

ISSN 1666-4884

El derecho cooperativo en perspectiva internacional comparada: América Latina y el Mercosur

Dante Cracogna

Documento 86

DECANO
José Luis Giusti

VICEDECANO
José Luis Franza

SECRETARIO DE
INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO
Eduardo Scarano

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS CONTABLES Y MATEMÁTICAS
SECCIÓN ADMINISTRACIÓN
María Teresa Casparri

DIRECTORA DEL CENTRO DE
ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO
Mirta Vuotto

El derecho cooperativo en perspectiva internacional comparada: América Latina y el Mercosur

Dante Cracogna

Introducción

El documento consigna la presentación realizada por el Dr. Dante Cracogna del libro *International Handbook of Cooperative Law*, editado por Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henryö (Edit. Springer, 2013). La exposición tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires el 26 de mayo de 2014.

Palabras de apertura

Mirta Vuotto. Quiero agradecer al Dr. Dante Cracogna por haber aceptado la invitación para presentar este libro; a la comunidad universitaria y a los cooperativistas que nos acompañan. Para iniciar la actividad me gustaría destacar dos aspectos relativos a la obra que será presentada. El primero gira alrededor de la importancia de reunir y comparar legislaciones cooperativas de cinco continentes, proporcionando la clave para la comprensión de los aspectos fundamentales y las tendencias en cada país.

El segundo para mostrar su valor como herramienta para descubrir la convergencia de la legislación cooperativa y también para estimular la revisión de los marcos legales nacionales abriendo la posibilidad de enriquecerlos a la luz de la comparación.

El haber elaborado de manera conjunta esta obra “única”, sobre el panorama internacional de la ley cooperativa, hace a la tarea común de editores y autores que han intervenido en la preparación mucho más fructífera en el sentido social del término.

Celebro que se pueda realizar la presentación en esta facultad, felicitamos al Dr. Cracogna por este trabajo y esperamos que muy pronto pueda estar disponible una versión para el público cooperativista hispanohablante.

Con respecto a los antecedentes del Dr. Dante Cracogna, es Abogado y Doctor en Derecho; profesor titular consulto de Derecho comercial en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; presidente de la Comisión de Legislación de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) Américas y miembro del Comité Jurídico de la ACI mundial; miembro de la Comisión Redactora de la Ley 20.337 y miembro del comité de expertos que elaboró el Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina. Fue coordinador de la Comisión Jurídica de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur y presidente de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo con sede en la Universidad de Deusto (Bilbao).

Presentación a cargo del Dr. Dante Cracogna

Acepté muy complacido la invitación para presentar el *International Handbook of Cooperative Law* y agradezco la oportunidad para escuchar algunas reacciones por parte de ustedes, que han tenido la buena voluntad de acompañarme en la presentación.

Me toca hablar de un manual internacional de derecho cooperativo que es, fundamentalmente, una obra de derecho comparado. Para comenzar indicaré los temas que voy a tratar en esta presentación. En primer lugar quiero destacar los antecedentes que conducen a la publicación de este libro, para luego referirme a la motivación que provocó que tres estudiosos amigos -el profesor Hagen Henry, profesor de la Universidad de Helsinki, Finlandia y ex director del Departamento de Cooperativas de la OIT; Antonio Fici, profesor de derecho privado de la Universidad de Molise, Italia, e investigador principal del Instituto Europeo de Investigaciones de Cooperativas y Economía Social (EURICSE) con sede en Trento, y yo, nos hayamos puesto por delante la tarea de llevar al papel estas ideas. Luego trataré sobre el contenido y la metodología del trabajo conjunto y, adentrándome en la obra, daré una mirada general, no diría superficial pero sí muy amplia, sobre el tema de la legislación cooperativa en el mundo, en las regiones, en los países y seguidamente -como el título lo indica- haré una referencia un poco más precisa a América Latina y el Mercosur para terminar con algunas conclusiones.

El derecho comparado

Puesto que estamos frente a una obra de derecho comparado cabe preguntarse en qué consiste este derecho. Se trata de una disciplina de relativamente novedoso cuño que no tiene la tradición de otras disciplinas

jurídicas que han sido desarrolladas a lo largo de los siglos; el derecho comparado prácticamente es un producto científico de estudios jurídicos recientes. Es oportuno tomar una frase de Mario Sarfatti, autor italiano dedicado al tema, que resume con bastante acierto cuál es el sentido del derecho comparado cuando señala que así como el historiador mira al derecho tal como era en los siglos pasados, el comparatista, en cambio, examina el derecho existente a su alrededor, haciendo éste en simultaneidad de los tiempos lo que hace la historia en la sucesión de ellos. Podría decirse que el historiador mira en el tiempo y el comparatista mira en el espacio, pero ambos se interesan por diversos derechos, uno por el derecho que se va produciendo a lo largo del tiempo y el otro por el derecho que se produce en un mismo momento histórico en distintos países

