

Las cooperativas y su dimensión social

*Dante Cracogna**

Resumen

El artículo muestra el perfil social de las cooperativas considerado desde el punto de vista jurídico y con particular referencia al caso argentino. Para ese propósito, trata acerca de los orígenes y la evolución de las cooperativas, sus principios rectores y los pronunciamientos de organismos internacionales como la ONU y la OIT como también el tratamiento dispensado por las organizaciones de integración regional. Las conclusiones destacan las diferencias entre las cooperativas y las empresas lucrativas y estatales afirmando su capacidad de resistir mejor a las crisis pues operan en beneficio de sus asociados, quienes son a la vez sus dueños y usuarios de sus servicios. Asimismo previene sobre los riesgos de su instrumentación por el Estado.

Palabras clave: cooperativas, legislación cooperativa, organismos internacionales.

Abstract

The paper deals with the social dimension of cooperatives considered from the legal point of view and with special reference to the Argentinean case. For that purpose, it reflects upon the origins and evolution of cooperatives, their underlying principles and the documents issued by international organizations such as the UN and the ILO as well as upon the treatment given to cooperatives by the organizations of regional economic integration. The conclusions point out the differences between cooperatives and commercial and State enterprises underlining the capacity of cooperatives

* Doctor en Derecho; profesor titular consulto de Derecho Comercial, Facultad de Derecho de la UBA. Argentino; dcracogna@estudiocracogna.com.ar

for resilience to the economic crisis because they operate in the benefit of their members, who are, at the same time, the owners and the users of their services. Finally it warns about the risks of cooperatives becoming a State instrument.

Keywords: cooperatives, cooperative legislation, international organizations.

I. Introducción

El objeto de este trabajo consiste en presentar el perfil social de las cooperativas desde un enfoque jurídico, destacando los peculiares rasgos que esta forma jurídica de organización de la empresa exhibe frente a las sociedades comerciales con las que frecuentemente suele ser confundida. Pero importa señalar que las cooperativas son verdaderas empresas –formas organizadas de realizar la actividad económica– aunque no persigan fin de lucro; que no persigan fin lucrativo no las priva de su carácter empresarial. Por lo tanto, no pueden tampoco ser confundidas con entidades de beneficencia ni con mecanismos estatales para realizar actividades de asistencia social. Su dimensión social no surge de decisiones voluntaristas de sus dirigentes ni de imposiciones de política gubernamental sino de su propia naturaleza, tal como se halla definida por los principios que las sustentan, y de su regulación legal específica. En primer lugar, la cooperativa es una asociación de personas que se unen voluntariamente para resolver alguna necesidad común mediante una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada; es lo que la Ley 20.337 (LC) define como “entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios”. De allí surgen rasgos que perfilan claramente su dimensión social: el gobierno democrático (un asociado, un voto); la distribución de excedentes en proporción a la utilización de los servicios de la cooperativa y no en función del capital aportado; la constitución de reservas irrepartibles que permiten la continuidad y expansión de la cooperativa; el fomento de la educación mediante asignación específica de recursos a ese efecto; el ingreso abierto a todos los que quieren utilizar sus servicios y aceptan las responsabilidades de asociarse. En función de esas características han sido reconocidas y promovidas por los organismos internacionales y los acuerdos de integración regional.

II. Orígenes y evolución

Las cooperativas nacieron en Europa a mediados del siglo XIX con el propósito de resolver los problemas económicos que se planteaban a determinados grupos sociales en distintos países. El caso más representativo fueron las cooperativas de consumo de Inglaterra, nacidas para paliar los problemas de abastecimiento de los trabajadores surgidos en la época de la Revolución Industrial. Contemporáneamente aparecieron las cooperativas de crédito y de comercialización agraria en Alemania y las cooperativas de trabajo en Francia.¹

En relativamente poco tiempo las cooperativas alcanzaron un importante grado de desarrollo en los países europeos, desde donde se extendieron a otras regiones del mundo a fines del siglo XIX y comienzos del XX. El reconocimiento de sus peculiares características hizo que se dictara una legislación específica para regularlas, además de normas de carácter promocional que en algunos casos alcanzan rango constitucional, como en Italia (art. 45, Constitución de 1947), España (art. 129, Constitución de 1978) y Portugal (arts. 61 y 86, Constitución de 1976), entre otros. De allí que la doctrina europea –particularmente la italiana– sea fecunda en esta materia, ocupándose de precisar las características propias de las cooperativas y sus diferencias con las sociedades comerciales en general.²

En la Argentina las primeras cooperativas fueron creadas en las últimas décadas del siglo XIX. Por ello recién se encuentran mencionadas en los arts. 392 a 394 del Código de Comercio introducidos mediante la reforma

1. Mladenatz, Gromoslav, *Historia de las doctrinas cooperativas*, trad. Carmelo Tumino, Intercoop, Buenos Aires, 1969, p. 63 y ss; Drimer, Alicia y Bernardo, *Las cooperativas. Fundamentos. Historia. Doctrina*, Intercoop, Buenos Aires, 1973, Caps. I y VI.

