



INFORME REGIONAL DE LAS AMERICAS

I. INTRODUCCIÓN

Las cooperativas se benefician de las regulaciones que reconocen sus especificidades y garantizan la igualdad de condiciones con otros tipos de organizaciones empresariales. La investigación se inscribe en el ámbito de las actividades de creación de conocimiento emprendidas en el marco de la asociación para el desarrollo internacional firmada en 2016 entre la Comisión Europea y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), que tiene como objetivo fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional en todo el mundo. . Demuestra que la ausencia de un marco legal de apoyo a las cooperativas, o la presencia de un marco legal débil o inadecuado, puede afectar negativamente a las cooperativas y su evolución. Por el contrario, la existencia de normativas de apoyo puede fomentar la creación y el fortalecimiento de cooperativas, actuando como motor del desarrollo sostenible. Por esta razón, un mayor conocimiento y evaluación de la legislación cooperativa se convertirá en una herramienta para los miembros de la ACI, los cooperadores de todo el mundo y otras partes interesadas clave, como los legisladores y los juristas cooperativos. Con un mayor conocimiento y acceso a un análisis del marco legal global basado en el país, los miembros de la ACI pueden avanzar en su promoción y recomendaciones sobre la creación o mejora de los marcos legales, documentar la implementación de la legislación y las políticas cooperativas y monitorear su evolución.

Los principales objetivos del análisis del marco legal son:

- Conocimiento general de la legislación cooperativa nacional y de sus principales características y contenidos, con especial atención a aquellos aspectos de la regulación relacionados con la identidad de las cooperativas y su distinción de otros tipos de organizaciones empresariales, en particular la sociedad anónima lucrativa en español; la société anonyme à but lucratif en francés).
- Evaluar si la legislación nacional vigente apoya o obstaculiza el desarrollo de las cooperativas y, por lo tanto, es "favorable a las cooperativas" o no, y el grado en que se puede considerar así, también en comparación con la legislación vigente en otros países de la región ICA (o a nivel supranacional).
- Proporcionar recomendaciones para una eventual renovación de los marcos legales vigentes a fin de comprender qué cambios en la legislación actual serían necesarios para mejorar su grado de "amabilidad cooperativa", es decir, para hacer la legislación más favorable a las cooperativas, también en consideración de su identidad específica.



Este informe ha sido preparado por Dante Cracogna, doctor en derecho y profesor de la Universidad de Buenos Aires, en calidad de experto independiente, sobre la base de los informes nacionales elaborados por los expertos de cada uno de los países de la región.

II. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS PAÍSES CUBIERTOS

Este informe regional abarca veintitrés países de las tres subregiones del continente americano. A continuación se mencionan todos ellos y los expertos designados por Cooperativas de las Américas que tuvieron a su cargo la preparación de los respectivos informes nacionales:

América del Sur

Argentina: Dante Cracogna, profesor de la Universidad de Buenos Aires.

Bolivia: Marcelo Arrázola, catedrático de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

Brasil: Eugênio Alves Soares, especialista en derecho empresarial.

Chile: Juan Pablo Rivadeneira Amesti, fiscal de la Entidad Financiera Coopeuch.

Colombia: Olga Lucía Velásquez, ex congresista de Colombia.

Ecuador: Arturo David Mosquera Almeida, consultor legal de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Paraguay: Francisco Valle Gómez, asesor legal privado de diversas cooperativas.

Perú: Carlos Torres Morales, profesor de la Universidad de Lima.

Uruguay: Sergio Reyes Lavega, profesor de la Universidad de la República.

América Central y Caribe

Costa Rica: René Ramos Carmona, litigante privado del Bufete Navas & Navas.

Curacao: Jo-Anne L.M. de Wind, fundadora del Bufete de Abogados JDW Lex.

El Salvador: Rosa Nelis Parada, consultora privada en Derecho.

Guatemala: Luis Fernando Corzo Morales, consultor privado en Derecho.

Haití: Marie Charles Bernadel, Defensora Militante en la Corte de Paz de Delmas.



Honduras: Fiorella Fernández, asesora legal de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras Limitada.

Jamaica: John Bassie, consultor privado en Derecho.

Panamá: Gasparino Fuentes Troetsch, consultor privado en Derecho.

Puerto Rico: Rubén Colón Morales, profesor de la Universidad de Puerto Rico.

República Dominicana: Jorge Eligio Méndez, profesor de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

St. Kitts: Dorwin Manzano, consultor privado en Derecho.

América del Norte

Canadá: Frank Lowery, consultor privado en Derecho.

Estados Unidos: Thomas Beckett, consultor privado en Derecho y Doug O'Brien, Presidente y CEO de NCBA - CLUSA.

México: Francisco Salas del Portal, director de contraloría de Caja Popular Mexicana.

Para la elaboración de los informes nacionales fueron tomadas en consideración las opiniones de las organizaciones afiliadas a Cooperativas de las Américas, región de la Alianza Cooperativa Internacional, a todas las cuales se les envió un cuestionario sobre los temas incluidos en los informes. En los casos en que no se recibieron respuestas de las organizaciones afiliadas, los informes fueron completados por los expertos nacionales quienes, en algunos países, reunieron información de esas y otras organizaciones para realizar su tarea.

Por fin, corresponde señalar que los informes nacionales que sirven de base al presente informe regional fueron elaborados principalmente entre fines de 2019 y mediados de 2020; por lo tanto, las referencias legales corresponden a las legislaciones que se encontraban en vigencia en esa época.



III. DERECHO COOPERATIVO REGIONAL

i. Contexto regional

a) El estatuto de las cooperativas del Mercosur

En la región de las Américas no hay legislación cooperativa supranacional. Existen varias organizaciones de integración subregionales, tales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el Cono Sur del Continente; el Sistema Andino de Integración (SIA) en el área cordillerana; el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); la Comunidad del Caribe (CARICOM), el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de Norte América) reemplazado por el Tratado entre México, Estado y Canadá (USMCA) y otras, algunas de las cuales cuentan incluso con un parlamento subregional, pero en ningún caso han emitido leyes sobre cooperativas.

A pesar de lo dicho, merece mencionarse la iniciativa de dictar un Estatuto de las Cooperativas del Mercosur promovida por la Reunión Especializada de Cooperativas de esa organización el cual llegó a ser aprobado por el Parlamento del Mercosur en 2009 como norma comunitaria. Sin embargo, de acuerdo con el Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, ninguno de sus órganos cuenta con atribuciones para dictar leyes supranacionales. Las normas que ellos producen deben ser internadas en cada uno de los Estados partes mediante decisiones de los respectivos parlamentos nacionales. El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur no obtuvo -hasta ahora- la sanción de todos los parlamentos de los Estados partes, por lo que no devino obligatorio.

En rigor, el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur, a diferencia del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento UE 1435/2003), prácticamente no contiene disposiciones regulatorias de la organización y funcionamiento de las cooperativas, sino que regula básicamente, la constitución de cooperativas transnacionales dentro del espacio de integración subregional. Establece los recaudos que deben reunir dichas cooperativas para su constitución y determina que se regirán por las normas de la legislación sobre cooperativas del país de su radicación pudiendo estar integradas por asociados de dos o más países o bien por cooperativas de dos o más países que deseen formar una entidad de grado superior.

b) El proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina

Si bien no existe en el continente americano, ni en ninguna de sus subregiones, una legislación común de alcance supranacional puede, en cambio, señalarse la existencia de un documento de orientación que ha ejercido una notable influencia sobre la legislación cooperativa de América Latina, es decir de la subregión de habla hispana y portuguesa que se extiende desde el sur del Río Bravo (límite de México y Estados Unidos) hasta el cabo de Hornos en el extremo sur del continente.



