

Panorama del derecho cooperativo en América Latina

Dante Cracogna¹

Recibido: 4 de mayo de 2023 / Aceptado: 30 de mayo de 2023 / Publicado: 24 de agosto de 2023

Resumen. El artículo apunta a ofrecer una visión general de los principales rasgos que caracterizan al derecho cooperativo en América Latina y comienza brindando algunas precisiones acerca de sus alcances y sus límites, poniendo especial énfasis en la distinción entre legislación cooperativa y derecho cooperativo. Un esbozo de periodización histórica del desarrollo de la materia constituye la apertura de su tratamiento para entrar seguidamente en la consideración de los lineamientos comunes del derecho cooperativo regional en la que se incluye una referencia a la presencia del cooperativismo en las constituciones de los países de la región para luego abordar los temas de mayor relevancia en cuanto a la relación entre el Estado, emisor de la legislación, y las cooperativas, a saber: la constitución legal de estas entidades, la supervisión pública y el régimen de promoción, con un enfoque básicamente descriptivo aunque no exento del análisis crítico que las circunstancias ameritan. Seguidamente se tratan ciertos aspectos particulares que en la hora actual pueden reputarse como especialmente significativos para delinear su estado de situación. Básicamente se abordan los intentos de armonización de la legislación cooperativa regional que representan el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, por una parte, y el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur como forma de cooperación transfronteriza, por otra. Por último, se trata acerca del notable crecimiento de las cooperativas de trabajo asociado producido por la crisis económica y algunas manifestaciones patológicas derivadas del fenómeno de la tercerización y la consiguiente respuesta brindada por la legislación. Finalmente, se concluye que un adecuado derecho cooperativo es una condición para el progreso de las cooperativas en la región.

Palabras clave: Legislación cooperativa; Cooperativas latinoamericanas; Acto cooperativo; Estado y cooperativas; Derecho comparado; Armonización legislativa.

Claves Econlit: K30; L31; P13.

[en] Overview of cooperative law in Latin America

Abstract. This article aims at giving a general outlook of the main features shaping the Cooperative Law in the Latin American Continent. It starts making some clarifications about the limits involved in the task and emphasizing the distinction between Cooperative Law and Cooperative Legislation. A brief history of the evolution of the subject in the region marks the beginning of the approach followed by the treatment of the common outlines of the regional Cooperative Law. The most relevant aspects dealt with are the reception of cooperatives in the national constitutions of the different countries and then how legislation deals with the main aspects of the relation between cooperatives and the State: the incorporation or legal constitution, public supervision and promotion. These aspects are considered from a descriptive approach but also from a critical point of view taking into consideration the different situations in the Continent. Afterwards, some particular aspects which are specially relevant in the present time are dealt with. The tendency towards harmonization of cooperative laws in the countries of the region through the Project of the Framework Law for Cooperatives in Latin America and the Statute for the Mercosur Cooperatives is tackled. Attention is also given to the important growth of labour cooperatives in several countries due to the economic crisis and the phenomenon of the outsourcing in recent years which brought about different legislative responses. Finally, the conclusion is drawn that the progress of the cooperatives in the region depends in a good measure of the existence of an appropriate Cooperative Law.

Keywords: Cooperative legislation; Latin American cooperatives; Cooperative act; Cooperatives and the State; Comparative law; Legislative harmonization.

Sumario. 1. Precisiones introductorias. 2. Aspectos generales. 3. Caracterización de las cooperativas. Normas supletorias. 4. El Estado y las cooperativas. 5. Un intento de aproximación legislativa. 6. Las cooperativas de trabajo asociado. 7. Conclusión. 8. Referencias bibliográficas.

Cómo citar. Cracogna, D. (2023). Panorama del derecho cooperativo en América Latina. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 1(144), e88962. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.88962>.

¹ Universidad de Buenos Aires, Argentina.
Dirección de correo electrónico: dcracogna@estudiocracogna.com.ar.

1. Precisiones introductorias

Aunque resulte ambicioso tratar un tema tan amplio² en pocas páginas, vale la pena intentar, en una época de globalización, realizar un enfoque regional de la temática que supere las particularidades locales y permita una visión más amplia.³

Los factores que imponen límites a la tarea resultan obvios: en primer lugar, la cantidad y variedad de países de la región, que por cierto no conforman una masa informe e indiferenciada, como puede pensarse; en segundo lugar, la diferente tradición cultural y situación económica, social y política de cada uno de ellos y, por fin, la diversa organización constitucional y administrativa que condiciona el marco legislativo. Habida cuenta de todas esas limitaciones, la visión del conjunto de una región de considerable extensión geográfica debe necesariamente matizarse a fin de no incurrir en excesivas generalizaciones.

