscripción en el Registro de Cooperativas (art. 18), la cual tendrá lugar previa la sola verificación del cumplimiento de los requisitos que la Ley establece (art. 17) a cuyo efecto debe presentarse el documento de constitución con transcripción del estatuto y constancia de haberse pagado al menos el diez por ciento del capital suscrito (art. 15). De manera que no puede haber discrecionalidad por parte de la autoridad encargada del Registro ni el nacimiento de la cooperativa se halla supeeditado a una autorización que el gobierno le dispense. La única exigencia que podría adicionarse al cumplimiento de los requisitos legales es la realización de un estudio de factibilidad por parte de una organización cooperativa de grado superior (art. 17, *in fine*).

Acerca de la supervisión pública o estatal se establece, además de la garantía de la autonomía de las cooperativas prevista por el art. 2, que debe ser realizada con adecuación a la naturaleza propia de las cooperativas (art. 97, párrafo 2°). Esta supervisión se pone a cargo de la llamada "autoridad de aplicación" que es la que cada país establezca a ese efecto (arts. 96 y 97). La Ley determina de manera precisa cuáles son las atribuciones inherentes a la supervisión pública, reservándose expresamente al juez competente resolver tres medidas que han sido motivo de frecuentes excesos cuando son dispuestas directamente por funcionarios administrativos, a saber: a) la suspensión de las resoluciones de los órganos sociales cuando fueran contrarias a la ley, el estatuto o los reglamentos; b) la intervención de la cooperativa (es decir el desplazamiento de sus órganos) cuando existieran motivos que importen grave riesgo para su existencia y c) la disolución y liquidación cuando hubiere cometido infracciones que cuya gravedad aconseje la cesación de su existencia (art. 98, incs. 3, 4 y 5).

Por otra parte, la aplicación de sanciones se sujeta a la previa instrucción de sumario en el que debe asegurarse el derecho de defensa (art. 99, párrafo 2°) y contra las resoluciones que las impongan se habilitan recursos de carácter administrativo y judicial (art. 100) de manera de asegurar el correcto ejercicio de las facultades sancionatorias.

Aspecto de singular interés es la autorización para que las funciones de supervisión sean ejercidas mediante delegación a las cooperativas de grado superior o a organismos especializados del movimiento cooperativo (art. 98, párrafo 2°). Esta autorización habrá de ser utilizada, obviamente, de acuerdo con el grado de madurez y eficiencia que exhiban las organizaciones cooperativas que puedan ser encargadas de colaborar con el Estado en el cumplimiento de esta función.

Por último, el diseño y la aplicación de la política nacional en materia de cooperativas se pone a cargo de un único organismo cuya denominación sugerida es la de Instituto Nacional de Cooperativas (art. 101), siguiendo una pauta común a diversos países de la región.

Este organismo cuenta con la importante función de coordinar las políticas en materia de cooperativas entre los diferentes ministerios y organismos del gobierno (art. 101, inc. 2) de manera de asegurar coherencia y eficacia evitando así las frecuentes superposiciones y contradicciones que suelen advertirse. Asimismo se prescribe que el organismo coordinará su actividad con las organizaciones cooperativas de grado superior (art. 101, inc. 1), lo cual permite armonizar la acción estatal y cooperativa.

Se establece que la dirección del organismo estará a cargo de un consejo integrado con representantes del Estado y del movimiento cooperativo. Los primeros serán designados por los ministerios directamente relacionados con el quehacer de las cooperativas y los segundos serán designados a propuesta del movimiento cooperativo (art. 102). Estas disposiciones toman en cuenta la favorable experiencia recogida en los países de la región que implementaron la conducción del organismo nacional de cooperativas con representación del movimiento cooperativo.