De esto trata entonces la obra, del derecho comparado y de cómo se aplica al estudio del derecho cooperativo. Hay una frase de un recordado director de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), William P. Watkins, destacado teórico quien escribió en el año 1985 un importante libro *-Co-operative Principles Today and Tomorrow*, lamentablemente no traducido al español- que constituyó un antecedente muy valioso para la puesta al día de los principios cooperativos de la ACI en 1995. Este autor señala en el prefacio a un libro que se publicó en 1954 sobre el derecho cooperativo internacional (*International Handbook of Co-operative Legislation* de Laszlo Valko) que “*el estudio comparativo de la legislación cooperativa siempre tuvo mucho más que un interés y un valor puramente científicos. Los estudios del derecho comparado tienen una incidencia práctica directa en el establecimiento de las instituciones cooperativas y en la realización de las ideas cooperativas.*” El derecho comparado no es un entretenimiento de biblioteca, una manera de pasar el tiempo de los investigadores; es una tarea que contribuye al desarrollo y al perfeccionamiento del derecho cooperativo.

Los estudios de derecho cooperativo comparado

Veamos alguno de los antecedentes que se han producido en esta materia y que sirven de ilustración para llegar al momento actual. Es de todos conocido que el cooperativismo en su versión actual, moderna, arranca con la Revolución Industrial y concretamente con un hito histórico que todos coincidimos en ubicar en Rochdale en 1844, cuando nació la primera cooperativa del mundo destinada a permanecer en el tiempo. En ese entonces no había legislación sobre cooperativas porque éstas eran un hecho social novedoso, un fenómeno original, producto de la creación de

un grupo de obreros textiles que buscaban solucionar sus problemas mediante alguna forma de organización. Por ende, para lograr su reconocimiento como persona jurídica, sus creadores tuvieron que registrarla bajo la Ley de Mutualidades (*Friendly Societies Act*) de 1795. De manera que las cooperativas le pidieron prestado inicialmente a las mutuales su régimen jurídico para poder adentrarse en el campo de la relaciones con los otros sujetos de derecho.

Sin embargo, pocos años después, en 1852, se dictó la primera ley de cooperativas que, curiosamente, en ninguna parte menciona la palabra “cooperativa” pues se denomina *Industrial and Provident Societies Act*. Los socialistas cristianos en el parlamento inglés promovieron la sanción de una ley que se adecuara a esa nueva realidad que era original, distinta. Así nació esta primera ley de cooperativas del mundo. En los años siguientes, a medida que la experiencia cooperativa se iba replicando en otros países, surgieron la ley prusiana de 1867 -convertida en ley del imperio en 1871-, la ley francesa y la ley italiana. De manera que se llega hacia fines del siglo XIX con un grupo relativamente significativo de leyes de cooperativas sancionadas en distintos países europeos.

En 1933 se publicó el libro *Co-operative Law at Home and Abroad*, de Margaret Digby. La autora, que por cierto era una infatigable investigadora del cooperativismo, se tomó el trabajo de estudiar qué estaba ocurriendo en materia de legislación de cooperativas en el continente europeo. En este libro, que puede considerarse el primer antecedente del derecho comparado en materia cooperativa, Digby señalaba que durante los ochenta años que analizó -desde 1852, año de sanción de la primera ley inglesa, hasta 1932- los primeros cincuenta fueron de un lento desarrollo de la legislación pero los últimos treinta coincidían con una aceleración en cuanto a la producción legislativa debido a que en diferentes países se había difundido la experiencia cooperativa.

Veinte años después, en 1954, Laszlo Valko, un estudioso húngaro refugiado en los Estados Unidos, profesor en Washington State University, publicó el libro ya mencionado, con un título muy parecido al que hoy presentamos: *International Handbook of Co-operative Legislation*. Lo publica en ese año porque quiso vincular la aparición de la obra con el centenario de la primera ley de cooperativas, para lo cual contó con el auspicio de la ACI. Esa obra fue un poco más amplia que la de Digby, pero siempre circunscripta al mundo europeo. Señalaba W. P. Watkins en el prólogo que en los veinte años que iban desde la publicación del libro de Digby hasta la

obra de Valko, la legislación cooperativa se había desarrollado todavía con mayor intensidad, como si el fenómeno de la producción legislativa fuera de una creciente aceleración. Explicaba esa circunstancia en razón de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial período durante el cual los regímenes totalitarios de la época -comunismo, nazismo, fascismo- persiguieron al cooperativismo puesto que era la antítesis de regímenes que provocaron que Europa viviera una noche negra en muchos aspectos, y en el terreno cooperativo también. Tanto es así que al finalizar la guerra los países vencederos destacaron expertos para ayudar a refundar la experiencia cooperativa en los distintos países que habían caído bajo esos regímenes. De allí que la experiencia cooperativa de postguerra hubiera motivado la sanción de nuevas leyes; incluso la Constitución de la República Italiana de 1947 fue una de las primeras que reconoció al cooperativismo como un movimiento que el Estado debe promover. Esto muestra el cambio que se había producido gracias a la derrota de los regímenes totalitarios.