Por otro lado, debe precisarse el alcance de la expresión "América Latina" puesto que existen casos de enclaves no latinos en el Continente, caso de Surinam y Guyana en América del Sur; en el istmo centroamericano, caso de Belice; y, especialmente, en el Caribe, donde existen varios países antillanos no latinos (St. Kitts & Navis, Jamaica, Barbados, Trinidad-Tobago, Granada, etc). A su vez, Puerto Rico constituye un caso singular.

Con todas esas precisiones -que, sin embargo, no llegan a disuadirnos del propósito- habremos de internarnos en el asunto. El plan de la exposición comprende, básicamente, dos partes: una primera en la que se abordan los aspectos generales que definen los lineamientos comunes del derecho cooperativo regional y una segunda, en la que se tratan ciertos aspectos particulares que pueden reputarse como especialmente significativos para caracterizar su cuadro de situación actual.

2. Aspectos generales

Las raíces históricas del derecho cooperativo regional se hunden en los finales del Siglo XIX cuando los Códigos de Comercio de México y Argentina incorporan, de manera rudimentaria, la figura cooperativa.⁴ Cabe recordar que el Código de Comercio argentino prescribía que las cooperativas podían constituirse bajo la forma de cualquiera de las sociedades en él previstas (colectiva, en comandita, de capital e industria y anónima), en tanto que el de México recogía la influencia de la ley francesa de 1867, caracterizándolas por la variabilidad de capital y de socios.

Pero es durante las décadas de 1920 y 1930 cuando surgen las legislaciones específicas en distintos países, entre ellos nuevamente Argentina y México, además de Chile, Colombia, Brasil y Ecuador, varias de ellas incorporadas a alguno de los códigos vigentes en sus respectivas naciones. Luego se expanden otros países y ya en la década de 1960 aparecen estudios de legislación cooperativa comparada.⁵ Culminando este proceso, en 1969 se realiza el Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo en la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, convocado por la entonces Organización de las Cooperativas de América (OCA) que vino a sentar las bases del actual derecho cooperativo regional.⁶ Puede afirmarse que comienza a perfilarse en esta época la constitución de un verdadero derecho cooperativo toda vez que se pasa de la mera exégesis de los textos legales a la formulación de un esquema conceptual de organización e interpretación de los datos jurídicos con pretensiones de originalidad y fundamentación unitaria. La noción del acto cooperativo se instala en el centro de este esfuerzo teórico y se desarrolla como el núcleo de una concepción

² Hablamos de "derecho cooperativo" sin detenemos a justificar el uso de la expresión, lo que insumiría una extensión que excedería largamente los límites de este trabajo. En todo caso, para no abundar sobre el tema, si existiera alguna reserva al respecto, podría salvarse mediante la referencia a la legislación cooperativa como núcleo de ese derecho. Un tratamiento más amplio del tema en: Cracogna, Dante, *Perspectivas del derecho cooperativo*, CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, N° 39, Valencia, 2021, p. 13 y ss.

³ Conforme el diccionario de la RAE, "panorama": paisaje muy dilatado que se contempla desde un punto de observación; aspecto de conjunto de una cuestión. Según la primera acepción, el riesgo de subjetividad está inevitablemente presente y conforme la segunda es inexorable la pérdida de matices.

⁴ Para una reseña histórica del derecho cooperativo en la región: Cracogna, Dante, "Fifty Years in Latin American Cooperative Law", en Willy Tadjudje – Ifigeneia Douvitsa (Editors), *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry*, Springer, Singapore, 2022, p. 17 y ss.

⁵ Chávez Núñez, Fernando y Orizet, Jean, *Estudio comparativo de la legislación cooperativa en América*, OEA, Washington, 1957; Fernando Chávez Núñez, *Análisis comparativo de la legislación cooperativa en Centro América y Panamá*, OEA, (UP/Ser.H/VII, 51, 1966). Durante el período posterior a la Segunda Guerra la Unión Panamericana, Secretaría de la OEA, fue particularmente activa en la promoción de la legislación cooperativa en diversos países de la región a través de su Sección de Cooperativas.

⁶ Las actas del Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo fueron publicadas por la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 1971. Con posterioridad se realizaron similares congresos en San Juan de Puerto Rico (1976); Rosario, Argentina (1986); Brasilia (1992) y, luego de una pausa provocada por la cesación de actividades de la OCA, en Guaruyá, Brasil (2013); Montevideo, Uruguay (2016); San José de Costa Rica (2019) y Asunción, Paraguay, 2022. Los cuatro últimos fueron convocados por la ACI Américas y Cooperativas de las Américas, organizaciones que sucedieron a la OCA.

jurídica que excede el campo de las disciplinas tradicionales en las que se venía desarrollando hasta ese momento.⁷

¿Cuál es el resultado de este proceso de desarrollo que abarca más de un siglo? En primer lugar, se trata de un esfuerzo formidable para perfilar a la cooperativa como una figura jurídica de naturaleza y características propias, regulada mediante una legislación específica, diferente de la que rige a las sociedades comerciales y a las asociaciones.⁸ De allí que las leyes de cooperativas se fueran segregando de los códigos en los que inicialmente se encontraban contenidas y se constituyeran en microsistemas normativos diferenciados.