2. Si bien todos los comercialistas italianos han tratado, con mayor o menor extensión, el tema de las cooperativas, merecen citarse las obras monográficas siguientes: Verrucoli, Piero, *La società cooperativa*, Milano, 1958; Bonfante, Guido, *La legislazione cooperativa. Evoluzione e problemi*, Giuffrè, Milano, 1984; Bassi, Amedeo, “Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici”, en *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da Piero Schlesinger, Giuffrè, Milano, 1988. Para una visión de la incidencia de la reciente reforma del derecho societario en materia de cooperativas: Fici, Antonio, *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Giappichelli, Torino, 1912, especialmente Cap. 1.

de 1889.³ Posteriormente, debido al importante desarrollo alcanzado por estas entidades, se sancionó en 1926 la Ley 11.388 que estableció un régimen más amplio y adecuado. Esta ley se incorporó como un capítulo especial del Código de Comercio en reemplazo de los artículos citados.⁴ En la actualidad rige la Ley 20.337 sancionada en 1973.⁵

III. Concepto

El art. 2º LC establece que las cooperativas son entidades: a) fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua b) para organizar y prestar servicios. Las nociones de ayuda mutua y de servicio constituyen la piedra de toque de esta disposición legal, de la cual surge la naturaleza solidaria y no lucrativa de las cooperativas. No obstante, el concepto legal se complementa con los caracteres tipificantes que seguidamente enumera el mismo artículo en doce incisos. Con ellos quedan claramente diferenciadas las cooperativas de otras formas de organización, tales como las sociedades comerciales y las asociaciones civiles.

Las cooperativas se constituyen, pues, para brindar servicios a sus asociados y no para repartir ganancias entre ellos como sucede en las sociedades comerciales. Éste es el sentido del *scopo mutualistico* que trata ampliamente la doctrina italiana.⁶

3. El informe de la Comisión Reformadora señalaba que las cooperativas “han comenzado a surgir entre nosotros prometiendo el mayor beneficio de sus condiciones naturales por un mayor desarrollo en el futuro” por lo cual se debe “legalizar la existencia y funcionamiento de tales sociedades, introduciendo un capítulo relativo a ellas” (cit. por Veliz, Ricardo, *La sociedad cooperativa. Su régimen legal y práctico. Legislación argentina y comparada*, Nueva América, Buenos Aires, 1959, t. I, p. 20).

4. El erudito Informe de la Comisión de Códigos del Senado, obra de Mario Bravo, que integraba dicha comisión junto con Leopoldo Melo y Pedro Llanos, constituye una pieza jurídica muy valiosa para conocer los antecedentes y el sentido de las disposiciones de la Ley 11.388 (Diario de Sesiones 25.9.25, p. 469 y ss).

5. Para los antecedentes de la Ley 20.337 ver Cracogna, Dante, “La nueva ley de cooperativas”, *Jurisprudencia Argentina*, 1974, Sec. Doctrina, p. 241 y ss.

6. Ver, por todos, Oppo, Giorgio, “L’essenza della società cooperativa e gli studi recenti”, en *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, Volume secondo, UTET, Torino, 1960, p. 1181 y ss.

Conforme con la tipificación legal las cooperativas: a) tienen duración ilimitada; b) poseen capital variable; c) se constituyen con un mínimo de diez asociados, salvo excepciones que admita la autoridad de aplicación; d) no pueden limitar el número total de asociados; e) conceden un solo voto a cada asociado, independientemente de la cantidad de cuotas sociales que posean; f) no conceden ventaja ni privilegio a parte alguna del capital; g) prestan sus servicios a los asociados (si bien pueden también prestarlos a los no asociados en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación, destinando los excedentes resultantes a reserva irrepartible); h) distribuyen sus resultados entre los asociados en proporción al uso de los servicios sociales realizado por cada uno, es decir de acuerdo con lo que cada uno ha contribuido a su formación; i) reconocen sólo un interés limitado a las cuotas sociales; j) limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas; k) establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales; l) en caso de liquidación destinan al Fisco el sobrante patrimonial para promoción del cooperativismo.

El art. 4º LC incorpora la noción del “acto cooperativo” como forma de actuación propia y específica de las cooperativas. Conforme con esta disposición, son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por las cooperativas entre sí en el cumplimiento del objeto social. También lo son, respecto de las cooperativas, los que éstas realicen con idéntica finalidad con otros sujetos de derecho.⁷ Este instituto contribuye decisivamente a la caracterización de las cooperativas diferenciándolas de otras organizaciones jurídicas.

IV. Los principios cooperativos

Rasgo fundamental de las cooperativas es que, más allá del régimen jurídico propio de cada país, responden a una caracterización universal que les define su perfil propio. Esta caracterización surge ya con las primeras cooperativas a mediados del siglo XIX pero se torna más precisa cuando la

7. Una visión amplia del tema se encuentra en Pastorino, Roberto J., *Teoría general del acto cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1983, *passim*. Una aproximación se encuentra en Cracogna, Dante, *Estudios de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1986, Caps. I-III.

organización mundial por ellas creada en 1895 –la Alianza Cooperativa Internacional– proclama los principios que identifican a estas organizaciones. Estos principios, que fueron varias veces reformulados, sirven de cartabón para definir a las cooperativas y a la vez brindan a los legisladores de los diferentes países las pautas básicas para regular a estas entidades.