Luego aparecen otros libros que fueron desarrollando el enfoque del derecho cooperativo comparado. En 1990 se publicó el libro de José María Montolio, autor español que se ocupó de la legislación cooperativa de América Latina con muy buen nivel teórico. Poco después hizo lo propio con relación a la legislación cooperativa en la Unión Europea en dos ediciones: una en 1993 cuando el núcleo de países que conformaba la unión era muy reducido y otra en el año 2000, cuando ya había crecido significativamente el número de países miembros.

Por su parte, el profesor alemán Hans-H. Münkner que enseñaba en la Universidad de Marburgo hizo importantes estudios de derecho cooperativo en otras latitudes, específicamente en Asia y en África. Ello fue posible porque esa universidad tenía un instituto encargado de la promoción cooperativa en esos dos continentes, y el prof. Münkner era su director. De allí que publicara varios estudios sobre la legislación cooperativa en países de ambos continentes

Finalmente llegamos a lo que está ocurriendo en nuestros días en América Latina. En el Mercosur la Reunión Especializada de Cooperativas publicó en varias ediciones un estudio sobre el Régimen Legal de las Cooperativas en los países de Mercosur, tanto de los Estados partes, como también de los Estados asociados. Se publicó luego un estudio sobre los impuestos y las cooperativas en el Mercosur. Por último, en 2009 la ACI Américas publicó

sendos libros -que me correspondió coordinar- sobre legislación y tributación cooperativa en la región andina y en Centroamérica y el Caribe.

Objetivo del libro

Advertimos entonces que el derecho comparado ha ido abriéndose camino en forma paulatina pero sostenida en los distintos continentes hasta llegar al momento actual. Cabe entonces preguntarse cuál es la razón para haber encarado la elaboración de esta obra. En primer lugar se trata de promover el desarrollo del derecho cooperativo desde la perspectiva del derecho comparado. Hay distintas maneras de promover el desarrollo del primero. Este libro se propone cumplir esa función con una perspectiva comparatista que supone tomar los distintos derechos vigentes y efectuar un análisis que permita establecer los puntos de coincidencia, los puntos de divergencia, la explicación para cada uno de ellos, teniendo en cuenta que en la metodología comparatista no se trata simplemente de hacer un catálogo de las legislaciones. Eso hoy puede resultar una tarea bastante sencilla ya que mediante internet uno puede hacer fácilmente una búsqueda y compilar las legislaciones existentes, lo cual equivale simplemente a sumar información, que si no está adecuadamente ordenada y procesada no reviste mayor utilidad.

El método comparatista exige determinar las instituciones que interesa analizar; esto sería el trasfondo teórico. Luego se debe ver cómo esas instituciones son técnicamente reguladas en los distintos derechos nacionales. Estos dos enfoques, teórico de fondo y técnico, se realimentan entre sí para ir modelando la imagen del derecho comparado en su conjunto.

Este método ayuda significativamente a conocer el desarrollo del derecho cooperativo pero también a explicar sus razones y evitar la tentación de decir “vamos a copiar la mejor ley para hacer el mejor cooperativismo del mundo”. Esa ingenuidad felizmente está superada, aunque no enteramente; hay muchos legisladores que creen que es cuestión de encontrar la mejor ley y reproducirla. Copiar un texto, por bueno que sea en su país de origen, no garantiza de ninguna manera que resulte idóneo para regular una institución en otro país. Esta también es una lección del derecho comparado que es necesario tener presente.

Contenido de la obra

En este libro se ha tratado de reunir los aportes de una red de estudiosos de numerosos países del mundo. Aquí están relevados treinta y tres países que van desde China a Perú, de Canadá a Sudáfrica. Es decir países muy diversos en su cultura, tradición jurídica y organización política, pero que enfocan el tema cooperativo según ciertas características que tratamos de determinar en qué medida son respetuosas de la naturaleza propia de la institución cooperativa. Asimismo, esta red de estudiosos sirve también para ir creando una cierta comunidad internacional jurídica que tendrá que ir creciendo porque hay cerca de doscientos países en el mundo, y esto es apenas una muestra, si bien representativa, pero es una muestra reducida. Y, por fin, considerar la diversidad de los sistemas jurídicos en los que actúan las cooperativas, porque la idea cooperativa es una, es universal, es de un profundo sentido humanista común a todas las latitudes, todas las razas pero instalada en distintas realidades nacionales y de allí que los sistemas jurídicos que las regulan sean diferentes.