En la actualidad las leyes de cooperativas dan cuenta de un sujeto diferente con rasgos propios y tienen un doble carácter general. En primer lugar, por cuanto, aun en los países de organización política federal (Brasil, México, Argentina), existe una sola ley de cooperativas que rige en todo el territorio nacional; vale decir que la figura es una e idéntica en cualquier jurisdicción. En segundo lugar, por cuanto las leyes de cooperativas rigen a todas éstas, independientemente de su objeto social específico; la misma entidad jurídica puede desarrollar cualquiera de las diferentes actividades legalmente permitidas (distribución minorista, crédito, trabajo asociado, vivienda, comercialización agraria, servicios públicos, etc).⁹ Sin embargo, en varios países se fueron sancionando leyes especiales para cooperativas de ahorro y crédito y más recientemente para cooperativas de trabajo, en ambos casos en razón de su importante crecimiento numérico y de su particular problemática; pero rigen supletoriamente para ellas las disposiciones de las leyes generales de cooperativas. De manera que la existencia de una legislación propia y de alcance general en cada país constituye un rasgo que caracteriza al derecho cooperativo regional.¹⁰

3. Caracterización de la cooperativa. Normas supletorias

Las leyes de cooperativas de los distintos países fueron sancionadas en épocas de gobiernos de orientaciones políticas diferentes y, por cierto, también matizadas por gobiernos militares, que no fueron pocos en la región. Sin embargo, todas ellas han seguido lineamientos fieles a la identidad cooperativa que se fueron afinando con el transcurso del tiempo a medida que los principios cooperativos proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) se fueron difundiendo y conociendo con mayor precisión. Así, a fines del Siglo XIX y primeras décadas del siglo siguiente, cuando aún la ACI no se había pronunciado al respecto y los principios sólo se conocían a través de las experiencias cooperativas y de la obra de autores y pensadores, las leyes eran obviamente menos precisas y completas en esta materia. Pero cuando el Congreso de la ACI de 1937 dio formal aprobación a la declaración universal de los principios cooperativos comenzaron las nuevas leyes a tomarlos en consideración y consiguientemente se fueron plasmando en normas jurídicas. El proceso de incorporación se intensificó con la reformulación de los principios aprobada por la ACI en 1966 y, principalmente, a partir de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa sancionada por el Congreso del Centenario en 1995, cuyo contenido fue asimismo ratificado por relevantes documentos internacionales.¹¹

La mentada recepción de los principios cooperativos asumió distintas modalidades: desde su incorporación en forma innominada en los diversos institutos reglados por la ley hasta su reproducción textual en la caracterización de la cooperativa, esto último principalmente con posterioridad a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. De tal suerte que, aunque con algunos matices diferenciadores, la identidad de las cooperativas queda, en general, perfilada con claridad en las distintas legislaciones con arreglo a los principios universales proclamados por la ACI.

Un rasgo que comenzó a introducirse en el derecho cooperativo regional en la segunda mitad del siglo pasado, primero en la doctrina y a continuación con un tímido reconocimiento jurisprudencial hasta su recepción legislativa en numerosos países, es la noción del acto cooperativo. Esta noción, relacionada con la

⁷ Las investigaciones de Waldirio Bulgarelli pueden considerarse precursoras: *Elaboracao do Direito Cooperativo*, Atlas, Sao Paulo, 1967 y *As Sociedades Cooperativas e su disciplina juridica*, Renovar, Rio de Janeiro, 1988.

⁸ Caso representativo constituye la legislación argentina que, de establecer que las cooperativas debían constituirse bajo alguna de las formas societarias previstas en el Código de Comercio (art. 389, Código de Comercio de 1889) pasó a considerarlas como personas jurídicas privadas diferentes de las sociedades y de las asociaciones (art. 148, Código Civil y Comercial).

⁹ Hasta algunos años atrás, Uruguay constituía excepción puesto que contaba con leyes diferentes para distintas clases de cooperativas: consumo, vivienda, crédito, agrarias, etc. En 2008 la Ley 18.407 vino a establecer un régimen general para todas ellas, con algunas disposiciones específicas para cada una.