La Exposición de Motivos LC puntualiza que la enumeración de los caracteres realizada por el art. 2º LC recoge los llamados “principios cooperativos universales”, tal como han sido proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional. Corresponde señalar que si bien la referencia se hace a la Declaración formulada por dicha Organización en 1966,⁸ resulta igualmente aplicable a la nueva Declaración efectuada en 1995, la cual comienza definiendo a la cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad común gestionada democráticamente” y a continuación enumera los siete principios básicos que las orientan. Éstos son, sintéticamente expresados: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los asociados; participación económica de los asociados; autonomía e independencia; educación, capacitación e información; cooperación entre cooperativas y preocupación por la comunidad.⁹ Esta fuente material de la LC explica que entre los rasgos tipificantes se incluyan principios básicos universales de las cooperativas.

La señalada consistencia entre los llamados “principios cooperativos” y la caracterización legal de estas entidades conlleva la necesidad de recurrir a los primeros para la mejor inteligencia de las disposiciones de la LC y para aventar dudas en casos conflictivos, especialmente teniendo en cuenta que para la aplicación supletoria de las normas sobre sociedades anónimas la LC exige que se concilien con la “naturaleza” de las cooperativas (art. 118).

8. Watkins, W.P., *Cooperative Principles Today & Tomorrow*, Holyoake Books, Manchester, 1986, p. 8, donde se transcriben los principios cooperativos tal como fueron proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional en el XXIII Congreso de Viena, 1966.

9. Alianza Cooperativa Internacional, *Los principios cooperativos para el Siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996, passim.

V. Naturaleza jurídica

Existen criterios diversos acerca de la naturaleza jurídica de las cooperativas, a saber: a) que son sociedades (civiles o comerciales); b) que son asociaciones; c) que son asociaciones en forma de sociedad; d) que son un *tertium genus* diferentes de unas y otras.¹⁰ Los que sostienen que se trata de sociedades se amparan en el concepto amplio del art. 1º, Ley 19.550, y en la aplicación supletoria de las disposiciones sobre sociedades anónimas (art. 118 LC) y, por otra parte, en que la vieja Ley 11.388 estaba incluida en el Código de Comercio y las llamaba “sociedades cooperativas”.¹¹

Sin embargo, la Ley 20.337 ha aportado nuevos elementos de juicio para definir esta cuestión: a) no las denomina “sociedades”, a diferencia de lo que venía sucediendo hasta entonces (leyes 11.388, 19.219 y 19.550); b) la LC no se incorpora al Código de Comercio como ocurría con la Ley 11.388; c) la aplicación supletoria de las normas sobre sociedades anónimas –que se mantiene– se halla sujeta a un recaudo riguroso: que tales disposiciones se concilien con las de la LC y la “naturaleza” de las cooperativas; d) utiliza la expresión “asociados” en lugar de “socios”; e) las llama “cooperativas” a secas o bien las denomina “entidades”. Adicionalmente, es del caso puntualizar que la Exposición de Motivos dice expresamente que la LC no se define acerca de si las cooperativas son sociedades o asociaciones sino que “se limita a caracterizarlas dejando así abierto un amplio campo para los desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales”.¹²

Por último, la noción del “acto cooperativo” introducida por el art. 4º LC y la prohibición de transformarse en “sociedades comerciales o asociaciones civiles” (art. 6º LC) brindan sustento adicional a la tesis de que se trata, simplemente, de “cooperativas”. Ello no empece a que se las considere sujetas a la jurisdicción de los tribunales comerciales como dictaminó la jurisprudencia.¹³

10. Etcheverry, Raúl Aníbal, *Formas jurídicas de organización de la empresa*, Astrea, Buenos Aires, 1989, p. 107.

11. Éste es el criterio de Halperín, Isaac, *Curso de Derecho Comercial*, Vol. II, Depalma, 1977, pp. 458-459. Por su parte, Siburu, Juan B., *Comentarios del Código de Comercio argentino*, T. V, Lajouane, Buenos Aires, 1912, p. 247, sostenía, antes de la Ley 11.388, que las cooperativas eran sociedades comerciales conforme lo establecido por el art. 8º, inc. 11, del Código de Comercio en virtud de estar reguladas por los arts. 392-394 de dicho Código.

12. Exposición de Motivos Ley 20.337, comentario al art. 2º.

13. Cracogna, Dante, “Acerca del carácter comercial de las cooperativas” (nota a fallo), *Jurisprudencia Argentina*, 1998-II-98.

VI. Resolución ONU N°56/114

En diciembre de 2001 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó una resolución titulada “Las cooperativas en el desarrollo social”, en la que recomienda a los Estados miembros tomar en cuenta los lineamientos para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas que incluye como anexo. Asimismo alienta a los gobiernos a revisar las disposiciones legales y administrativas que regulan la actividad de las cooperativas con miras a asegurar dicho entorno favorable y mejorar el potencial de las cooperativas a fin de ayudarlas a alcanzar sus objetivos.

El anexo de este importante pronunciamiento –que contiene una serie de recomendaciones, varias de las cuales se refieren a aspectos legales– comienza señalando que en el seno de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social los gobiernos han reconocido la importancia de las cooperativas como asociaciones y empresas por medio de las cuales los ciudadanos pueden efectivamente mejorar sus condiciones de vida y contribuir al progreso económico, social, cultural y político de sus comunidades y naciones.