La obra está dividida en cuatro partes. En primer lugar, un enfoque sobre el derecho cooperativo comparado en general, constituye una apertura hacia esta novedosa disciplina del derecho comparado aplicada a la materia cooperativa. La segunda parte trata sobre la convergencia del derecho cooperativo en los niveles internacional, supranacional y regional. Allí vemos que se van produciendo paulatinos acercamientos que resulta de gran interés analizar. Sigue a continuación la parte más voluminosa del libro, consistente en el análisis de la legislación cooperativa en treinta y tres países de todos los continentes. No es simplemente una descripción de la legislación cooperativa de Japón, Noruega, Uruguay o Estados Unidos; se trata de que todos estos países tengan su legislación cooperativa analizada y desarrollada conforme con ciertas pautas homogéneas que permitan su lectura transversal. De manera que si a alguien le interesa, por ejemplo, la institución del capital cooperativo, puede ver cómo se trata en China, Sudáfrica o Finlandia. Este es el sentido comparatista que se manifiesta a lo largo de estos capítulos que tratan sobre los derechos cooperativos nacionales, que de otra manera podrían formar un mero catálogo de leyes. En la última parte se trata de levantar un poco la mirada y ver, hasta donde resulta posible avizorar, una tendencia y una perspectiva del derecho cooperativo a escala mundial. Así como la idea de la cooperativa y la experiencia cooperativa son universales, se trata de ver

también qué futuro tiene el derecho cooperativo mundial y hacia dónde se dirige su evolución.

El derecho público cooperativo internacional

Lo primero que el libro analiza, en orden de generalidad decreciente, es lo que Hagen Henry -uno de los coordinadores de la obra- llama el derecho público cooperativo internacional. Este autor sostiene que este último existe y lo funda en la existencia de documentos y pronunciamientos de organismos internacionales que van fijando pautas que orientan, y de alguna manera condicionan, el desarrollo del derecho cooperativo en los distintos países. Menciona en primer lugar, la Declaración sobre la Identidad Cooperativa adoptada en el Congreso de la ACI realizado en 1995, que es la fuente básica del derecho cooperativo mundial, puesto que cuando hablamos de cooperativas nos estamos refiriendo a las que la ACI en la mencionada declaración define, señalando cuáles son sus valores y principios, o sea le brinda una caracterización metajurídica, que va más allá del derecho. Pero el derecho debe hacerse cargo de esa caracterización para plasmarla en la realidad jurídica de cada país. Luego hay un par de instrumentos que fueron adoptados no ya por una entidad privada internacional como es la ACI, sino por organismos intergubernamentales. Uno de ellos es la Organización de las Naciones Unidas que en su Asamblea de 2001, aprobó la resolución 56/114 que trata sobre las cooperativas y el desarrollo económico y social y presenta un anexo que se denomina "Directrices para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas". Estas directrices incorporan los principios cooperativos de la ACI de manera que ya no se trata de la ACI como organismo privado pronunciándose sobre las características de las cooperativas sino que la asamblea de la ONU, como órgano máximo del ente mundial que nuclea a todos los países del globo, da su aprobación a tales directrices, por lo cual entran en un terreno jurídico mucho más preciso y determinado. El segundo documento es la Recomendación N° 193 sobre Promoción de las Cooperativas aprobada por la OIT poco tiempo después, en junio de 2002. Ella establece los lineamientos que debe cumplir la legislación cooperativa y contiene como anexo la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI.

El derecho cooperativo regional

A escala regional, es decir bajando un poco el nivel de alcance geográfico, tenemos en primer lugar el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea,

desarrollado en el segundo capítulo del libro. En el año 2003 la Unión Europea, luego de un prolongado periodo de elaboración, aprobó este documento, diseñado para regir a las cooperativas supranacionales de Europa. Es decir aquéllas que tienen asociados, sean personas físicas u otras cooperativas, en distintos países de la unión. Este estatuto, tiene su paralelo con el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea y el que se está tratando de elaborar sobre el régimen de las mutuales. Es un estatuto que rige para las cooperativas transnacionales.

Otra forma de legislación regional es la de la Organización para la Armonización en África del Derecho de los Negocios (OHADA). Se trata de una ley uniforme que está sancionada para los diecisiete países principalmente francófonos del África occidental y central que integran esta organización. Una comisión constituida por representantes de todos ellos ya elaboró varias leyes uniformes en materia comercial y en 2011 en Togo aprobó una Ley Uniforme de Cooperativas, con lo cual el derecho cooperativo de estos países se ha convertido en uniforme. Si bien casi todos ellos son países que fueron antiguas colonias francesas y tienen mucho en común, se sabe que África es un continente con realidades locales muy diversas; de allí que la implementación de esta ley habrá de tener seguramente alguna peripecia que todavía no se aprecia mayormente porque su sanción es muy reciente. En fin, es otra manera de enfocar el derecho cooperativo en el nivel regional.

Seguidamente encontramos la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina y el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur, cada uno con sus características propias. En suma, como se puede apreciar, hay una variedad de manifestaciones regionales del derecho cooperativo.