No se trata de un documento emanado de fuentes gubernamentales o de organismos de integración sino producido por el propio movimiento cooperativo aunque finalmente, como se verá más adelante, reconocido por el Parlamento Latinoamericano. Se trata del llamado Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina promovido y elaborado por la Organización de las Cooperativas de América (OCA), entidad de integración cooperativa continental fundada en 1962. Con el propósito de contribuir al progreso de la legislación cooperativa en los países del continente, OCA resolvió la elaboración de un documento que sirviera de orientación a los gobiernos y a las cooperativas de los distintos países con fundamento en los principios cooperativos y en las mejores experiencias existentes en ese momento.

Para realizar ese propósito, en 1986 OCA convocó a un grupo de expertos de los diferentes países para llevar adelante la tarea. A lo largo de dos años se llevaron a cabo reuniones y se confeccionaron borradores que fueron sometidos a consultas con organizaciones cooperativas y entidades académicas para llegar, finalmente, a un texto que fue sometido a la asamblea continental de OCA realizada en Bogotá (Colombia) en noviembre de 1988 donde obtuvo formal aprobación. A partir de allí fue ampliamente difundido en todos los países mediante publicaciones escritas, reuniones y seminarios que contribuyeron a su conocimiento y análisis.

Pese a estar presentado como un texto legal con su correspondiente exposición de motivos a propósito de cada artículo, el Proyecto de Ley Marco no fue concebido como una ley modelo a ser copiada sino como una guía para servir al objetivo de actualizar y perfeccionar la legislación cooperativa ya existente en prácticamente todos los países del continente. Se halla estructurado y redactado de manera accesible y susceptible de ser adaptado a las necesidades propias de cada país, sobre una sólida base doctrinaria y jurídica.

Poco tiempo después de su aprobación comenzó a ganar influencia en las leyes de cooperativas que se fueron sancionando en distintos países, lo cual resulta evidente tanto en la adopción de diferentes institutos como en la recepción de conceptos y disposiciones. Con ello quedó demostrado el acierto y la oportunidad de la elaboración del Proyecto.

Transcurridos casi veinte años desde la aprobación del Proyecto y habiéndose producido la desaparición de OCA, la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas) que en el interín había surgido como organización de integración cooperativa continental, entendió que resultaba necesario realizar una actualización del Proyecto de Ley Marco. A tal efecto se llevó adelante un proceso semejante al desarrollado para la elaboración del documento original mediante la actuación de un grupo de expertos regionales y la realización de seminarios y consultas, contando con la colaboración del Jefe del Servicio de Cooperativas de la OIT.



La nueva versión del Proyecto -aprobada por Cooperativas de las Américas en San José (Costa Rica) en julio de 2008- tomó en cuenta la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada por el Congreso de la ACI realizado en Manchester en 1995, los Lineamientos para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas, sancionados por las Naciones Unidas en 2001 y la Recomendación N° 193 de la OIT sobre promoción de las cooperativas de 2002, además de las modernas orientaciones de la legislación cooperativa de esa época y la experiencia recogida en la aplicación de la anterior versión del Proyecto.

Posteriormente ACI Américas interesó al Parlamento Latinoamericano en la adopción del Proyecto de Ley Marco. Este organismo con sede en Panamá, integrado con representación de todos los parlamentos de la subregión, no tiene atribuciones para legislar sino que emite recomendaciones dirigidas a los parlamentos nacionales. Después de su estudio por las comisiones respectivas, el Parlamento aprobó el Proyecto en 2012 y lo recomendó a los organismos legislativos de la subregión, con lo cual la iniciativa de la ACI Américas llegó también a los parlamentos nacionales.

La experiencia del Proyecto alcanzó sus objetivos influyendo en las legislaciones de diversos países y constituyó una referencia de relevancia para el progreso del derecho cooperativo latinoamericano.

ii. Panorama de los contextos nacionales

El Continente Americano es muy variado en geografía y cultura. Los países que lo integran exhiben gran diversidad, si bien pueden agruparse en dos grandes tradiciones culturales: América del Norte de herencia mayormente británica y América Central y del Sur de herencia española y portuguesa. El Caribe, en tanto, es un conjunto relativamente heterogéneo. Dentro de esa diversidad existen estados constitucionalmente organizados en forma unitaria y otros con estructura federal.

Como consecuencia, las legislaciones sobre cooperativas siguen modelos diferentes tanto en su enfoque del tema como en su vigencia territorial. La mayoría de los países tienen organización política unitaria; en consecuencia, sus leyes de cooperativas rigen en todo el territorio nacional. Otros, en tanto, cuentan con estructura federal, por lo que existen leyes de alcance nacional y leyes de carácter provincial o estadual, coexistiendo ambas. Conforme con la adjudicación de la competencia legislativa que efectúan sus respectivas constituciones, los países federales con leyes de cooperativas de distintos alcances territoriales son Canadá y Estados Unidos, mientras que otros países federales sólo cuentan con leyes nacionales, como sucede en México, Brasil y Argentina. El caso de los Estados Unidos exhibe un alto grado de atomización legislativa no sólo entre el nivel federal y los cincuenta estados sino también por las distintas actividades cooperativas que regulan, entre las cuales se destacan las agrarias, de ahorro y crédito y electrificación.



La evolución de la legislación cooperativa continental atravesó diferentes etapas desde sus orígenes a fines del Siglo XIX hasta la hora actual. En los países de América Latina después de las primeras leyes se produjo un notable desarrollo posterior a la Segunda Guerra hasta los años '60 pero la etapa de madurez se alcanza en época relativamente reciente con la sanción de leyes de cooperativas que renuevan la materia, especialmente a partir del Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo realizado en 1969. Las leyes más antiguas de la región son las de República Dominicana de 1964, de Costa Rica de 1968, de Brasil de 1971 y de Argentina de 1973, si bien existen proyectos de reformas de varias de ellas con distinto grado de avance.

Por otra parte, por regla general, los países cuentan con una ley general que regula a toda clase de cooperativas, cualquiera sea su objeto social específico (crédito, consumo, vivienda, comercialización, trabajo, etc). Sin embargo, hay países que cuentan, además de la ley general, con una o más leyes especiales dedicadas a ciertas clases de cooperativas en particular, principalmente de ahorro y crédito y de trabajo (Costa Rica, México, Brasil, Paraguay y Uruguay). En ciertos casos, existen también leyes que regulan a los órganos de gobierno encargados de la política cooperativa o de la supervisión de las cooperativas (Costa Rica, Paraguay, Puerto Rico).

Actualmente las leyes de cooperativas son autónomas; es decir, no están incorporadas en un cuerpo legal más amplio como son los códigos de diferentes materias que existen en muchos países. Esta autonomía constituye un rasgo destacable de la legislación cooperativa regional que ha ido afirmando el carácter peculiar de las cooperativas como entidades diferentes de las asociaciones y las sociedades en general, especialmente de las sociedades de capital con finalidad lucrativa. El proceso paulatino de desplazamiento de la regulación de las cooperativas fuera de los códigos puede advertirse claramente en algunos países. Así, por ejemplo, en México, Argentina y Honduras, desde el Código de Comercio, en Costa Rica desde el Código de Trabajo y en Panamá desde el Código Agrario, si bien en algún caso, como en Curacao, se encuentra actualmente en el Código Civil, al igual que la regulación de las demás personas jurídicas de derecho privado.

A pesar del carácter autónomo de la legislación cooperativa en muchos casos se halla prevista la aplicación supletoria de otras disposiciones para complementar aquélla cuando fuera insuficiente o en situaciones no expresamente previstas. Por lo común, se suele hacer referencia a las normas que rigen a las sociedades comerciales que, en general, tienen una mayor amplitud, lo cual explica la remisión; en otros casos se hace remisión a la legislación común, es decir al derecho privado en general. Sin embargo, está claro que su aplicación solamente tiene lugar cuando la legislación cooperativa no contiene disposiciones que regulen la cuestión, vale decir que es exclusivamente subsidiaria, siendo representativo el caso de Argentina que supedita la aplicación de las normas supletorias a que se concilien con la naturaleza de las cooperativas.