Señala el documento que los gobiernos buscan crear un entorno en el cual las cooperativas puedan participar en pie de igualdad con otras formas de empresa y lograr sus metas. Sin embargo, agrega, tales políticas pueden ser efectivas solamente si tienen en cuenta el carácter especial de las cooperativas que difieren significativamente de las asociaciones y de las empresas que no están organizadas de acuerdo con los valores y principios cooperativos. De esa manera, la ONU resalta el carácter particular que las cooperativas invisten frente a otras formas de organización empresarial. A la vez destaca su universalidad puesto que todas ellas tienen una misma naturaleza fundada en los valores y principios cooperativos tal como fueron formulados por la Alianza Cooperativa Internacional en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada en 1995, conforme puntualiza el documento.

Se hace mención al posible reconocimiento de las cooperativas en las constituciones nacionales –tal como sucede en numerosos casos– que sirve para orientar la labor legislativa y la acción de los gobiernos en la materia. Se dedican importantes párrafos a la legislación sobre cooperativas haciendo especial énfasis en la necesidad de su adecuación a la naturaleza propia de las cooperativas, por una parte, y a la exigencia del respeto a la autonomía e independencia de las cooperativas con relación a los gobiernos, por otra.

Una recomendación relevante consiste en la participación de representantes del movimiento cooperativo en la elaboración de los proyectos de leyes que les conciernen y en las regulaciones administrativas respectivas.

VII. La Recomendación N°193 de la OIT

Por su parte, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo aprobó en 2002 la “Recomendación sobre la promoción de las cooperativas”¹⁴ cuyos fundamentos señalan la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones así como para promover la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social.

En una significativa definición, apunta que “una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y de otras organizaciones sociales y no gubernamentales”. Agrega que dentro de ese contexto, los gobiernos deberían establecer un marco jurídico favorable a las cooperativas y compatible con su naturaleza y función, inspirado en los valores y principios cooperativos proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional, los cuales se incluyen como anexo del documento.

La recomendación contiene expresas orientaciones acerca del marco jurídico relativo a las cooperativas, tales como el establecimiento de un registro rápido, sencillo, económico y eficaz; medidas de supervisión acordes con la naturaleza de las cooperativas que respeten su autonomía y no sean menos favorables que las aplicables a otras formas de empresa; aliento a su desarrollo como empresas autónomas y autogestionadas, especialmente en sectores donde ofrecen servicios que de otra manera no existirían.

En materia de legislación el documento señala que los Estados miembros deberían adoptar una normativa específica en materia de cooperativas que se funde en los valores y principios cooperativos y revisar dicha legislación y su reglamentación cuando proceda. A tal efecto, los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas así como también a las organizaciones de empleadores y trabajadores.

14. Recomendación 193, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, Ginebra, 2002, N°23A.

Una especial recomendación se formula en cuanto a velar para que no se puedan crear o utilizar las cooperativas para evadir la legislación laboral ni sirvan para establecer relaciones de trabajo encubiertas. Esta advertencia obedece a lamentables experiencias que se han producido en este terreno en época reciente en distintos países mediante la fraudulenta utilización de cooperativas de trabajo para transgredir la legislación laboral y previsional.

Esta recomendación, que vino a sustituir y ampliar una anterior de 1966 sobre el mismo tema, pero referida solamente a los países en desarrollo,¹⁵ tiene el especial significado de emanar de un organismo internacional formado por tres estamentos: los gobiernos, las organizaciones de empleadores y los sindicatos de trabajadores. Por lo tanto, expresa la voluntad de los tres sectores a escala mundial, con la singularidad de que este pronunciamiento fue adoptado en forma prácticamente unánime por los miembros de la Conferencia General: 436 votos a favor, ninguno en contra y sólo dos abstenciones.¹⁶

VII. La Unión Europea y las cooperativas

Las cooperativas se encuentran expresamente reconocidas por el Tratado de Roma (art. 48) como una forma empresarial específica y son varios los documentos, tanto de la Comisión y del Consejo Económico y Social como del Parlamento, que se refieren a las cooperativas. Sin embargo, el documento que puede considerarse como de mayor relevancia jurídica es el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE) aprobado en 2003 y vigente desde 2006.¹⁷

15. OIT, Recomendación N°127 sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966.

16. Roelants, Bruno, "The First World Standard on Cooperatives and on their Promotion. Recommendation 193/2002 of the International Labour Organization", *RECMA. Revue internationale de l'économie sociale*, N°289, Paris, 2003, p. 1.

17. Reglamento (CE) N°1435/2003 que establece el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (*Societas Cooperativa Europaea* o SCE) publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, L 2071/1, el 18.8.03. Sobre el tema: Cracogna, Dante, "Una novedad comunitaria: la Sociedad Cooperativa Europea", *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, N°208, 2004, p. 983 y ss.