El derecho cooperativo nacional

Finalmente se llega a la legislación cooperativa nacional. En el libro se estudian dieciséis países europeos. El número relativamente elevado en relación con el total se explica por su dilatada tradición legislativa y por la cantidad de países, a pesar de la reducida extensión del continente; nueve países americanos que van desde Canadá hasta la Argentina; siete de Asia y Oceanía, donde también existe una gran diversidad. De África hay solamente uno individualmente considerado (Sudáfrica) aunque están los diecisiete países miembros de OHADA que cuentan con la ley uniforme que es motivo de estudio en particular. Todo ello acredita que la muestra es suficientemente representativa.

En estos estudios nacionales se advierten los distintos modelos de legislación cooperativa, producto de sistemas jurídicos diferentes. Según la organización política nacional hay países de organización federal que tienen una ley por cada Estado local, como en India, Estados Unidos o Canadá. Hay otros países de estructura centralizada que cuentan con una sola ley nacional y una unidad o diversidad legislativa según tengan una ley única para toda clase de cooperativas o bien distintas leyes según tipo o clase.

Si se quisiera introducir un elemento ordenador, algún criterio que permita reconducir a una clasificación esta variedad de legislaciones, podría recurrirse a distintos métodos. M. Digby en su libro de 1933 utiliza el método histórico-descriptivo que es, quizás, el método más elemental para el derecho comparado. La autora toma allí los modelos cooperativos vigentes según las leyes de tres o cuatro países que alcanzaron notable influencia sobre los demás, a saber: en primer lugar Gran Bretaña porque influyó en otros países y, obviamente, en sus colonias; no hay que olvidar que Gran Bretaña al comienzo de la Primera Guerra era dueña de un cuarto del mundo con prácticamente otro tanto de la población mundial. Y la tradición de sus ex colonias en general continúa ese modelo. A continuación los países germanos, Alemania y Austria principalmente. Por último el modelo latino, especialmente de Francia que fue el primer país latino en sancionar una ley de cooperativas y luego Italia y España.

Otro criterio es el de la autonomía legislativa, aquél que permite clasificar los países según que tengan una legislación autónoma sobre cooperativas o que se encuentre contenida dentro de otras legislaciones. Para ejemplificar este último criterio puede mencionarse el caso argentino en el Código de Comercio reformado en 1889 que contaba con tres artículos sobre las “sociedades cooperativas” disponiendo que éstas podían constituirse bajo la forma de las sociedades previstas en dicho código, como la Sociedad Anónima, y de hecho así existieron. En cambio, la autonomía significa que hay una legislación específica separada, de lo cual es un ejemplo muy relevante el caso de Portugal que tiene un Código Cooperativo, no solo una ley especial sino un código verdadero.

Otro criterio es el de la técnica legislativa; es decir, si hay sólo una ley general de cooperativas o varias leyes. En el caso de América Latina, en general, existen leyes únicas para toda clase de cooperativas. En cambio, en el caso de Japón hay casi tantas leyes de cooperativas como ramas o clases de cooperativas existen.

Y, por fin, el criterio de la actitud del Estado hacia las cooperativas. En general, esta actitud puede limitarse a regular la forma de organización jurídica de las cooperativas o bien el Estado puede intervenir en el desarrollo cooperativo. Inicialmente las legislaciones europeas fueron todas del modelo prescindente. En 1904, el propio gobierno colonial británico de la India promovió una ley de cooperativas en la cual el Estado asume una actitud promocional. No solo se trata de definir el perfil jurídico de las cooperativas sino, además, de intervenir en su promoción. Este modelo indo-británico se fue difundiendo en muchos países. También existió en otro momento un modelo que ya está en extinción, un modelo absorbente donde el Estado consideraba a las cooperativas como parte de la organización planificada de la economía y entonces les asignaba un determinado rol, les nombraba sus funcionarios, asumía su control, etc., tal como sucedió en los países de Europa del Este durante la vigencia del comunismo

La Ley Marco y el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur

Corresponde ahora hacer referencia a dos temas vinculados con la realidad continental y regional: la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina y el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur.

Antes aludimos tangencialmente a la Ley Marco al tratar acerca de la legislación cooperativa en el marco regional. Pero esta ley, a diferencia de lo que ocurre con el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea y con la Ley Uniforme de la OHADA no tiene virtualidad de ley. Es nada más que un esfuerzo para proveer una orientación acerca de lineamientos que se consideran adecuados e idóneos para legislar sobre cooperativas en el continente latinoamericano. No está elaborada por ningún organismo público, sino que fue producida por la Organización de las Cooperativas de América (OCA) en su origen en 1988 y actualizada por la ACI Américas veinte años más tarde con la idea de brindar al movimiento cooperativo y a los legisladores de la región una suerte de guía acerca de cómo actualizar y perfeccionar la legislación cooperativa existente en los países de la región. Tiene la estructura de una ley y está redactada de tal manera que se presenta como una verdadera ley de cooperativas, pero es simplemente un documento de orientación cuyos principios rectores están definidos en la exposición de motivos. Hace unos años la ACI Américas tomó la iniciativa de someterla al Parlamento Latinoamericano, organismo con sede en Panamá constituido por delegados de los parlamentos de los distintos países de la región, que si bien no tiene función legislativa formula

recomendaciones a los parlamentos nacionales. La Ley Marco fue llevada a este parlamento donde siguió el trámite correspondiente y a fines de 2012 resultó aprobada con ligeros ajustes.