¹⁰ Una visión general de la legislación cooperativa regional de fines del siglo pasado, se encuentra en Montolío, José María, *Legislación cooperativa en América Latina. Situación, derecho comparado y proceso de armonización*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990. Para una visión actualizada y bastante completa puede consultarse la investigación realizada en virtud del convenio UE-ACI publicada en la página <http://www.coops4dev.coop/>. Existen, además, estudios subregionales: Cracogna, Dante (Coordinador), *La legislación cooperativa en los países andinos*, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, San José, Costa Rica, 2008; Cracogna, Dante (Coordinador), *La legislación cooperativa en México, Centro América y el Caribe*, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, San José, Costa Rica, 2009; Cracogna, Dante (Coordinador), *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur*, 3ª edición, Intercoop, Buenos Aires, 2009.

¹¹ Especialmente la Resolución 64/114 de la Asamblea General de la ONU y la Recomendación 193 de la OIT sobre promoción de las cooperativas, documentos que hacen expresa referencia a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI.

actividad cooperativizada de la legislación española¹², constituye un elemento sustancial de la singularidad jurídica de la cooperativa que ha ido ganando terreno hasta convertirse en un instituto que caracteriza al derecho cooperativo de la región.¹³ En efecto, se comienza a percibir claramente que existe una porción de la actividad económica y social caracterizada por ciertos rasgos específicos que no son adecuadamente captados y regulados por las ramas tradicionales del derecho que la venían rigiendo. Surge entonces una noción orientada a expresar jurídicamente un fenómeno social ya existente y que exige adecuado tratamiento por parte del derecho. Es el acto cooperativo, no inventado o creado por el derecho sino reconocido por éste.

Aun estando claramente perfilada la identidad legal de la cooperativa, una cuestión que puede provocar problemas es la relativa a las normas de aplicación supletoria, máxime cuando las leyes específicas tienen relativamente poca extensión o se hallan incluidas en algún código. En este último caso, la lógica tendencia es a la aplicación supletoria de las disposiciones del código en cuestión, aunque no sean acordes con la naturaleza de la cooperativa. En los casos de leyes que no prevean determinadas situaciones, queda al arbitrio del funcionario o del juzgador establecer cuál será la norma supletoriamente aplicable, lo que no siempre es garantía de acierto. Por fin, hay leyes que establecen la aplicación subsidiaria de las disposiciones sobre sociedades anónimas, lo cual encuentra asidero en que, por lo general, el régimen legal de estas sociedades es más amplio y comprensivo que el de otras, con lo cual es susceptible de prever mayor cantidad de situaciones. Asimismo, existen ciertas similitudes formales con determinados institutos de las cooperativas, tales como la división del capital partes sociales o acciones y la constitución de los órganos sociales (asamblea, consejo de administración y junta de vigilancia), lo cual facilita la solución de algunos problemas. Pero lo cierto es que, aunque la prelación normativa sea explícita, quedan resquicios por los que pueden colarse disposiciones que repugnen a la peculiar naturaleza de la cooperativa y si la cuestión no se balancea adecuadamente con los principios cooperativos recibidos en la ley, los resultados pueden ser nocivos. Por lo demás, la noción del acto cooperativo contribuye a deslindar el ámbito propio de la legislación subsidiariamente aplicable toda vez su propia naturaleza repele instituciones jurídicas incompatibles con ella.

4. El Estado y las cooperativas

En América Latina, así como en otras regiones del llamado mundo en desarrollo, la relación de las cooperativas con el Estado ocupa un espacio de importancia puesto que se ha considerado que las cooperativas constituyen un "instrumento de desarrollo" del que el Estado puede valerse para llevar adelante sus políticas de promoción económica y social. Por lo tanto, las cooperativas suelen ser vistas como una forma de organización apta para cumplir programas del gobierno en este campo y no como entidades libremente constituidas por sus asociados para resolver sus necesidades en común.

Sea como fuere, la relación entre el Estado y las cooperativas involucra una gama de ámbitos susceptibles de reconducirse a los siguientes, que coinciden con el ordenamiento jerárquico de las normas: constitucional, legal y administrativo. Si bien cabría suponer la existencia de subordinación y coherencia entre ellos, la realidad muestra que no siempre es así.

En primer lugar, son numerosos los países de la región que incluyen en sus cartas constitucionales disposiciones referidas a las cooperativas¹⁴, consagrando protestas de reconocimiento de su función económica y social y proclamando a la vez el apoyo del Estado. Estas disposiciones son de variado alcance, la mayoría de ellas de carácter general y algunas específicas, relativas a determinados sectores o actividades de las cooperativas.¹⁵ Y en muchos casos, coexisten ambas, de cuya lectura parecería desprenderse un compromiso del máximo nivel normativo estatal de reconocer y apoyar a las cooperativas. Empero, tales disposiciones suelen ser, por lo común, de naturaleza programática y, por ende, supeditadas a la existencia de legislación que las ponga efectivamente en práctica, más allá del enunciado constitucional. Por otro lado, hay

¹² Vargas Vasserot, Carlos, ha tratado con solvencia este tema en "El acto cooperativo en el derecho español", *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, N° 37, 2020. p. 9 y ss y, especialmente, en "Actividad cooperativizada, acto cooperativo e identidad cooperativa" en Marina Aguilar Rubio (dir.), *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 23 y ss.