Como todo producto de la elaboración legislativa comunitaria, el Estatuto de la SCE es el resultado de un proceso de negociación y acuerdos que ha debido sortear numerosos problemas y controversias entre los Estados miembros. Ello fue así en este caso pues, a pesar de que las cooperativas son entidades que reúnen rasgos sustanciales comunes, la legislación de los distintos países exhibe en muchos casos notables diferencias, incluido el de Dinamarca que no cuenta con legislación específica sobre cooperativas.¹⁸ Por otra parte, el proyecto de armonización de la legislación cooperativa que se había intentado llevar a cabo ya en la década de 1960 había fracasado, por lo que la elaboración del Reglamento habría de resultar particularmente difícil.¹⁹

Por lo dicho, no resulta extraño constatar que el Estatuto haya merecido opiniones contradictorias, tal como sucedió, por otra parte, con el Estatuto de la SE. De todas maneras –más allá de las críticas– el Estatuto de la SCE consagra una figura cooperativa de carácter transnacional, es decir específicamente europea, que viene a enriquecer el acervo legislativo comunitario en materia societaria. Con esta nueva figura se afianza el Derecho Societario comunitario a la vez que se abre a las cooperativas una nueva perspectiva de desarrollo dentro del espacio económico integrado. Desde el punto de vista técnico jurídico constituye un hito importante que culmina –al menos temporariamente– el proceso iniciado hace varias décadas con miras a lograr la armonización de la legislación cooperativa europea.²⁰

Poco después de la sanción del Estatuto de la SCE, la Comisión Europea dirigió una comunicación al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las

18. Montolío, José María, “Repercusiones en España del proyectado Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea”, *Revista de Debate de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, Valencia, N°17, diciembre 1994, p. 151.

19. Fajardo García, Gemma, “Una solución unificada con muchas excepciones”, *Cuadernos de las cooperativas de consumidores*, N°4, Hispacoop, Madrid, N°4, noviembre 2002, p. 14, quien recuerda que “se había encargado en 1965 al Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado un informe sobre las sociedades cooperativas a efectos de la unificación de su legislación, pero la idea se desechó ante el fracaso del proceso armonizador de la sociedad anónima”.

20. Cfr. Dabormida, Renato, “Il Diritto Cooperativo Comparato nella Comunità Economica Europea”, *Anuario de Estudios Cooperativos 1989*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1990, p. 69 y ss.

cooperativas en Europa²¹ en la que puntualiza que “la CE ha observado que las cooperativas desempeñan una función cada vez más importante y positiva como herramienta para alcanzar numerosos objetivos comunitarios en ámbitos como la política de empleo, la integración social, el desarrollo regional y rural, la agricultura, etc.”. Y agrega: “La CE considera que es preciso mantener dicha tendencia, así como aprovechar y fomentar la presencia de las cooperativas en diversos programas y políticas comunitarios”. Dentro de los principales objetivos formulados por la Comunicación se halla el del continuar mejorando la legislación europea sobre cooperativas y colaborar asimismo en el mejoramiento de la legislación sobre cooperativas de los Estados miembros. Otras iniciativas comunitarias fueron desarrolladas posteriormente.²²

IX. El Mercosur y las cooperativas

En 1999 el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur dirigió una recomendación al Grupo Mercado Común proponiendo la creación de una reunión especializada en materia de cooperativas.²³ En sus considerandos señala que las cooperativas existentes en los países de la región “realizan un importante aporte al desarrollo sustentable de los países y regiones como importantes dinamizadoras de la economía local, nacional y regional...”.²⁴ El Grupo Mercado Común, conforme con las atribuciones asignadas por el Protocolo de Ouro Preto, el 10.10.01 dictó la resolución N°35/01 en virtud de la cual crea la “Reunión Especializada de Cooperativas” (RECM) integrada por representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes que actúa en

21. Comisión de las Comunidades Europeas COM (2004)18 del 23.2.2004.

22. Una apreciación crítica como también referencias a otras iniciativas comunitarias en materia de cooperativas pueden verse en: Sánchez Bajo, Claudia, “Políticas públicas para cooperativas en la Unión Europea”, Claudia De Lisio - Dante Cracogna (coords.), *Políticas Públicas en Materia de Cooperativas*, Intercoop, Buenos Aires, 2007, p. 338 y ss. Ver asimismo: Hiez, David, “Regard juridique sur une stratégie coopérative face au droit communautaire”, Jérôme Blanc et Denis Colongo (coord.), *Les contributions des coopératives à une économie plurielle*, L’Harmattan, Paris, 2011, p. 209 y ss.

23. Las reuniones especializadas, al igual que los subgrupos de trabajo, son órganos que el Grupo Mercado Común puede constituir para el cumplimiento de sus objetivos, según establece el art. 14, inc. V, del Protocolo de Ouro Preto.

24. Recomendación N°5/99 MERCOSUR/FCES/XIII.

coordinación con las entidades nacionales representativas del sector cooperativo de cada uno de los países, según dispone el art. 2º de la mencionada resolución. Se le asigna la finalidad de “analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región” (art. 1º).

Desde su creación la RECM ha venido realizando una intensa labor orientada a realizar sus objetivos relacionados con la armonización legislativa y de políticas públicas en la materia, además de la promoción de la libertad de establecimiento de las cooperativas, a cuyo efecto constituyó una Comisión Jurídica especialmente encargada de estas tareas. La primera acción consistió en lograr un adecuado conocimiento del estado de la legislación cooperativa en la región con miras a determinar claramente las similitudes y asimetrías existentes entre los diferentes países.²⁵

A comienzos de 2006 la RECM emitió la Comunicación N°02/06 acerca de las Políticas Públicas en Materia de Cooperativas en la cual expresa la necesidad de realizar esfuerzos para lograr “que cada país adopte medidas concretas que contribuyan a posibilitar y estimular la constitución de cooperativas transfronterizas y regionales y facilitar el reconocimiento legal de las cooperativas de los otros países del Mercosur”.