El otro documento importante en nuestra subregión más cercana es el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur que tiene parecido en cuanto a sus alcances con el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, porque se encuentra previsto que se puedan conformar cooperativas transnacionales en el Mercosur. Es decir que en cualquiera de las poblaciones fronterizas se puede constituir una cooperativa transnacional aprovechando la sinergia propia de los problemas comunes y de la afinidad que tienen entre sí las distintas poblaciones fronterizas. Pero no solo para las poblaciones fronterizas, que sería el ejemplo más elemental, sino también para otras cooperativas mucho más amplias que se puedan constituir con asociados de dos o más países del Mercosur. Y lo que prevé el estatuto es que la cooperativa del Mercosur se constituya conforme con la legislación del país sede, aunque con adecuación a las características de transnacionalidad previstas en el estatuto. Es una manera de promover que la integración regional económica pueda realizarse a través de la organización cooperativa; facilitar que las cooperativas puedan contribuir a esa integración. Este estatuto fue la primera norma que aprobó en Asunción en abril de 2009 el entonces flamante Parlamento del Mercosur, creado por el Protocolo de Montevideo en sustitución de la antigua Comisión Parlamentaria Conjunta. Es destacable que el primer producto de la actividad parlamentaria mercosureña fuera precisamente el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur.

Ahora bien, el Parlamento del Mercosur (PARLASUR) no tiene atribuciones para dictar leyes que posean aplicación directa en los Estados parte. Toda la normativa del Mercosur, incluida la aprobada por el PARLASUR, tiene que ser internada en cada uno de los países para que tenga vigencia. Este procedimiento es tan complejo que de la cantidad de normas del Mercosur que se han dictado desde que se creó en marzo de 1991 hasta el presente, difícilmente un 30% haya alcanzado sanción de los Estados parte. El trámite de aprobación es muy complejo y, además, cada norma tiene que ser posteriormente sancionada individualmente por todos los países, con comunicación a la Secretaría del Mercosur y después de todos esos procedimientos recién tiene lugar su entrada en vigencia. Hasta el momento, el único país que aprobó el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur, fue Uruguay mediante Ley N° 18.723.

Conclusiones

Para concluir cabe señalar algunas tendencias que pueden advertirse en el panorama de la legislación y el derecho cooperativo a escala mundial. En primer lugar debe destacarse que existe un interés creciente por el tema: una demostración palmaria es que la ACI ha constituido una comisión específica para el tema de la legislación cooperativa. Además, en el Proyecto para una Década Cooperativa que en este momento está impulsado para que las cooperativas lleguen a ser una forma de organización empresaria relevante al final de la década, uno de los cinco ejes es precisamente el relativo a los marcos legales. De manera que se ha reconocido a la legislación cooperativa una importancia relevante.

En segundo lugar, de la labor de análisis realizada sobre la legislación cooperativa en los distintos países y sus tendencias, se advierte una preocupante propensión de muchos países hacia la asimilación de la legislación cooperativa con la de las sociedades comerciales, con las sociedades de capital. En muchos casos, el argumento es que las cooperativas son una forma más de organización empresarial que no tiene diferencia sustancial con las otras: una sociedad anónima y una cooperativa son tratadas prácticamente de igual manera. Este argumento está permeando la mentalidad de muchos legisladores que a la hora de legislar no admiten diferencias de naturaleza entre una entidad que busca obtener ganancia para sus socios y otra que procura resolver las necesidades de sus asociados mediante su propio esfuerzo. Esta confusión promiscua que en algunos casos es producto de la falta de adecuada información y en otros de una encubierta mala fe, hace que la legislación cooperativa vaya siendo penetrada por instituciones que son propias de las organizaciones de capital, con las cuales se va mimetizando. Algunos afirman que para asegurar la competencia todos deben regirse por las mismas reglas y con ese argumento se pretende tratar de la misma manera a quienes tienen una evidente diferencia de naturaleza.

En tercer lugar se advierte una gran variedad y diversidad legislativa. Europa, siendo un continente pequeño tiene sin embargo marcadas diferencias en las legislaciones sobre cooperativas. Incluso todavía existe un país como Dinamarca que no ha sancionado una legislación específica para las cooperativas pese a que cuenta con un movimiento cooperativo altamente desarrollado. Noruega recién sancionó su ley de cooperativas

hace diez años si bien cuenta también con un importante movimiento cooperativo. Es decir que la circunstancia de que exista o no una ley específica no necesariamente prejuzga acerca de las posibilidades de desarrollo cooperativo. Lo que verdaderamente preocupa es cuando se confunde a las cooperativas con otras formas jurídicas y cuando a las cooperativas se le ponen trabas. En América Latina todos los países tienen legislación cooperativa pero gran parte de ellos prohíbe a las cooperativas actuar en la banca y el seguro, con lo cual se las considera como de una segunda categoría frente a otra clase de empresas.