Obviamente, la legislación cooperativa no excluye la aplicación de las disposiciones legales que regulan la actividad que ellas realizan (crédito, consumo, vivienda, comercialización, trabajo, etc.), además de las normas generales sobre competencia, trabajo dependiente, impuestos, etc. salvo en aquellas cuestiones que específicamente entran en la órbita de la legislación cooperativa. En síntesis, ésta rige -fundamentalmente- la constitución, la organización, el funcionamiento y la disolución de las cooperativas, en tanto que los demás aspectos son regidos por la legislación general como ocurre con las restantes personas jurídicas privadas. Por cierto que esta circunstancia suele dar lugar a conflictos y problemas cuando la actividad de la cooperativa se halla matizada por la naturaleza propia de aquélla, a pesar de lo cual se le aplican las normas comunes a toda clase de sujetos, como frecuentemente suele ocurrir con las cooperativas de ahorro y crédito.

Las leyes de cooperativas suelen ser respetuosas de los principios cooperativos. En efecto, con posterioridad a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada por la ACI en 1995 y de la Recomendación N° 193 de la OIT sobre Promoción de las Cooperativas, son varias las que incluyen los principios contenidos en ellas, en algunos casos en forma textual, como sucede con la legislación de Uruguay y de Bolivia. Pero aun en los casos en que no se los menciona expresamente, se encuentran incorporados en distintas disposiciones a lo largo del texto legal. Especialmente son acogidos el libre ingreso y egreso; el gobierno democrático; la neutralidad política y religiosa; el retorno de los excedentes en proporción al uso de los servicios y la educación cooperativa.

Las constituciones nacionales del Continente suelen contener el reconocimiento de la función social de las cooperativas y disponen su promoción con variados alcances. Sin embargo, existen países con importante desarrollo cooperativo cuyas constituciones nada dicen acerca de las cooperativas, como sucede, por ejemplo, en Canadá, Estados Unidos, Argentina, Puerto Rico y Uruguay. Son particularmente destacables los casos de Bolivia, cuya constitución incluye doce disposiciones relativas a las cooperativas, y Brasil cuya constitución de 1988 hace referencia a las cooperativas en siete disposiciones, incluyendo el reconocimiento del acto cooperativo al que impone asignarle un tratamiento impositivo adecuado a su naturaleza. Son también significativos los casos de Colombia, Ecuador y Costa Rica en cuanto al reconocimiento constitucional de las cooperativas, si bien en los dos primeros se las vincula con la economía social en general.

Como colofón, cabe señalar que no en todos los países que reconocen constitucionalmente a las cooperativas dicho reconocimiento se traduce en efectos prácticos sobre ellas.



III. Elementos específicos de la legislación cooperativa

i. Definición y objetivos de las cooperativas

a) Definición

Es muy dispar el tratamiento que las legislaciones nacionales otorgan a la definición de cooperativa. En efecto, algunas no la definen de ninguna forma en tanto otras brindan un concepto muy general o bien se limitan a enunciar los caracteres que les son propios, finalmente otras adoptan la definición de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. En el primer caso se ubica la legislación de Estados Unidos y de Curacao que se circunscribe a establecer que una cooperativa es una entidad que se registra como tal y deja su regulación librada a los estatutos, en tanto que muestras del último caso son las leyes uruguaya y boliviana que acogen en forma prácticamente textual la definición de la ACI. En medio de ambos extremos se ubica la legislación del resto de los países con variadas características.

No obstante lo señalado -es decir que haya o no definición de cooperativa- un rasgo común de las legislaciones consiste en establecer como exigencia para las cooperativas una serie de cualidades que deben revestir. Ellas son, básicamente, los principios cooperativos, aunque no se los llame de esa manera, a saber: libre ingreso y egreso; un voto por asociado; neutralidad política y religiosa y reparto de excedentes en proporción al uso de los servicios. A esas características se les agregan otras propias de cada legislación: régimen de responsabilidad; número mínimo de asociados; duración, generalmente ilimitada; capital ilimitado; etc. Asimismo se suele exigir el uso de la palabra "cooperativa" en la denominación social y, correlativamente, se prohíbe utilizarla a las entidades que no sean cooperativas.

De la definición, cuando la hubiere, y de las características que las legislaciones imponen a las cooperativas, surgen sus diferencias con las sociedades de capital. Básicamente, su condición de entidades abiertas, con número ilimitado de asociados; capital también ilimitado; igual derecho de voto por asociado y no en función del capital aportado; distribución de excedentes según las operaciones realizadas y no en proporción al capital y, en la mayoría de los países, irrepartibilidad de las reservas y destino desinteresado del sobrante patrimonial de la liquidación como así también la sujeción a regímenes legales diferenciados. De manera que surge evidente la diferencia de las cooperativas con las sociedades comerciales en general como así también con las asociaciones.

b) Objetivos

El objetivo o, en forma general, el propósito de la cooperativa no suele estar expresamente enunciado en las leyes de cooperativas, aunque se mencionen sus actividades específicas: crédito, consumo, vivienda, trabajo, etc. Pero, en suma, el objetivo genérico consiste en la



prestación de servicios a sus asociados, como algunas leyes expresamente lo determinan, promoviendo de esa forma su mejoramiento o promoción económica. Esa prestación de servicios se realiza realizando sus actividades con los asociados, lo que en numerosas legislaciones se califica de manera específica como "actos cooperativos".

El acto cooperativo consiste en la actividad que la cooperativa realiza con sus asociados en el cumplimiento de su objeto social, cualquiera sea éste (consumo, crédito, vivienda, comercialización, trabajo, etc). Este acto cooperativo se halla caracterizado por su finalidad de servicio, exenta de lucro, por lo cual se diferencia de los actos comerciales mediante los cuales realizan actividades similares las sociedades de capital con finalidad lucrativa. Los actos cooperativos se hallan sujetos a la legislación cooperativa y a lo que determinen los estatutos de la cooperativa.

La noción del acto cooperativo, presente en la teoría jurídica desde la década de 1950, recibió un impulso importante en el Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo realizado en Venezuela en 1969. Fue introducida originalmente en la ley brasileña de 1971, seguida por la ley argentina de 1973 y de allí en más fue acogida por numerosas leyes, especialmente a partir de la Ley Marco para la Cooperativas de América Latina elaborada en 1988: casos de México, Puerto Rico, Colombia, Paraguay, Panamá, Honduras, Perú, Uruguay y Bolivia. Cabe notar que en algunas legislaciones se le asignan a la noción alcances más amplios, abarcando también a los actos que las cooperativas realizan con terceros para la realización de su objeto social.

Las cooperativas suelen hallarse autorizadas a prestar servicios también a terceros no asociados, a veces con ciertas limitaciones. En tales casos es común que la ley prescriba que los excedentes producidos por dichas operaciones sean destinados a una cuenta de reserva irrepartible, aun en el supuesto de disolución, por considerar que se trata de resultados que no han sido producidos por la operatoria con los asociados (actos cooperativos). Así ocurre en Argentina y Guatemala, como también en Brasil, donde tales excedentes se asignan al Fondo de Educación y Asistencia Social y en Honduras, donde se dedican a desarrollo cooperativo. No obstante, algunas legislaciones, como las de Chile, República Dominicana y Bolivia admiten su reparto entre los asociados por cuanto se considera que son éstos quienes aportan el capital y la organización necesarios para prestar dichos servicios y absorben las pérdidas en caso de producirse. En Uruguay debe constituirse una reserva con el 10% de dichos excedentes, en tanto que en Curacao el destino del excedente lo decide cada cooperativa, tal como suele suceder en las legislaciones estatales de los Estados Unidos.