Después de los estudios y consultas realizados se arribó a la conclusión de que la forma práctica para establecer el régimen de esta peculiar clase de cooperativas consistiría en incorporar dentro de las leyes de cooperativas de los Estados Partes –mediante los procedimientos legislativos propios de cada uno de ellos– un capítulo especial dedicado a aquéllas. De esa manera no se altera el régimen común de las cooperativas de cada país y, por otro lado, se logra uniformidad en el tratamiento de las *Cooperativas del Mercosur* por parte de todos los países.²⁶

25. Como resultado se publicó: Cracogna, Dante (coord.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR*, Intercoop, Buenos Aires, 2003, passim. La segunda edición de este libro, publicada en 2007, incluye también la legislación de los Estados Asociados: Bolivia, Chile, Perú y Venezuela. Asimismo, Cfr. Cracogna, Dante (coord.), *Régimen tributario de las cooperativas en los países del MERCOSUR*, Intercoop, Buenos Aires, 2004.

26. Cfr. Cracogna, Dante, “El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, N°42, Bilbao, 2009, p. 17 y ss.

Una vez completado el procedimiento de elaboración y consulta en el ámbito de la Comisión Técnica y de la RECM, el Proyecto fue elevado al Grupo Mercado Común el cual lo trasladó al Parlamento del Mercosur que había entrado recientemente en funcionamiento. Finalmente, el Parlamento del Mercosur aprobó por unanimidad el Estatuto en su sesión del 28.4.09 realizada en Asunción, convirtiendo así a esta sanción (1/09) en la primera adoptada desde su constitución.²⁷ El Estatuto debe ahora ser incorporado a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, lo cual ya fue realizado por Uruguay mediante la Ley 18.723. De todas maneras es significativo que la primera norma sancionada por el Parlamento del Mercosur –mediante decisión unánime de sus miembros– haya sido el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur.

X. La Ley Marco para las cooperativas de América Latina

En 1987 la Organización de las Cooperativas de América (OCA) convocó a un grupo de expertos de diferentes países latinoamericanos con el propósito de analizar la situación de la legislación cooperativa continental y sentar bases para su perfeccionamiento. A tal efecto se realizaron varios encuentros y se elaboró un documento preparatorio que circuló ampliamente para consulta, luego de los cual se redactó un texto final con forma de ley y su respectiva fundamentación, el cual fue sometido a la Asamblea Continental de la OCA realizada en Bogotá en 1988, donde fue formalmente aprobado.

A partir de entonces el documento denominado *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina* tuvo una vasta difusión que dio como resultado que alcanzara significativa influencia en la renovación y actualización de la legislación cooperativa regional. Prácticamente todas las leyes de cooperativas sancionadas con posterioridad en los países latinoamericanos acusan su influencia en mayor o menor grado.

Transcurridos veinte años desde la aprobación del Proyecto de Ley Marco, y habiendo en el ínterin cesado la actividad de la OCA, la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas) decidió encarar su actualización.²⁸ Esta tarea se llevó a cabo a lo largo de dos años de

27. El texto del Estatuto puede consultarse en <http://www.mercosur.coop?p=337>.

28. Cracogna, Dante, “Nueva versión de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina”, *Revista Jurídica del CIRIEC-España*, Nº20, Valencia, 2009, p. 183 y ss.

reuniones y consultas para llegar, finalmente, a un texto que, tras sucesivas etapas de elaboración, fue aprobado por la ACI Américas en julio de 2008 quedando a partir de entonces en condiciones de cumplir su cometido.²⁹

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. 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 (1958) y República Dominicana (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; bancos cooperativos, cooperativas de ahorro y crédito y de seguros; cooperativas de vivienda; cooperativas escolares y juveniles.

Esta Ley Marco constituye un significativo aporte al progreso de la legislación cooperativa continental basado en los principios cooperativos universales y la experiencia de la legislación comparada. Es dable advertir su influencia en las leyes recientes de la región y seguramente esa influencia aumentará con motivo de haber sido adoptada por el Parlamento Latinoamericano en su sesión plenaria de diciembre de 2012, luego de haber pasado por una exhaustiva consideración por las comisiones pertinentes.³⁰

29. El texto fue publicado por la ACI Américas: *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, San José (Costa Rica), 2009 y puede consultarse en www.aciamericas.coop

30. En la mencionada sesión, el Parlamento Latinoamericano dio aprobación a la Ley Marco con sólo algunas ligeras modificaciones.

XI. El Año Internacional de las Cooperativas

Mediante Resolución 64/136 la Asamblea General de la ONU³¹ proclamó al año 2012 como “Año Internacional de las Cooperativas” teniendo en cuenta que las cooperativas “promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social” por lo que “son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza”.

En dicha resolución se invita tanto a los Estados miembros como a la propia ONU a aprovechar el Año Internacional de las Cooperativas para promoverlas y aumentar la conciencia sobre su contribución al desarrollo económico y social. También alienta a los gobiernos para que establezcan disposiciones jurídicas y administrativas apropiadas a fin de promover su crecimiento y sostenibilidad creando un entorno propicio para su desarrollo.

Esta relevante declaración de las Naciones Unidas ha servido para poner de manifiesto el reconocimiento de que gozan las cooperativas en el máximo nivel internacional acerca de sus características propias y de la contribución que ellas brindan al progreso económico y social de sus integrantes y de sus comunidades.