Por fin, como conclusión podemos decir que es de gran importancia el estudio del derecho comparado para que podamos alertarnos sobre estas circunstancias y observar el horizonte jurídico en forma amplia porque hay estímulos y sugerencias que vienen de otras partes que pueden coadyuvar de una manera muy eficiente a mejorar la legislación cooperativa con un sentido instrumental para el fortalecimiento y desarrollo del movimiento en general.

Intercambio con los participantes

Pregunta: Desde la perspectiva del derecho comparado y teniendo en cuenta la legislación que hoy nos rige, me gustaría conocer alguna apreciación de su parte y saber qué cuestiones habría que mejorar en esta legislación para promover la actividad de las cooperativas.

Dr. Cracogna. En el caso argentino, contamos con una legislación que tuvo un proceso de elaboración que comenzó cuando la Comisión Reformadora del Código de Comercio en el año 1888 dijo en su informe que las cooperativas han comenzado a surgir en nuestro medio prometiendo el beneficio de su desarrollo futuro. Entonces el legislador le reconoció a las cooperativas una característica que iba a contribuir al desarrollo del país y eso fue en 1888. Por este motivo apareció en el Código de Comercio un capítulo con tres o cuatro artículos sobre cooperativas. De ahí en adelante, primera lección, las cooperativas no son hijas del legislador, son hijas de la experiencia y del impulso creador de la gente. No tuvo que dictar el congreso argentino una norma para que aparecieran las cooperativas; las cooperativas aparecieron, y el legislador tuvo que tomar nota de que esta realidad se había producido.

Segunda etapa, la ley 11.388 de 1926. Durante el periodo de 1889 a 1924 se sucedieron en el parlamento argentino no menos de una docena de

proyectos de ley de cooperativas; tanto en el senado como en la cámara de diputados, tanto de origen de los legisladores como del poder ejecutivo. Pero finalmente todos ellos respondieron a la madurez que el movimiento cooperativo fue logrando porque el Congreso Argentino de la Cooperación de 1919 ya le había dado aprobación a un proyecto de ley de cooperativas. Los doctores Juan B. Justo y Nicolás Repetto eran hombres que conocían la práctica cooperativa por lo cual lo que llegó al parlamento y se sancionó como la ley 11.388 fue producto de una elaboración que estaba hecha con la participación del propio movimiento cooperativo a través de sus experiencias y de conspicuos parlamentarios.

Tercera etapa, la ley 20.337. Para su elaboración se constituyó una comisión con representación del propio movimiento cooperativo que había señalado la necesidad de que las cooperativas tuvieran una ley actualizada y esa ley rige desde 1973. ¿Por qué? Porque respondió a lo que el movimiento cooperativo encontró como necesario. De manera que lo que haya que hacer de aquí en más para lo que sería la cuarta etapa de la legislación cooperativa tendrá que responder otra vez a una consulta, a una auscultación del movimiento cooperativo para conocer cuáles son sus necesidades, cuáles son sus aspiraciones, qué es lo que el movimiento encuentra como necesario para el desarrollo futuro de sus organizaciones.

En este sentido la Argentina ha tenido una situación de relativa ventaja sobre otros países porque el proceso que hemos señalado fue la maduración legislativa de una experiencia social preexistente. Hay algunos aspectos en la legislación actual que incluso fueron señalados en distintas publicaciones y en algunos proyectos en cuanto a ciertas limitaciones que tienen las cooperativas de servicios públicos; problemas que tienen las cooperativas de trabajo acerca de las cuales existe todavía una confusión mayúscula sobre la relación jurídica con sus asociados. De manera que hay algunos aspectos puntuales que tienen que mejorar.

Aquí está presente el Dr. Héctor Polino quien ha trabajado intensamente en el parlamento nacional para hacer progresar la legislación cooperativa, por ejemplo, en materia de cajas de crédito, esfuerzo que realizó durante años y que fructificó en un par de leyes que todavía no se ha logrado hacer operativas en la práctica. No se ha tomado nota de que estas cooperativas están autorizadas por la ley y entonces varios proyectos de constitución están esperando su aprobación. Tenemos el privilegio de contar con el Dr. Polino, quien ha tenido amplia experiencia legislativa sobre estos temas, y quizás él pueda ilustrarnos algo más sobre este tema.