Las legislaciones, en general, no obligan a los asociados a operar con la cooperativa. Esta, en cambio, debe prestarle sus servicios siempre que no existan circunstancias especiales que lo impidan. No obstante, puede haber estatutos que obliguen a los asociados a utilizar los servicios de la cooperativa, lo cual no es común que ocurra.



c) Actividades

Si bien las leyes de cooperativas no establecen limitaciones a las actividades que pueden realizar las cooperativas, tales limitaciones suelen estar establecidas en las leyes que regulan determinadas actividades. El caso más común es el del seguro, pues en la mayoría de los países las cooperativas tienen vedada esta actividad -reservada a las sociedades anónimas- aun cuando en algunos países existen importantes cooperativas de seguros con alto grado de desarrollo que compiten exitosamente con las sociedades de capital, tal como sucede en Colombia, Puerto Rico y Argentina. Estados Unidos y Canadá. También la legislación financiera suele restringir el acceso de las cooperativas a la actividad bancaria y, a veces, a los fideicomisos (Panamá y Canadá) y los fondos de previsión (Uruguay).

La responsabilidad de los asociados es limitada al valor de sus aportaciones de capital, salvo pocos países en los que se admite una responsabilidad adicional establecida en el estatuto, casos de Panamá y Uruguay, en los que puede establecerse que llegue a un múltiplo del capital aportado, o que se consagre la ilimitación de responsabilidad como permiten las leyes de Haití y Curacao.

Las experiencias de las cooperativas llamadas "sociales" que existen en varios países europeos son sólo incipientes en la región. Están legalmente reconocidas en Uruguay y Brasil, aunque existen proyectos legislativos en otros países.

Por fin, las legislaciones en general no admiten la transformación de las cooperativas en otras formas de organización jurídica, lo cual resulta explicable tanto para evitar la apropiación de las reservas irrepartibles como por la afirmación de la diferente naturaleza de las cooperativas y las sociedades comerciales. En esos casos, para constituir una nueva sociedad la cooperativa debe disolverse y liquidarse asignando las reservas al destino previsto por la ley, y a continuación formar la nueva entidad. Un caso singular es el de Curacao que permite la transformación en otro tipo de sociedades.

ii. Constitución, asociados y gobierno

a) Constitución

La constitución legal de las cooperativas tiene lugar mediante dos sistemas diferentes: el de autorización y el de registro. El primero significa que, una vez cumplidos los requisitos legalmente establecidos, un organismo estatal determinado otorga el reconocimiento a la cooperativa para funcionar como una persona jurídica. El segundo, en cambio, significa que para su reconocimiento legal es suficiente que la cooperativa, cumplidos los requisitos establecidos, realiza una escritura pública o documento privado que se inscribe en un organismo determinado al efecto, sin necesidad de autorización oficial alguna.



La mayoría de los países tiene establecido el sistema de la autorización, con distintas variantes, incluyendo en algunos casos la obligación de presentar juntamente con el acta de fundación y el estatuto, un estudio de factibilidad, como sucede en Panamá, Guatemala y Costa Rica o que los fundadores acrediten una capacitación, como ocurre en Panamá, Jamaica y Bolivia. Unos pocos países han adoptado el procedimiento del registro; así lo hicieron Brasil después de la Constitución de 1988, Perú, Colombia, Colombia, Chile, Uruguay, México y Curacao. El sistema de la incorporación en los Estados Unidos tiene una gran variedad según los estados.

La autorización, o el registro en su caso, suelen estar a cargo de organismos especializados de cooperativas como sucede en Bolivia, Paraguay, Argentina, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití y Panamá o de un organismo común a otras organizaciones, como en Chile, Curacao, México, Perú, Colombia, Puerto Rico y Uruguay. St. Kitts & Navis y Jamaica, en tanto, cuentan con un Registrador de Cooperativas.

Como casos singulares merecen señalarse la legislación de la República Dominicana que tiene previsto un estado prefundacional de la cooperativa dedicado a la capacitación y preparación de sus asociados, en tanto que la ley colombiana prevé la existencia de precooperativas.

b) Asociados

En cuanto al número mínimo de asociados existe una notable diversidad en las legislaciones. Generalmente hay un número para las cooperativas en general y otro u otros para las cooperativas de determinadas actividades: inferior para cooperativas de trabajo y superior para cooperativas de ahorro y crédito. Así, en St. Kitts & Navis, deben ser 15 en general y 100 para cooperativas de ahorro y crédito; en Puerto Rico 8 en general y 5 para cooperativas de trabajo; en Colombia 20 en general y 10 para cooperativas de trabajo; en Paraguay 20 en general y 6 para cooperativas de trabajo; en Brasil 20 en general y 7 para cooperativas de trabajo; en México 5 en general y 25 para cooperativas de ahorro y crédito; en Bolivia, Argentina y Jamaica, 10; en Uruguay 5 en general, 6 para cooperativas de vivienda y 50 para cooperativas de ahorro y crédito; en Haití 21; en Guatemala 20; en El Salvador y República Dominicana 15; en Costa Rica 20 en general y 12 para las cooperativas de trabajo; en Chile, 5 y en Canadá se establece el número más bajo: 3 asociados. En Ecuador queda a criterio del Ministerio respectivo su fijación. Suele haber una exigencia de menor número para cooperativas de grado superior, excepto en el caso de Honduras en el cual el mínimo para cooperativas de primer grado es de 12, en tanto que para cooperativas de segundo grado es de 20. En Curacao la ley no fija número mínimo de



asociados. Cuando existe un número mínimo, la disminución de asociados por debajo de él, es causa de disolución si no se recompone dentro de un plazo determinado.

Hay legislaciones que limitan la asociación a las personas humanas (México) en tanto que otras prohíben la asociación de personas jurídicas de finalidad lucrativa (Puerto Rico, Paraguay, Panamá y El Salvador).

Por lo común, la admisión de nuevos asociados una vez constituida la cooperativa corresponde al órgano de administración. En ciertos casos se autoriza un recurso ante la asamblea en el supuesto de decisión denegatoria.

En Puerto Rico la ley admite que las cooperativas de trabajo cuenten con socios colaboradores, es decir que no utilicen los servicios de la cooperativa sino que se asocien para apoyar su desarrollo. A su vez, las leyes de México y Argentina admiten la participación del Estado en las cooperativas concesionarias de servicios públicos.

El derecho de retiro por renuncia está reconocido en forma general, aunque en algunos casos se exige su comunicación con determinada anticipación. El retiro implica la devolución del capital aportado por el asociado, a su valor nominal menos las pérdidas que pudieran existir, pero se suele autorizar que la cooperativa demore su reembolso por cierto período cuando su situación financiera lo aconseje.

El uso de los servicios de la cooperativa y el voto constituyen derechos fundamentales de los asociados. Este último se ejercita siempre a razón de un voto por asociado en las cooperativas de primer grado, independientemente de la cantidad de capital aportado y del volumen de operaciones realizado, salvo en las cooperativas de comercialización de Jamaica y en Curacao donde puede haber voto múltiple.

c) Gobierno

La organización interna de la cooperativa está comúnmente integrada por tres órganos, a saber: la asamblea, el consejo de administración o junta directiva y el consejo de vigilancia, cada uno de los cuales tiene una función específica asignada por la ley.

Son varios los países en los que la legislación prevé la existencia de órganos adicionales, tales como el comité de crédito en las cooperativas de esa actividad o la comisión de educación; así sucede en Perú, Panamá, Paraguay y Costa Rica. Por otra parte, también hay casos en los que es obligatorio contar con una comisión electoral encargada de supervisar la elección de los miembros de los demás órganos sociales; así lo establecen las leyes de Paraguay, Perú y Uruguay. A su vez, la ley de Bolivia establece un tribunal disciplinario, encargado específicamente de esa materia. Sin perjuicio de los órganos necesarios, normalmente el estatuto puede prever la existencia de otros.