XII. Conclusiones

Las cooperativas han surgido en época de crisis y han demostrado capacidad para resolver problemas que no pueden superar las empresas capitalistas ni las empresas del Estado; las primeras por responder a una lógica de maximización del lucro susceptible de conducir las a excesos que provocan consecuencias negativas para la economía en su conjunto y las segundas por su naturaleza burocrática ligada a los gobiernos que las lleva a priorizar objetivos políticos ajenos a la sana administración y al propio interés de la ciudadanía. Por ello se ha considerado a las cooperativas como formas empresariales intermedias capaces de equilibrar los comunes excesos de ambas.³²

31. A/RES/64/136, 65ª sesión plenaria, 18.12.09.

32. Es muy ilustrativo el estudio de la reciente crisis financiera mundial y la resiliencia (resistencia) de las cooperativas: Sánchez Bajo, Claudia y Roelants, Bruno, *El capital y la trampa de la deuda. Aprendiendo de las cooperativas en la crisis global*, Intercoop, Buenos Aires, 2012, passim.

De allí que la situación de las cooperativas en ese contexto deba ser analizada teniendo en cuenta su particular naturaleza y forma de actuación a fin de explicar las razones de su resistencia a la crisis ya que no se trata solamente de su capacidad o habilidad para sortear una cuestión coyuntural sino de determinar si su naturaleza brinda elementos para enfrentar la crisis de los años recientes con diferentes perspectivas.

En este sentido cabe destacar que las cooperativas cuentan con un factor sustancial de equilibrio en su funcionamiento que les evita llegar a los excesos en que incurrieron las empresas capitalistas lucrativas: las cooperativas operan para prestar servicios a sus asociados que son a la vez sus dueños. Tales servicios tienen el límite propio de su satisfacción, en tanto que las empresas lucrativas persiguen una ganancia que no reconoce límite sino que exige siempre lograr más.

Ese elemento de equilibrio intrínseco de la cooperativa en tanto empresa –derivado de su propia naturaleza– se proyecta asimismo en la economía general pues da origen a un sector también equilibrador de la economía en su conjunto. La agregación de las cooperativas y de otras formas de organización económica no lucrativa da lugar a la existencia de un sector económico que sirve de contrapeso a los otros sectores: el de economía lucrativa y el de economía pública estatal. Así lo han reconocido eminentes economistas del pasado y lo ratifican los del presente.³³

El arraigo de las cooperativas en las comunidades locales y la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de sus integrantes en lugar del beneficio ilimitado que persiguen las empresas capitalistas ha llevado a que las cooperativas sean más resistentes a las crisis y capaces de superar las dificultades que debieron enfrentar a lo largo de su historia y particularmente en los años recientes.³⁴ Precisamente la explicación radica en su peculiar naturaleza.

33. Son muy interesantes las consideraciones de los economistas clásicos (John Stuart Mill, León Walras, Vilfredo Pareto, Alfred Marshall y Arthur C. Pigou) acerca del papel de las cooperativas en la economía (Cfr. Eschenburg, Rolf, *Aportes de la Teoría Económica a la discusión sobre el papel de las cooperativas*, CIUDEC-Ariel, Bogotá, 1988, *passim*). Más recientemente, J. K. Galbraith y Joseph Stiglitz han destacado el papel equilibrador de las cooperativas.

34. Así lo ha demostrado el estudio publicado por la OIT acerca del tema: Birchall, Johnston and Hammond Kettilson, Lou, *Resilience of the Cooperative Business Model in Time of Crisis*, International Labour Organization, Geneva, 2009, *passim*.

Por otro lado, resulta también claro que las cooperativas deben ser fieles a su propia esencia para asegurar su supervivencia y cumplimiento de su objeto. Caso contrario, sucumben irremisiblemente, especialmente cuando los gobiernos pretenden instrumentarlas como mecanismos de ejecución de sus políticas, tanto económicas como sociales. La experiencia de la Unión Soviética y sus países satélites es aleccionadora y los mismo cabe señalar de China y de otros países de distintos continentes que transitaron el camino de utilizar a las cooperativas para desarrollar proyectos políticos incompatibles con los principios básicos de neutralidad política y autonomía que definen a las cooperativas.³⁵ En tales supuestos, las cooperativas sólo conservan el nombre de tales (con lo cual se desnaturalizan y desprestigian), convirtiéndose en un mero apéndice de los organismos estatales encargados de su promoción. De igual manera sucede cuando la legislación no reconoce a las cooperativas su auténtica naturaleza y las confunde promiscuamente con las sociedades comerciales lucrativas, tal como sucedió en algunos países durante la década del '90, a veces con el declamado propósito de ponerlas en condiciones de competir con dichas sociedades con similares herramientas.³⁶

En suma, la dimensión social de las cooperativas surge de su propia naturaleza, a la cual la legislación y las regulaciones administrativas deben plegarse adecuadamente a fin de permitir el pleno desarrollo de todo su potencial.

35. El caso de Venezuela en la última década es particularmente ilustrativo acerca de los resultados de una política estatal de fomento cooperativo no basada en el respeto a la naturaleza de estas entidades sino en finalidades de índole política: primero una explosión de cooperativas no genuinas (creación oficial de 306.792 cooperativas) y a continuación la abrupta desaparición de la mayoría de ellas (unas 286.000). (Bastidas Delgado, Oscar, "Venezuela, el mayor cementerio de cooperativas del mundo", Revista *Cooperativismo*, Diciembre 2012, Lima, pp. 36/37).