¹³ El tema del acto cooperativo por sí solo exige una presentación especial. Para una aproximación puede mencionarse: Cracogna, Dante, "O ato cooperativo na América Latina", en Guilherme Krueger, Coordinador, *Ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário*, Mandamentos, Belo Horizonte, 2004.

¹⁴ Douvitsa, Ifigeneia, en una interesante investigación sobre el tema afirma que las constituciones de veinte países americanos contienen referencias a las cooperativas, lo que representa el 57% de los países ("National Constitutions and Cooperatives: An Overview", en Willy Tadjudje –Ifigeneia Douvitsa (Editors), *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry*, Springer, Singapore, 2022, p. 60).

¹⁵ La Constitución Federal de Brasil de 1988 es un ejemplo representativo de la presencia cooperativa que incluye disposiciones generales tales como el art. 174, 2°: "La ley estimulará el cooperativismo y otras formas de asociativismo" y otras de carácter específico, como la relativa al reconocimiento del acto cooperativo y la manda de legislar sobre su adecuado tratamiento tributario establecida por el art. 146, III, c).

países cuyas constituciones no contienen referencias a las cooperativas en los que, sin embargo, existe un movimiento cooperativo desarrollado.¹⁶

La legislación, por su parte, no siempre es fiel al mandato constitucional, cuando éste existe; suele no instrumentarlo o hacerlo deficientemente. Incluso, puede llegar a ser contradictoria con aquél. El legislador puede ignorar la disposición constitucional o postergar su ejecución poniendo por delante otras disposiciones del mismo texto o alegando razones de oportunidad, de necesidad o de conveniencia.

Las tres funciones que se reconocen de competencia estatal en materia de cooperativas - registro o reconocimiento legal, supervisión o contralor y fomento o promoción- suelen ser cumplidas por la legislación con variable acierto, conforme se trata a continuación.

4.1. Constitución legal

Aunque existen legislaciones que adoptan el sistema de registro, la mayoría mantiene el sistema de autorización¹⁷; pero en ambos casos la constitución de la cooperativa se encuentra sujeta a trámites y requisitos formales que pueden hasta llegar a desalentar a los interesados. El tiempo que insume finalizar el procedimiento de la constitución suele contarse por meses, a diferencia de lo que ocurre con las sociedades comerciales que cuentan con un trámite cada vez más ágil y sencillo. La gratuidad que, a título de fomento, normalmente se reconoce a la constitución de las cooperativas, contrasta notablemente con las exigencias burocráticas que se les imponen, muchas veces no derivadas de la ley sino de su reglamentación y de la acción de los organismos que intervienen en el proceso. Estas dificultades, mayormente de orden práctico, tienen lugar aun cuando -como suele ocurrir- el trámite se lleve delante ante organismos administrativos específicos para cooperativas, lo cual conduciría a pensar que su especialización los debería tornar particularmente ágiles y eficientes.

Curiosamente, la situación descrita ocurre aun cuando la legislación establezca un régimen promocional, lo cual resulta paradójico y hasta contradictorio. De todas maneras, la constitución legal es una materia que la legislación necesariamente aborda, toda vez que significa el reconocimiento de la cooperativa como persona jurídica con determinadas características.

4.2. Supervisión estatal

La supervisión estatal, juntamente con la constitución legal antes referida, constituyen el capítulo fundamental de la relación de las cooperativas con el Estado, al que suele sumarse la política de fomento cooperativo proclamada en varios países, si bien esta última no es de por sí necesaria.

Los congresos continentales de derecho cooperativo que se vienen llevando a cabo desde hace ya más de medio siglo prácticamente en forma invariable incluyen dentro de su temario la supervisión pública, también llamada fiscalización o control. Esta circunstancia es demostrativa de la permanente actualidad del tema.¹⁸ Dicha actividad del Estado se halla presente en todas las legislaciones en una doble dimensión: por una parte, la supervisión relativa al cumplimiento de las disposiciones de la legislación específica sobre cooperativas y, por otra, la supervisión relativa al cumplimiento de la legislación que regula las diferentes actividades que realizan las cooperativas.¹⁹

En cuanto a la primera, por lo general se encuentra a cargo de un organismo que se ocupa de ella con relación a toda clase de cooperativas, por lo común juntamente con el registro. Los problemas que suele suscitar su actuación están relacionados principalmente con cuestiones formales o desconocimiento de las peculiaridades de las cooperativas por parte de sus agentes. La segunda -fiscalización por el objeto o actividad- en cambio, suele dar lugar a inconvenientes que dificultan el normal funcionamiento de las cooperativas. Ello así puesto que dicha supervisión se encuentra a cargo de organismos que fiscalizan a toda clase de entidades, incluidas las cooperativas, y que ignoran o no toman en cuenta los rasgos propios de éstas. Tal circunstancia provoca que, al pretender aplicar a todo un mismo tratamiento en forma

¹⁶ Argentina y Uruguay son muestras de lo dicho puesto que sus respectivas constituciones no tratan sobre las cooperativas, salvo una mención tangencial en la constitución uruguaya, a pesar de lo cual ambos países cuentan con un apreciable desarrollo cooperativo. No obstante, corresponde señalar que en el caso argentino son numerosas las constituciones provinciales que se ocupan del tema.