La asamblea es el órgano de gobierno, a la cual está reservada la decisión sobre los asuntos más importantes, tales como la reforma del estatuto, la consideración del balance anual y del informe del órgano de administración, la elección y remoción de los integrantes de los otros órganos y la disolución de la cooperativa. Se establecen dos clases de asambleas: una ordinaria anual que trata la gestión del ejercicio y la elección de los miembros de las juntas directiva y de vigilancia y otra extraordinaria que se reúne en cualquier época para considerar otros temas. En las asambleas es donde se manifiesta básicamente el gobierno democrático a través del voto individual de los asociados que, en muchos casos, se admite que pueda ser ejercido por poder otorgado a otro asociado. Cabe señalar que la legislación de Jamaica admite que en las cooperativas de comercialización el voto pueda ser proporcional al volumen del producto comercializado por cada asociado. También suele admitirse que la asamblea sea compuesta por delegados elegidos por los asociados conforme con las pautas establecidas en el estatuto, lo cual es particularmente importante en las cooperativas con gran número de asociados o radicados en lugares distantes.

El consejo de administración o junta directiva es el órgano encargado de la administración de la cooperativa compuesto por un cierto número de asociados elegidos por la asamblea con una duración limitada que va entre uno y cuatro años pudiendo, en general, ser reelegidos. Hay legislaciones que permiten la constitución de un comité ejecutivo formado por algunos de los miembros de la junta directiva para la atención de los asuntos ordinarios (Argentina, Honduras). En tanto, otras establecen la existencia de un gerente como parte de la función administrativa y aún como representante legal de la cooperativa; esto sucede en Chile, Ecuador, Costa Rica y Puerto Rico, país éste donde se lo denomina principal ejecutivo.

La fiscalización o vigilancia interna está a cargo de un órgano que algunas legislaciones permiten que sea unipersonal con la denominación de síndico (Uruguay, Argentina) pero que en general es de composición plural y se llama junta de vigilancia. Sus miembros son elegidos por la asamblea con duración limitada. Este órgano está encargado de controlar el cumplimiento de la ley y el estatuto, informando a la asamblea al respecto. Las juntas directiva y de vigilancia deben reunirse, por lo general, una vez al mes y llevar libros de actas.

Como caso singular cabe mencionar que en Curacao no es obligatoria la existencia de junta de vigilancia y que se admite que los órganos sociales estén integrados por no asociados. En los Estados Unidos, por lo general, la existencia de los órganos sociales queda librada a las disposiciones de los estatutos de cada cooperativa.

Por fin, hay legislaciones que prescriben el carácter honorario del desempeño de los integrantes de los órganos sociales, como sucede en Puerto Rico, Honduras y Haití, donde solamente puede asignárseles una compensación de gastos.



iii. Estructura financiera cooperativa y tributación

a) Estructura financiera

Si bien todas las cooperativas cuentan con capital aportado por los asociados, en general la legislación no exige un capital mínimo determinado, excepto en los casos de cooperativas de crédito y de seguros, en los que suele ser igual al que se exige a las sociedades de capital.

Los asociados aportan en el acto de fundación o al momento de incorporarse a la cooperativa una determinada suma establecida en el respectivo estatuto en concepto de capital. De allí en más pueden ir incrementado su aporte en forma voluntaria, sea mediante nuevas suscripciones individuales o por la capitalización de los intereses y retornos resultantes del balance anual. El tratamiento del capital inicial aportado por cada asociado y el que corresponde a los aportes adicionales posteriores es el mismo. Algunas legislaciones limitan el máximo de capital que puede aportar cada asociado: en Chile no más del 20% en general y en cooperativas de ahorro y crédito no más del 10% y en Honduras no más del 30%.

Algunas legislaciones, como las de Argentina y Uruguay, admiten expresamente que la formación del capital de cada asociado se realice en proporción con el uso de los servicios sociales, pero ello debe ser establecido por el respectivo estatuto. Este sistema de capitalización ha demostrado resultar muy útil pues permite mantener la cifra del capital acorde con las necesidades propias de la actividad de la cooperativa.

Cuando el asociado se retira de la cooperativa tiene derecho a la devolución del monto del capital que hubiera aportado. Lo mismo sucede en caso de disolución, una vez pagadas las deudas de la cooperativa. Normalmente las leyes de cooperativas determinan que las reservas son irrepartibles, por lo que los asociados no pueden apropiarse de ellas en caso de retiro o de disolución ya que sólo se les devuelve el valor nominal de su aportación. Sin embargo, en el caso de Chile es admitido el reparto de las reservas a prorrata de los aportes de capital.

La proporción de los excedentes que se destina a la formación de reservas es variable, pero generalmente existe un porcentaje obligatorio de entre el 5% y el 20% -que en Ecuador se eleva al 50%- de reserva llamada legal; además se autoriza la constitución de reservas adicionales denominadas voluntarias. Las reservas resguardan la integridad del capital y se utilizan para enjugar pérdidas. En algunos casos se obliga a mantenerlas líquidas a través de inversiones de pronta realización, a veces sujetas a autorización del organismo oficial de supervisión de las cooperativas.

Aparte de la constitución de reservas, los excedentes que arroja el balance anual se destinan fundamentalmente a su reparto entre los asociados en proporción con la operatoria que



hayan realizado con la cooperativa; es decir, en la misma medida en que contribuyeron a formar dichos excedentes, de allí que suele llamárselo "retorno" pues se trata de una devolución de lo pagado de más o cobrado de menos, según la actividad de la cooperativa. Este es un rasgo típico de las cooperativas que las diferencia claramente de las sociedades de capital.

Otro de los destinos de los excedentes es la remuneración al capital aportado por los asociados que, en todos los casos, consiste en un interés limitado; vale decir que nunca absorbe la totalidad del excedente. Las legislaciones suelen admitir que se pague un interés limitado o ninguno y cada cooperativa decide al respecto.

También hay casos en los que el excedente se destina -parcialmente- a otros fines tales como educación cooperativa, beneficio para los trabajadores u obras de interés general (Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia).

Por último, en Ecuador la ley no prevé la distribución de excedentes bajo la forma de interés ni de retorno.

Cuestión diversamente tratada en las legislaciones es el destino que se adjudica a los excedentes que provienen de los servicios prestados a terceros no asociados y a los que derivan de operaciones ajenas al objeto social específico de la cooperativa (por ejemplo, la venta de un bien del activo fijo). En tales casos las soluciones varían desde destinarlos a una reserva irrepartible (Argentina, Perú) a la posibilidad de distribuirlos entre los asociados (Chile).

En cuanto al financiamiento, además de las fuentes ordinarias, algunas legislaciones permiten que las cooperativas emitan títulos de deuda o instrumentos financieros que suscriben los asociados o terceros, como los certificados de inversión previstos en la ley de Panamá. Pero son pocos los casos que reconocen la existencia de asociados inversores o no usuarios (como en Canadá). En Uruguay la ley admite la emisión de participaciones subordinadas o participaciones con interés. Vale decir que, en general, el financiamiento externo se halla circunscripto a las instituciones bancarias y al crédito comercial.

b) Tributación

Con relación a los impuestos existe una gran variedad de situaciones, derivadas tanto de la diferencia de los sistemas impositivos nacionales como del distinto tratamiento dispensado a las cooperativas. Por otra parte, si bien en algunos casos el régimen tributario de las cooperativas se encuentra en la propia legislación cooperativa en la mayoría el tema está incluido en las leyes impositivas generales, por lo que resulta un régimen disperso y complejo.



Adicionalmente debe tenerse presente que los tributos suelen ser establecidos por jurisdicciones diferentes dentro de cada país, es decir que son de alcance nacional y local o municipal, a lo que se suman los estados o provincias en el caso de los países con organización política federal. De allí que se trate de un sistema complicado y difícil de abarcar en su totalidad, por lo que la referencia de este informe se circunscribe a los principales impuestos, básicamente al impuesto a la renta, también llamado a las ganancias según los países.