36. Resulta particularmente ilustrativo el artículo de Henry Hagen, "The Legal Structure of Cooperatives: Does it Matter for Sustainable Development?", Hans Jürgen Rösner – Frank Schulz-Nieswandt (Hg.), *Neue Kölner Genossenschaftswissenschaft*, Lit Verlag, 2009, en especial p. 214 y ss.

Bibliografía

- Alianza Cooperativa Internacional, *Los principios cooperativos para el Siglo XXI*, Intercoop, Buenos Aires, 1996.
- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, San José (Costa Rica), 2009.
- Bassi, Amedeo, “Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici”, en *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da Piero Schlesinger, Giuffrè, Milano, 1988.
- Birchall, Johnston and Hammond Kettilson, Lou, *Resilience of the Cooperative Business Model in Time of Crisis*, International Labour Organization, Geneva, 2009.
- Bonfante, Guido, *La legislazione cooperativa. Evoluzione e problemi*, Giuffrè, Milano, 1984.
- Cracogna, Dante, “La nueva ley de cooperativas”, *Jurisprudencia Argentina*, 1974, Sec. Doctrina, p. 241 y ss.
- Cracogna, Dante, *Estudios de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1986.
- Cracogna, Dante, “Acerca del carácter comercial de las cooperativas” (nota a fallo), *Jurisprudencia Argentina*, 1998-II-98.
- Cracogna, Dante, “Una novedad comunitaria: la Sociedad Cooperativa Europea”, *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, N°208, 2004, p. 983 y ss.
- Cracogna, Dante (Coordinador), *Régimen tributario de las cooperativas en los países del MERCOSUR*, Intercoop, Buenos Aires, 2004.
- Cracogna, Dante (Coordinador), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR*, 3a. ed., Intercoop, Buenos Aires, 2009.
- Cracogna, Dante, “El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, N°42, Bilbao, 2009, p. 17 y ss.
- Cracogna, Dante, “Nueva versión de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina”, *Revista Jurídica del CIRIEC-España*, N°20, Valencia, 2009, p. 183 y ss.
- Dabormida, Renato, “Il Diritto Cooperativo Comparato nella Comunità Economica Europea”, *Anuario de Estudios Cooperativos 1989*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1990, p. 69 y ss.
- Drimer, Alicia y Bernardo, *Las cooperativas. Fundamentos. Historia. Doctrina*, Intercoop, Buenos Aires, 1973.

- Eschenburg, Rolf, *Aportes de la Teoría Económica a la discusión sobre el papel de las cooperativas*, CIUDEC-Ariel, Bogotá, 1988.
- Etcheverry, Raúl Aníbal, *Formas jurídicas de organización de la empresa*, Astrea, Buenos Aires, 1989.
- Fajardo García, Gemma, “Una solución unificada con muchas excepciones”, *Cuadernos de las cooperativas de consumidores*, N°4, Hispacoop, Madrid, noviembre 2002, p. 14.
- Fici, Antonio, *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Giappichelli, Torino, 2012.
- Henry, Hagen, “The Legal Structure of Cooperatives: Does it Matter for Sustainable Development?”, Hans Jürgen Rösner - Frank Schulz-Nieswandt (Hg.), *Neue Kölner Genossenschaftswissenschaft*, Lit Verlag, 2009, en especial p. 214 y ss.
- Hiez, David, “Regard juridique sur une stratégie coopérative face au droit communautaire”, Jérôme Blanc et Denis Colongo (coords.), *Les contributions des coopératives à une économie plurielle*, L’Harmattan, Paris, 2011, p. 209 y ss.
- Mladenatz, Gromoslav, *Historia de las doctrinas cooperativas*, trad. Carmelo Tumino, Intercoop, Buenos Aires, 1969.
- Montolio, José María, “Repercusiones en España del proyectado Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea”, *Revista de Debate de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, Valencia, N°17, diciembre 1994, p. 151.
- Organización Internacional del Trabajo, Recomendación N°193, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, Ginebra, 2002.
- Oppo, Giorgio, “L’essenza della società cooperativa e gli studi recenti”, en *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, Volume secondo, UTET, Torino, 1960.
- Pastorino, Roberto J., *Teoría general del acto cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1983.
- Roelants, Bruno, “The First World Standard on Cooperatives and on their Promotion. Recommendation 193/2002 of the International Labour Organization”, *RECMA, Revue internationale de l’économie social*, N° 289, Paris, 2003, p. 1.
- Sánchez Bajo, Claudia, “Políticas públicas para cooperativas en la Unión Europea”, Claudia De Lisis - Dante Cracogna (coords.), *Políticas Públicas en Materia de Cooperativas*, Intercoop, Buenos Aires, 2007, p. 338 y ss.

- Sánchez Bajo, Claudia y Roelants, Bruno, *El capital y la trampa de la deuda. Aprendiendo de las cooperativas en la crisis global*, Intercoop, Buenos Aires, 2012.
- Veliz, Ricardo, *La sociedad cooperativa. Su régimen legal y práctico. Legislación argentina y comparada*, Nueva América, Buenos Aires, 1959, t. I.
- Verrucoli, Piero, *La società cooperativa*, Milano, 1958.
- Watkins, W. P., *Cooperative Principles Today & Tomorrow*, Holyoake Books, Manchester, 1986.