¹⁷ La tendencia actual es hacia el sistema de registro mediante el cual la cooperativa, previo control de la legalidad de su instrumento constitutivo, es habilitada como persona jurídica en virtud de su inscripción en un registro que suele ser especial, es decir distinto del que existe para otros sujetos de derecho (sociedades o asociaciones). El sistema de autorización implica, en cambio, la emisión de un acto administrativo por parte de un determinado organismo conforme con el cual el gobierno autoriza a la cooperativa a funcionar como tal.

¹⁸ Cabe señalar que la fiscalización pública de las cooperativas por parte de un organismo estatal es independiente de la fiscalización privada que cumple un órgano interno de la cooperativa (comisión fiscalizadora, junta de vigilancia o sindicatura) como así también de la auditoría que algunas legislaciones exigen.

¹⁹ Cracogna, Dante, "La supervisión de las cooperativas en América Latina", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC España, N° 46, Valencia, 2003, p. 245-263. Este trabajo, aunque algo desactualizado, ilustra acerca de las diversas modalidades existentes en la materia como así también sobre los rasgos comunes que la caracterizan en los países de la región. Una referencia actualizada a la problemática que afronta la supervisión estatal en algunos países (Costa Rica, Paraguay, Puerto Rico) puede verse en Cooperativas de las Américas, *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. San José de Costa Rica, 20 al 22 de noviembre de 2019, Intercoop, Buenos Aires, 2020, p. 277 y ss.

indiscriminada, se atente contra la identidad cooperativa en la prestación de los servicios, diferente de la lógica de las sociedades lucrativas.

4.3. El fomento y la promoción

La tradicional actitud de apoyo a las cooperativas, manifestada en las constituciones nacionales y en la legislación de la materia, ha ido sufriendo un paulatino deterioro. Aun cuando se mantuvieran sus textos fueron perdiendo vigencia efectiva, especialmente a partir de los profundos cambios económicos experimentados en la década de 1990. Puede afirmarse que la globalización y el predominio de la corriente neoliberal significaron un fuerte impacto en detrimento del fomento de las cooperativas.

Con el socorrido argumento de la igualdad de trato y de la libre competencia se produjo una singular consecuencia: por una parte se impulsó una política de igualación del tratamiento de todas las empresas, cualquiera fuese su naturaleza jurídica y económica, en materia regulatoria y de tributación y, por otra, se afirmó la consideración de la superioridad de las sociedades de capital para la realización de determinadas actividades de las cuales fueron excluidas las cooperativas. Se instaló en la legislación una notoria discriminación en favor de las sociedades anónimas, con el consiguiente descrédito para las cooperativas a las que se negó acceso a ciertos emprendimientos fomentándose, incluso, su transformación para acceder a ellos.²⁰ En este campo nuevamente el nivel administrativo y de políticas gubernamentales fue particularmente eficaz, a veces ignorando la legislación y la propia Constitución.

5. Un intento de aproximación legislativa

La etapa de la evolución del derecho cooperativo latinoamericano que se inició con el recordado Congreso de Mérida (1969) alcanzó un momento culminante cuando, dos décadas más tarde, la entonces existente Organización de las Cooperativas de América (OCA) convocó a un grupo de expertos de distintos países para elaborar un proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. El objetivo consistía en preparar un documento que sirviera de orientación para la actualización y el mejoramiento de la legislación cooperativa en la región. El método de trabajo consistió en un relevamiento y sistematización de la legislación vigente a fin de tomar en cuenta la realidad del momento, teniendo a la vez presente la experiencia del derecho comparado. Con base en ese estudio se preparó un documento preliminar que fue ampliamente circulado para recoger aportes de organizaciones cooperativas, estudiosos y legisladores, con lo que se llegó a la redacción del proyecto final que fue sometido a la asamblea de OCA realizada en Bogotá en 1988, la cual le dio aprobación, culminando así un proceso de dos años de estudio y consulta.²¹

El llamado Proyecto de Ley Marco tuvo amplia difusión y fue acogido en las leyes que se dictaron en los años posteriores, en las que resulta manifiesta su influencia. Además, estimuló los estudios teóricos sobre la materia. Transcurridos algunos años, diversas circunstancias aconsejaron su revisión: la aprobación de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa en 1995, la resolución 56/114 de asamblea de la ONU y la Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, principalmente, además de los cambios experimentados en el contexto económico y social y las nuevas orientaciones de la legislación comparada. Consiguientemente, la ACI Américas, organización que había sucedido a la OCA, decidió proceder a actualización del Proyecto de Ley Marco siguiendo a tal efecto una técnica similar a la que se había empleado para su elaboración, para lo cual contó con la colaboración del Servicio de Cooperativas de la OIT, cuyo director de entonces, Hagen Henry, participó activamente en los trabajos.