Acerca del impuesto a la renta se advierte que, en general, no se reconoce la naturaleza de la cooperativa puesto que si bien los excedentes resultantes de la actividad económica de las cooperativas suelen estar excluidos de este tributo se califica dicho tratamiento como una exención, es decir como un tratamiento preferencial o concesión de favor, pero no como reconocimiento de la inexistencia del hecho imponible (Uruguay, St. Kitts & Nevis, Puerto Rico, Panamá, Jamaica, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Bolivia, Argentina y Ecuador, en este último país sujeto a que los excedentes sean reinvertidos y salvo en las cooperativas de ahorro y crédito y en México las cooperativas de consumo y de ahorro y crédito).

En ciertos casos la exención se limita exclusivamente a los excedentes derivados de las operaciones con asociados (es decir los llamados actos cooperativos) como ocurre en Perú, Paraguay, Guatemala, Chile y Brasil. En otros países, en cambio, tributan igual que las sociedades (Haití, Curacao, Canadá) y en algunos pagan un tributo sustitutivo, como sucede en Honduras y Colombia. Es decir que, en general, se considera que la cooperativa está gravada por este impuesto, pero la legislación le concede una exoneración, obviamente revocable. Además, la exención suele estar supeditada al cumplimiento de gravosos requisitos burocráticos que tornan difícil su obtención. Lo dicho vale tanto para las exenciones totales como para las parciales.

En materia de impuesto al valor agregado, no existen diferencias de tratamiento con el resto de los sujetos pues por la índole objetiva de este gravamen las cooperativas se hallan alcanzadas. En los demás tributos, ampliamente variables según los países, la situación de las cooperativas es diversa según la política más o menos favorable hacia ellas que pueda existir la cual es, a su vez, cambiante en el tiempo. Esta diversidad se acentúa en los tributos locales (provinciales o municipales) en los que existe notable diferencia entre los países y aún dentro de un mismo país.

En términos generales puede decirse que las cooperativas, particularmente en los países latinoamericanos, han ido perdiendo en forma paulatina pero sostenida el tratamiento promocional del que solían gozar en materia tributaria.



iv. Otras características específicas

a) Supervisión estatal

En la mayoría de los países existen organismos públicos encargados de la supervisión de las cooperativas en general, sin perjuicio de la supervisión específica a la que se encuentran sujetas por razón de su actividad, especialmente en el caso del crédito y el seguro. Con frecuencia los organismos de supervisión también tienen a su cargo el otorgamiento de la autorización para funcionar de las cooperativas, aprobar los estatutos y sus modificaciones y llevar el registro correspondiente. En algunos casos desarrollan asimismo actividades de promoción de las cooperativas (Paraguay, Argentina, Panamá). Por fin, en otros casos las funciones de supervisión, registro y promoción se hallan a cargo de organismos diferentes, como sucede en Uruguay, Guatemala, Colombia y Puerto Rico.

Los mencionados organismos suelen estar establecidos en la misma ley general que rige a las cooperativas, la cual les asigna como función específica vigilar el cumplimiento de la legislación y reglamentaciones en materia de cooperativas, para lo que éstas deben remitirles información sobre sus balances y asambleas y pueden ser inspeccionadas. En caso de incumplimiento de las normas legales estos organismos pueden aplicar sanciones que, por lo común, son recurribles judicialmente. En algunos casos las funciones de supervisión suelen estar a cargo de los mismos organismos que supervisan a otras personas jurídicas, generalmente a través de una sección especial (Uruguay).

En 1963 fue creado el organismo estatal de cooperativas de la República Dominicana con una conducción en la que participan representantes de las cooperativas junto a funcionarios del gobierno y al año siguiente sucedió lo mismo en Costa Rica. A partir de entonces ha sido frecuente que las legislaciones de otros países, especialmente latinoamericanos, adopten idéntica tónica organizando un cuerpo directivo compuesto por funcionarios gubernamentales y representantes de las cooperativas en proporciones diversas. Los representantes de las cooperativas suelen ser elegidos directamente por sus organizaciones o bien designados por el Estado a propuesta de ellas. Por fin, cabe destacar que en algunos países no existe organismo específico de supervisión de cooperativas, como ocurre en Perú, México, Curacao, Brasil y EEUU.

Hay unas pocas legislaciones, como la de Argentina, Honduras y St. Kitts & Navis, que exigen a las cooperativas contar con auditoría independiente pero en ningún caso ellas relevan de la supervisión estatal. Asimismo son excepcionales los casos de delegación del control estatal en organizaciones cooperativas (caso que ocurre con las cooperativas de crédito en Perú).



b) Cooperación entre cooperativas

La cooperación entre cooperativas, comúnmente llamada integración cooperativa en el ámbito latinoamericano, se halla presente prácticamente en todas las legislaciones de la región si bien con diferentes características y alcances. La técnica legislativa en esta materia suele expresarse de las siguientes maneras: a) incluyendo la mención de la integración entre los principios que caracterizan a las cooperativas (caso de Colombia); b) estableciendo un repertorio de las modalidades o formas por medio de las cuales se materializa la integración: federaciones o cooperativas de segundo grado; confederaciones; fusión o incorporación; asociación entre cooperativas; contratos de colaboración, etc. (así sucede en Perú y Argentina, cuyas leyes contienen sendos capítulos referidos a la integración) y c) legislaciones en las que se incluyen ambos aspectos.

En varios casos, entre los que se encuentra Paraguay, se distingue entre integración con fines económicos mediante la constitución de organizaciones, generalmente denominadas centrales, cuyo objeto es brindar servicios o gestionar actividades comunes de las cooperativas integrantes, y la constitución de federaciones o uniones que realizan actividades representativas o de defensa de las cooperativas asociadas, además de cumplir funciones de capacitación y asistencia técnica. En algunos países estas dos últimas actividades suelen estar a cargo de entidades llamadas organismos auxiliares que, a diferencia de los anteriores, no asumen la forma jurídica de cooperativas sino de asociaciones. En México, al igual que en Perú y Argentina, se admite que la integración se realice mediante otras figuras asociativas legalmente reconocidas, como los contratos de colaboración.

Un rasgo bastante generalizado consiste en reconocer cantidad diferenciada de votos en las llamadas organizaciones de grado superior (federaciones y confederaciones), generalmente en función del número de asociados (caso de Bolivia) pero en algunos casos también en proporción con el volumen de operaciones realizadas con la organización (en Argentina el voto puede ser proporcional a ambos indicadores). Otro rasgo diferencial suele ser la exigencia de menor cantidad de asociadas para formar estas organizaciones con relación al número de asociados requerido para constituir una cooperativa de primer grado. Así, en El Salvador, deben ser 10 las cooperativas para formar una federación, en tanto que para formar las cooperativas en general son necesarios 15 asociados y en Panamá 3 y 20, respectivamente. Constituye excepción el caso de Honduras, que exige un mínimo de 20 para federaciones y 12 para cooperativas. Por lo demás, el régimen de las organizaciones de integración no se diferencia del que corresponde a las cooperativas en general.

Las leyes suelen establecer pautas para organizar las formas de integración en diferentes niveles: segundo o tercer grado y aún de cuarto o quinto grado, como ocurre en Brasil con la Organización de las Cooperativas Brasileñas y en Bolivia con la Confederación de Cooperativas de Bolivia, respectivamente, diferenciando las organizaciones que realizan



actividades económicas de las que prestan servicios de asesoramiento y educación, además de cumplir funciones de representación. Asimismo, en ciertos casos se establecen pautas de organización de alcance territorial (regional, departamental, estadual, etc.), en tanto que en otros se determinan pautas sectoriales o de actividad.