VIII. CONCLUSIÓN

La Ley Marco para las Cooperativas de América Latina aprobada en 2008 por la ACI Américas ha comenzado su camino en procura de cumplir el objetivo de contribuir a actualizar y perfeccionar la legislación cooperativa en los países del Continente. En este propósito es dable esperar que alcance el mismo éxito que en su momento logró el Proyecto de Ley Marco elaborado por la OCA. Por lo pronto, la nueva Ley General de Cooperativas del Uruguay N° 18.407 sancionada a fines de octubre de 2008 ya demuestra claramente su influencia y actualmente está asimismo siendo tomada en cuenta los procesos de reforma legislativa que tienen lugar en Perú, Brasil, Ecuador y Bolivia, entre otros. Por otro lado, la OIT la ha tomado en consideración como un documento de interés para la modernización legislativa en otras partes del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI), *Los principios cooperativos para el Siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS (ACI Américas), *Ley Marco para las cooperativas de América Latina*, San José (Costa Rica), 2009.
- CAMPBELL, W.K.H., *Practical Co-operation in Asia and Africa*, W. Heffer and Sons, Cambridge, 1959.
- CRACOGNA, DANTE, *Estudios de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1986.
- CRACOGNA, DANTE, "El Derecho Cooperativo en Latinoamérica y el Proyecto de Ley Uniforme", *Anuario de Estudios Cooperativos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1989.
- CRACOGNA, DANTE, "Un intento de armonización de la legislación cooperativa: el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina", *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, N° 135, Buenos Aires, 1990.
- CRACOGNA, DANTE, "Intercooperacao e integracao cooperativa na América Latina", *Pensamento cooperativo*, N° 1, Lisboa, 2000.
- CRACOGNA, DANTE, "Aproximación al problema del capital y el financiamiento cooperativo", *Cuadernos de Economía Social*, N° VIII-12, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, Buenos Aires, 2001.
- CRACOGNA, DANTE, "La supervisión de las cooperativas en América Latina," *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Ciriec-España, N° 46, 2003.
- CRACOGNA, DANTE, "O ato cooperativo na América Latina", en Guilherme Krueger (Coordinador), *Ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário*, Mandamentos, Belo Horizonte, 2004.
- CRACOGNA, DANTE (Coordinador), *La legislación cooperativa en los países andinos*, ACI Américas, San José (Costa Rica), 2008.
- CRACOGNA, DANTE (Coordinador), *Régimen legal de las cooperativas en los países de Mercosur*, 3ª edición actualizada, Reunión Especializada de las Cooperativas del Mercosur, Buenos Aires, 2009.
- DABORMIDA, RENATO, "La Cooperativa Europea finalmente en porto", *Rivista della Cooperazione*, Roma, 2003.
- FAJARDO GARCÍA, GEMMA, "El Estatuto de la Cooperativa Europea", *La Economía Social y el Tercer Sector. España y el entorno europeo*, Fundación ONCE, Madrid, 2003.
- HENRY, HAGEN, *Guide de législation coopérative*, Deuxième édition, revue et corrigée, Bureau International du Travail, Genève, 2007.
- LYNCH, MALCOM – SNAITH, IAN, "Report on the scope of non-user investor of a European Co-operative Society", *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, N° 26-27, Bilbao, 1996.

- MONTOLÍO, JOSÉ MARÍA, *Legislación cooperativa en América Latina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- ORGANIZACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AMÉRICA (OCA), *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, Documento Especial N° 3 de América Cooperativa, Bogotá, 1988.
- PASTOR SEMPERE, CARMEN, "La Sociedad Cooperativa Europea: la compleja articulación de un nuevo tipo societario" en Manuel Morán García (Coordinador), *Internacionalización de las cooperativas. Aspectos jurídicos, económicos, geográficos y sociológicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- SURRIDGE, J.B. AND DIGBY, MARGARET, *A Manual of Co-operative Law and Practice*, 3rd edition, W. Heffer and Sons, Cambridge, 1967.
- TORRES Y TORRES LARA, CARLOS - CRACOGNA, DANTE, "Bases para la elaboración de un Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina", *Revista de la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, N° 1-1988.