Como resultado de este proceso se llegó a una nueva versión aprobada por la ACI Américas en 2008, es decir veinte años después de la primera,²² la cual alcanzó similar grado de repercusión al de la versión original. Poco tiempo después fue aprobada por el Parlamento Latinoamericano, organismo con sede en Panamá que reúne a representantes de los parlamentos de los países de la región y que, sin bien no cuenta con atribuciones legislativas propias, formula recomendaciones sobre proyectos de leyes para ser tomados en cuenta en la labor de dichos parlamentos. Como resultado de la influencia alcanzada por el Proyecto de Ley Marco se va consolidando una base común que -sin unificar ni uniformar- crea un sustrato de características

²⁰ Los casos de la banca y el seguro son emblemáticos puesto que numerosas legislaciones reservan su ejercicio exclusivamente a las sociedades anónimas, pero también el campo de los servicios esenciales (electricidad, agua, comunicaciones, etc.) se advierte una marcada preferencia por la actuación de tales sociedades.

²¹ OCA, *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, Documento Especial N° 3, América Cooperativa, Bogotá, 1988. Este documento se halla publicado en versiones española y portuguesa y cada uno de los artículos cuenta con su respectiva justificación.

²² ACI Américas, *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, San José, Costa Rica, 2009. También publicada en versiones inglesa y portuguesa.

similares que tiende a la armonización de la materia. Cabe destacar que se trata de una experiencia singular, fundada sobre base voluntaria, promovida por el propio movimiento cooperativo.²³

En línea parecida, aunque no se trate de un proyecto de armonización legislativa, corresponde mencionar el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur, orientado a facilitar la constitución de cooperativas transfronterizas en ese ámbito de integración regional. El proyecto fue aprobado por el Parlamento del Mercosur pero, debido a la organización política comunitaria, para entrar en vigencia debe ser aprobado por los parlamentos nacionales de los Estados Partes, lo cual aún no fue completado.²⁴

6. Las cooperativas de trabajo asociado

Para finalizar, una referencia a las cooperativas de trabajo, que algunas décadas atrás eran poco menos que una curiosidad en la región. Sin embargo, los profundos cambios aparejados por la globalización y la posterior crisis desatada en 2008 tuvieron el efecto de provocar su aparición y rápida expansión hasta alcanzar niveles de magnitud considerable.

Por una parte, el fenómeno de la tercerización motivó que numerosas empresas promovieran la formación de estas cooperativas a efectos de transferirles determinadas actividades con miras a disminuir sus costos. Por otra parte, las crisis empresarias y las dificultades económicas producto de la transformación llevaron los niveles de desempleo a cifras alarmantes, apareciendo las cooperativas como un medio para paliar el problema. Vale decir que se conjugaron diversos factores que explican el crecimiento explosivo de esta clase de cooperativas, a los que no fue ajena la acción de algunos gobiernos que encontraron en ellas un mecanismo para canalizar planes de asistencia social.

De lo dicho es fácil advertir que, por razón de sus orígenes, las cooperativas de trabajo no siempre constituyen genuinas asociaciones voluntarias de personas que buscan satisfacer necesidades comunes (en este caso el trabajo) mediante una empresa de propiedad conjunta democráticamente administrada, como las define la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. Tal circunstancia hizo que en muchos casos fueran consideradas como un mero fraude para eludir la legislación laboral y de la seguridad social por lo cual en algún país se llegó a prohibirlas²⁵ y, en general, fueron miradas con recelo por la autoridad administrativa del trabajo y los tribunales laborales. Más evidente aún es su apartamiento de la ortodoxia cooperativa cuando son utilizadas como meros instrumentos de acción asistencial por los gobiernos.

Sin embargo, más allá de las apuntadas deformaciones -a veces exageradas como argumento para desprestigiar a estas cooperativas- existe un verdadero problema de fondo que consiste en la pretensión de asimilar la relación entre la cooperativa y sus asociados a un contrato de trabajo, es decir como una relación entre patrono y empleado. Este problema jurídico no ha sido superado, por lo que las cooperativas de esta clase se hallan sujetas a permanentes reclamaciones ante los tribunales laborales²⁶ y a un cuestionamiento del cual no son ajenos los sindicatos puesto que les alejan potenciales componentes. Por lo tanto, con relación a estas cooperativas el problema jurídico radica en la apreciación judicial y de los organismos de policía administrativa del trabajo que se resisten a reconocerles su particular naturaleza, a lo que debe sumarse que la legislación tampoco establece claridad en la cuestión.