En suma, cabe señalar que el régimen de la integración cooperativa es muy variado según los diferentes países, con mayor o menor grado de detalle. En materia de representación a nivel nacional la legislación suele establecer estructuras obligatorias, en el que una única organización tiene adjudicada la representación del conjunto de las cooperativas. Así sucede en Perú, México, Brasil, Puerto Rico, Honduras y Bolivia -en este último país el régimen legal de integración es bastante complejo- pero, en general, la integración es materia de libre decisión de las cooperativas.

Por otra parte, en algunos países la organización representativa nacional es sostenida mediante aportes obligatorios de todas las cooperativas, como sucede en Costa Rica con el Consejo Nacional de Cooperativas y en Puerto Rico con la Liga de Cooperativas. Por otra parte, en Uruguay -donde la integración es totalmente libre- las cooperativas pueden deducir de su contribución obligatoria al Instituto Nacional de Cooperativas los aportes que realicen a cooperativas de grado superior.

IV. GRADO DE APOYO DE LA LEGISLACION COOPERATIVA EN LA REGION

El contenido de este capítulo refleja el pensamiento de los autores de los informes nacionales y de las organizaciones que respondieron el cuestionario formulado por Cooperativas de las Américas. Los autores señalan que las conclusiones de ellos y de las organizaciones fueron coincidentes, aunque destacan en algunos casos la ausencia de respuesta de las organizaciones afiliadas.

Cabe señalar que si bien las preguntas tenían cierto grado de detalle, las respuestas de los expertos son de carácter bastante amplio y no observan puntualmente el cuestionario. Siguiendo esa tónica se ha elaborado este capítulo.

Por otro lado, merece destacarse que existen opiniones que no versan exclusivamente sobre la legislación cooperativa sino también acerca de otras leyes que inciden de manera significativa sobre las cooperativas, como es el caso de la legislación tributaria y de las normas sobre actividad financiera en general que se aplican también a las cooperativas.

En primer lugar, se ha manifestado que las disposiciones constitucionales que establecen el reconocimiento y promoción de las cooperativas no siempre tienen efectiva aplicación. Vale decir que las declaraciones y los mandatos constitucionales suelen no encontrar adecuada acogida en los niveles normativos inferiores (leyes, decretos, etc.) y en la acción



de los funcionarios encargados de ponerlas en vigencia, de donde se sigue que la sola mención constitucional no resulta suficiente para producir efectos prácticos.

En la misma línea se expresa que en algunos casos existen normas legales que disponen el fomento de las cooperativas pero que las áreas del gobierno encargadas de su aplicación suelen no obrar en consecuencia, en muchos casos haciendo valer exigencias que no se hallan previstas en tales normas y que desvirtúan su propósito.

Uno de los problemas señalados con más frecuencia consiste en el complicado y lento trámite requerido para la constitución legal de las cooperativas. A pesar de las declaraciones de apoyo a las cooperativas, los requisitos exigidos para obtener su reconocimiento legal suelen ser excesivos y burocráticos, lo que llega a desalentar a quienes están empeñados en lograr la personalidad jurídica de la cooperativa, necesaria para realizar sus actividades. Por contraste, se citan casos en los que las sociedades de capital pueden obtener su reconocimiento legal en tiempo mucho más reducido y con menores exigencias.

La prohibición de realizar determinadas actividades, por lo común reservadas a las sociedades anónimas, constituye otro aspecto que limita el desarrollo de las cooperativas. Tales limitaciones normalmente no están previstas en las leyes de cooperativas sino en las que rigen dichas actividades en particular, con lo que existe un conflicto entre la amplitud de actividades permitida por la legislación cooperativa y las restricciones impuestas por otras leyes que se sobreponen a aquélla. Esta situación favorece a las sociedades de capital en desmedro de las cooperativas y crea la imagen de que éstas no cuentan con capacidad adecuada para encarar ciertas actividades, lo cual es desmentido por la experiencia de algunos países.

Materia de preocupación en varios países es el régimen de fiscalización impuesto a las cooperativas que realizan determinadas actividades, especialmente la financiera. Se señala que las autoridades de fiscalización financiera exigen a las cooperativas de ahorro y crédito requisitos para su desempeño que no resultan acordes con su naturaleza, destacando que no se trata de eludir la supervisión sino de adecuarla a estándares y condiciones adecuados a las características propias de las cooperativas. El problema alcanza ribetes de especial importancia puesto que son varios los países de la región en los que las cooperativas de ahorro y crédito conforman el principal sector cooperativo.

El tema impositivo es otro de los que despierta inquietud en numerosos países de la región puesto que se les dispensa a las cooperativas un tratamiento que, en general, no tiene en consideración la peculiar naturaleza de las cooperativas. Se señala que aun en los casos en que gozan de un tratamiento especial éste se les otorga a título de liberalidad o favor, es decir como una exención que depende de la voluntad del legislador, y no se funda en el reconocimiento de las características de las cooperativas, lo cual es particularmente



evidente en el caso del impuesto a la renta o a las ganancias. Por lo tanto, la exoneración está sujeta a que pueda limitarse o eliminarse en cualquier momento.

La opinión general de los expertos oscila entre una graduación que considera que la legislación está a favor de las cooperativas o sólo limitadamente a favor de ellas, aunque en varios casos se opina que está más en contra que a favor de ellas. Sin embargo, debe tenerse presente que este último juicio se funda no tanto en la legislación específica de cooperativas como en otras leyes aplicables a las cooperativas.

V. RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DEL MARCO LEGAL EN LA REGION

Las recomendaciones formuladas en los informes nacionales son múltiples y variadas. Por lo tanto, en este capítulo se ha tratado de reunir las en torno de aquéllos aspectos que alcanzaron mayor coincidencia procurando, en todo caso, destacar las cuestiones fundamentales planteadas.

Como será fácil observar, las recomendaciones se orientan -básicamente- a resolver las dificultades y los problemas tanto de la legislación cooperativa como de otras leyes que afectan el desenvolvimiento de las cooperativas que fueron señalados en el capítulo anterior.

En varios casos se ha puntualizado que convendría lograr que la constitución nacional hiciera un reconocimiento expreso de las cooperativas y que dispusiera el fomento de ellas. De esa manera, los legisladores deberían adoptar leyes orientadas en tal sentido y los organismos estatales deberían asimismo realizar su actuación teniendo en cuenta esa directiva constitucional. Por su lado, los jueces contarían con una pauta definida para la solución de conflictos relacionados con la actividad de las cooperativas.

La actualización de la legislación cooperativa es una solicitud bastante reiterada, lo cual resulta comprensible teniendo presente la antigüedad con que ella cuenta en varios países de la región.

El tratamiento de las cooperativas en pie de igualdad con las sociedades de capital en cuanto a las actividades que pueden realizar constituye otra medida que se postula como necesaria para evitar las limitaciones que las cooperativas suelen encontrar para encarar empresas que satisfagan necesidades de sus asociados.

Son numerosos los informes que reclaman el mejoramiento del proceso de constitución legal de las cooperativas mediante la reducción de requisitos burocráticos -incluida la reducción del mínimo de asociados- y la simplificación de los trámites respectivos. Se



señala que el tiempo que insumen los procesos de constitución y de aprobación de reformas de estatutos suelen ser excesivos.

Una proposición reiterada consiste en que la legislación reconozca el acto cooperativo como forma peculiar de actuación de las cooperativas en el cumplimiento de su respectivo objeto social. Dicho reconocimiento implicaría admitir la naturaleza específica de las cooperativas, diferenciándola claramente de las sociedades de capital ya que los actos cooperativos tienen una definida finalidad de servicio, sin ánimo lucrativo. Por otra parte, el reconocimiento del acto cooperativo debería tener como consecuencia que la cooperativa se rija por la legislación cooperativa y los respectivos estatutos y sólo subsidiariamente por otras normas.