7. Conclusión

La región latinoamericana es variada y el cuadro de las cooperativas es diverso, si bien existen situaciones y problemas comunes. Dentro de ese escenario, el derecho cooperativo afronta distintos desafíos, pero a la vez manifiesta una vitalidad que debe consolidarse por un progreso legislativo sostenido y un aporte doctrinario consistente que a su vez promuevan una jurisprudencia apropiada. La solución de los problemas económicos y sociales de la región requiere una contribución eficaz de las cooperativas en sus diferentes manifestaciones y para ello resulta imprescindible el desarrollo de un adecuado derecho cooperativo.

Conflicto de intereses: El autor declara no tener conflictos de interés.

²³ Cracogna, Dante, “Nueva versión de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina”, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, CIRIEC España, Valencia, N° 20, 2009, p. 183 y ss.

²⁴ En la estructura del Mercosur no existen órganos con atribuciones legislativas supranacionales; ni siquiera el Parlamento del Mercosur puede dictar normas de aplicación directa en los Estados parte. Para su vigencia en cada país deben ser internalizadas mediante su aprobación en todos ellos. Cracogna, Dante, “The Statute of Mercosur Cooperatives” en Dante Cracogna – Antonio Fici - Hagen Henry (Editors), *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, Berlin, 2013, p. 153 y ss.

²⁵ Así ocurrió en Colombia, en tanto que en otros países, como fue el caso de Brasil, se les negó acceso a las licitaciones públicas.

²⁶ Sin embargo, hay habido casos en que la jurisprudencia reconoció que la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de una naturaleza diferente de la relación de dependencia laboral. Así lo hizo la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el caso “Lago Castro, Andrés Manuel c/ Cooperativa Nueva Salvia Ltda. y otros” mediante sentencia del 24.11.09.

8. Referencias bibliográficas

- ACI Américas (2009). *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*. San José: ACI Américas.
- Bulgarelli, W. (1967). *Elaboracao do Direito Cooperativo*. Sao Paulo: Atlas.
- Bulgarelli, W. (1988). *As Sociedades Cooperativas e su disciplina juridica*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Chávez Núñez, F. y Orizet, J. (1957). *Estudio comparativo de la legislación cooperativa en América*. Washington: OEA.
- Chávez Núñez, F. (1966). *Análisis comparativo de la legislación cooperativa en Centro América y Panamá.*, Washington: OEA (UP/Ser.H/VII, 51, 1966).
- Cooperativas de las Américas (2020). *Congreso Continental de Derecho Cooperativo. San José de Costa Rica, 20 al 22 de noviembre de 2019*. Buenos Aires: Intercoop.
- Cracogna, D. (2003). La supervisión de las cooperativas en América Latina. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 45.
- Cracogna, D. (2004). O ato cooperativo na America Latina. En: Krueger, G. *Ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos.
- Cracogna, D. (Coordinador) (2008). *La legislación cooperativa en los países andinos*, San José: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.
- Cracogna, D. (Coordinador) (2009). *La legislación cooperativa en México, Centro América y el Caribe*, San José: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.
- Cracogna, D. (Coordinador) (2009). *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur*, 3ª edición, Buenos Aires: Intercoop.
- Cracogna, D. (2009). Nueva versión de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, N° 20.
- Cracogna, D. (2013). The Statute of Mercosur Cooperatives. En: Cracogna, D.; Fici, A.; Henrÿ, H. *International Handbook of Cooperative Law*, Berlin-Heidelberg: Springer.
- Cracogna, D. (2021). Perspectivas del derecho cooperativo. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, N° 39.
- Cracogna, D. (2022). Fifty Years in Latin American Cooperative Law. En: Tadjudje, W.; Douvitsa, I. *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henrÿ*, Singapore: Springer.
- Douvitsa, I. (2022). National Constitutions and Cooperatives: An Overview. En: Tadjudje, W.; Douvitsa, I. *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henrÿ*. Singapore: Springer.
- Montolío, J. M. (1990). *Legislación cooperativa en América Latina. Situación, derecho comparado y proceso de armonización*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OCA (1988). *Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*. América Cooperativa. Documento Especial N° 3. Bogotá: OCA.
- Universidad de Los Andes (1971). *Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Vargas Vasserot, C. (2020). El acto cooperativo en el derecho español. *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, N° 37.
- Vargas Vasserot, C. (2022). Actividad cooperativizada, acto cooperativo e identidad cooperativa. En: Aguilar Rubio, M. *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, Madrid: Marcial Pons.