En varios casos se aboga por la eliminación de las restricciones para el ingreso como asociados de las personas jurídicas en general, incluidas las que tienen finalidad lucrativa, pues son muchas las pequeñas y medianas empresas, algunas de carácter familiar, que en virtud de dichas limitaciones no pueden acceder a utilizar los servicios de las cooperativas.

Una regulación específica para las cooperativas de escaso número de asociados y reducido volumen de operaciones se estima necesaria a fin de no imponerles las mismas exigencias que al resto de las cooperativas en cuanto a órganos sociales, contabilidad y registros, régimen de información, etc. La simplificación es principalmente reclamada en materia de contabilidad y libros contables.

El control o supervisión pública de las cooperativas es otro aspecto que requiere modificación a fin de lograr su simplificación, particularmente en el caso de determinadas cooperativas como las de ahorro y crédito. Se considera imperioso que el control público no avasalle la autonomía de las cooperativas y que sea ejercido con respeto de la naturaleza propia de estas entidades. Se pone énfasis en que la legislación prevea y evite los conflictos que suelen producirse entre los distintos organismos gubernamentales que tienen a su cargo el contralor de las cooperativas.

La realización de reuniones a distancia constituye una necesidad que las circunstancias actuales tornan imperiosa a fin de ganar eficiencia y reducir costos permitiendo de esa forma una gestión más eficaz. La necesaria regulación de esta materia debe contemplar soluciones técnicas adecuadas y respetar las exigencias del gobierno democrático.

En punto al régimen de capitalización de las cooperativas cabe destacar que solamente en dos casos se ha señalado la necesidad de prever nuevos métodos.

La solución de conflictos en el ámbito de las cooperativas es tema de preocupación por cuanto suele involucrar costos significativos además de prolongada duración y deterioro de la imagen de estas entidades. Por tal motivo se propone la aplicación de medios alternativos



de solución de conflictos, como la mediación y el arbitraje, mediante una adecuada regulación que contemple su trámite en el seno de las organizaciones cooperativas.

Hay países en los que se reclama una legislación específica sobre las cooperativas de trabajo, entidades cuya difusión es notable en época reciente al calor de los problemas de empleo y que con frecuencia plantea conflictos con el derecho laboral.

Se señala la existencia de las dificultades que suelen existir con la legislación de defensa del consumidor, lo que aconseja regular adecuadamente el ámbito de aplicación de la legislación cooperativa para que no se vea conflictuada por aquélla.

Recomendación generalizada es la de contar con un sistema impositivo claro y adecuado para las cooperativas que les otorgue un tratamiento acorde con su naturaleza. Si bien los regímenes tributarios son diferentes según los países, hay coincidencia en cuanto a que las operaciones de las cooperativas con sus asociados -actos cooperativos- tienen notables diferencias con las operaciones de las sociedades de capital con sus clientes y, por lo tanto, el resultado que ellas produzcan debe tener un tratamiento impositivo diferente. Este tratamiento diferente no debe ser considerado como una ventaja o exención que se otorga a las cooperativas sino la consecuencia de la diversa naturaleza de las operaciones que originan los excedentes. Por otra parte, también se hace hincapié en que por las consecuencias beneficiosas para la comunidad que resultan de la actividad de las cooperativas éstas deben ser consideradas de manera diferente con relación a las demás organizaciones económicas.

Por último, hay coincidencia en los informes en cuanto a sostener la conveniencia de que la educación cooperativa sea introducida en los distintos niveles de la enseñanza con miras a fomentar espíritu de solidaridad en la población en general a la vez que para suministrarle herramientas aptas para materializar dicho espíritu en forma práctica y eficaz a través de la acción cooperativa. La aspiración a la formación -o al menos la información- cooperativa de los profesionales universitarios es manifestada de manera general.

VI. CONCLUSIONES

De los informes nacionales surge en forma evidente que se ha ido produciendo un paulatino avance de la autonomía legislativa de las cooperativas en la región. En efecto, a partir de las primeras disposiciones legales incorporadas en algunos códigos de comercio hacia finales del Siglo XIX, se fue produciendo una decidida tendencia hacia leyes dedicadas específicamente a regular las cooperativas en forma separada e independiente de las que regulan a las sociedades de capital. Esta tendencia se fue auto alimentando y produciendo efectos de contagio entre países hasta llegar a prevalecer en el conjunto de los países de la región de tal manera que hoy es prácticamente única.



Algunas razones que explican esta tendencia en las últimas décadas son los Congresos Continentales de Derecho Cooperativo que tuvieron alto impacto en el progreso del derecho cooperativo regional a partir del primero de ellos, realizado en Venezuela en 1969, y la elaboración del Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina que tuvo lugar por iniciativa de la Organización de las Cooperativas de América (OCA) en 1988, actualizado veinte años después por la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas en 2008 y aprobado por el Parlamento Latinoamericano en 2012. Por otra parte, a medida que estas influencias iban teniendo efecto se potenciaba su repercusión en las nuevas leyes.

La técnica legislativa regional en la materia ha consistido, de manera uniforme, en la sanción de una ley general para toda clase de cooperativas y, en ciertos casos, leyes especiales para cooperativas de determinadas actividades. El único caso diferente era el de Uruguay que hasta 2008 no contaba con ley general sino con leyes especiales para las distintas clases de cooperativas. Ese país actualmente tiene una ley general que en distintos capítulos regula a las diferentes cooperativas, en tanto que en otros países la ley formula una clasificación de cooperativas según sus actividades. Empero, en general, la experiencia supera la rigidez de las clasificaciones para dar respuesta a distintas necesidades dentro del marco de la normativa de la ley general y sólo cuando existen razones particulares que aconsejan otro temperamento, se dictan leyes especiales. Esto último sucede, principalmente, con las cooperativas de ahorro y crédito que constituyen el sector de mayor relevancia dentro del conjunto de las cooperativas en unos cuantos países de la región.

La fidelidad a los principios cooperativos es un rasgo prevaleciente en la legislación regional. Las leyes anteriores a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de 1995 que subsisten -y son varias- guardan fidelidad a los principios proclamados anteriormente por la ACI, lo cual no cambia sustancialmente la situación. Salvo algún caso aislado, como el de Curacao y de los EEUU, las leyes imponen, con alguna ligera variante, la observación de los principios no solamente a través de su incorporación como caracteres de las cooperativas sino mediante disposiciones específicas.

La incorporación del reconocimiento del acto cooperativo es un rasgo que ha ido extendiéndose en forma notable en la legislación regional al punto de poder afirmar que constituye prácticamente el elemento unificador y definitorio de la naturaleza cooperativa frente a las demás formas de organización de los sujetos colectivos de derecho y, en particular, de las sociedades de capital lucrativas. Esta noción del acto cooperativo ha motivado interesantes desarrollos doctrinarios y una recepción jurisprudencial relevante, especialmente en algunos países como Brasil y Argentina.

La presencia de las cooperativas en las constituciones nacionales se halla bastante extendida de los países de la región, a pesar de lo cual puede constatar que con cierta frecuencia ella no produce los efectos favorables que cabría esperar sobre la legislación aplicable a las cooperativas. Y aun en los casos en que la legislación establece medidas de



fomento de las cooperativas éstas no siempre son aplicadas de manera efectiva. De tal suerte que el sólo estudio de la legislación no resulta suficiente para conocer la realidad de su repercusión en la experiencia. Adicionalmente cabe mencionar que algunas constituciones vinculan a las cooperativas con otras entidades de la economía social, como sucede en los casos de Colombia y Ecuador, tendencia que previsiblemente se acentuará en el futuro.

Aun cuando existen diversas organizaciones y tratados de integración entre países del Continente, no se ha avanzado en una normativa que habilite la creación de cooperativas transnacionales. La única iniciativa que existe hasta el momento es el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur el cual, sin embargo, no ha llegado a obtener la necesaria aprobación de los Estados partes.

Elaborado por:

Dr. Dante Cracogna.