Dr. Héctor Polino. Con respecto a lo que usted señaló sobre la Ley de Cajas de Crédito Cooperativas yo presenté el proyecto el año 2000 y perdió estado parlamentario a los dos años. Lo volví a presentar en 2002 y a raíz de la crisis que vivió el país en 2001, el congreso lo aprobó por unanimidad de ambas cámaras y la ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional aunque resulta que después, por una circular del Banco Central que la reglamentaba, se desvirtuó totalmente lo que dos poderes del Estado habían aprobado. Planteamos el tema ante la Comisión de Defensa del Consumidor y cuando se produjo el cambio de presidente del Banco Central, que en ese momento era el Dr. Prat-Gay, y asumió un nuevo presidente, junto con el presidente de la Comisión de Cooperativismo planteamos al presidente del Banco Central la paradoja de una circular que desvirtuó lo sancionado en el congreso por unanimidad. Entonces nos dijeron que se iba a constituir una comisión y que para ella debíamos designar un representante. Propusimos entonces al Dr. Aaron Gleizer, dado su carácter de referente dentro del movimiento cooperativo. Conjuntamente con un funcionario que designó el presidente del BCRA redactaron una nueva circular. Sin embargo, cuando el banco tuvo que decidir sobre el proyecto, si bien atemperó las exigencias de la anterior reglamentación, no pudo superar su carácter totalmente impeditivo. De modo tal que, lo que fue aprobado en el año 2002, hizo que aún en el año 2014 no se haya podido constituir prácticamente ninguna nueva caja de crédito a raíz de los condicionamientos impuestos.

Con respecto a la Ley de Cooperativas de Trabajo, cuando fui Secretario de Estado de Acción Cooperativa de la Nación en 1984, convoqué a la dirigencia del movimiento cooperativo de trabajo y le entregué un anteproyecto de ley que regula el funcionamiento de las cooperativas de trabajo, precisamente para sortear estas dificultades que acaba de señalar el Dr. Cracogna. El movimiento cooperativo de trabajo se reunió entonces en la provincia de Córdoba, en Salsipuedes, para discutir el anteproyecto de la Secretaría y nos trajeron algunas observaciones. Hubo funcionarios de la Secretaría que trabajaron con el movimiento cooperativo para elaborar un nuevo anteproyecto y luego de elaborado, el Dr. Raul Alfonsín firmó el proyecto que enviamos al congreso. Cuando fui diputado nacional volví a reproducir ese proyecto, lo hemos discutido durante 12 años en las comisiones respectivas y hasta una vez logré que fuera aprobado en la Comisión de Legislación de Trabajo que presidía el diputado Saúl Ubaldini. No obstante un trabajo muy intenso, el anteproyecto pasó a la Comisión de Legislación General donde nuevamente se frenó y volvió a perder

estado parlamentario, se volvió a repetir esa situación y hasta el día de hoy no existe una ley que regule el funcionamiento de las cooperativas de trabajo. Realmente el argumento siempre es el mismo, “las cooperativas de trabajo son truchas”. Ante esto yo señalo, “muy bien, entonces ¿qué hacen los órganos competentes? ¿Qué hace el Instituto, por qué no sanciona a esas cooperativas? No es todo el movimiento cooperativo de trabajo trucho, hay algunas cooperativas auténticas, genuinas y éstas son todo un ejemplo. Sin embargo no se ha podido sacar hasta ahora una ley que regule a las cooperativas de trabajo.

Pregunta: Mi pregunta es relativa a las cooperativas de trabajo y las situaciones distintas que se dan en los trabajadores pertenecientes a las cooperativas de trabajo con respecto a los trabajadores de otro tipo de cooperativas. Esas diferencias quizás dieron lugar a que existiese bastante confusión, al punto de llegar el tema a la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. En el camino, también el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) sacó una reglamentación sobre estas cooperativas. Al respecto me interesaría saber si en otros países existe una ley específica de cooperativas de trabajo, o un apartado especial dentro de la ley de cooperativas, y si estas entidades tienen problemas similares a los nuestros.

Dr. Cracogna: Hay diferentes soluciones. En primer lugar, hay países que no conocen esta modalidad de organización cooperativa pero son muchos los que sí la conocen y la tienen regulada. El origen de la cooperativa de trabajo, en definitiva, se remonta a la primavera de Europa, a aquella revolución de 1848 que se expandió prácticamente por los distintos países del continente y que comenzó en Francia con la experiencia de las cooperativas obreras de producción. En general las cooperativas de trabajo suelen estar reguladas junto con las otras organizaciones cooperativas. En América Latina han empezado a aparecer leyes especiales que vienen provocadas por situaciones como las que señalaba el Dr. Polino, en las que se ha comprobado el fraude a la legislación laboral o a la legislación social, lo que motivó que se dictaran leyes específicas. Una de las más recientes es la ley brasileña que prácticamente adecua la legislación de las cooperativas de trabajo a los requerimientos básicos de la legislación laboral. En otros países, como es el caso de Colombia, hubo situaciones muy singulares pues llegó al extremo de promulgar un decreto prohibiendo las cooperativas de trabajo, hasta que prevaleció el buen criterio y se dictaron normas

regulatorias encaminadas a ponerle coto a las cooperativas de trabajo que se constituían a fin de eludir la legislación laboral.

Es evidente la conveniencia de contar con un régimen propio para estas cooperativas que se haga cargo de sus peculiares características y que defina claramente la naturaleza jurídica del vínculo con sus asociados. Pero el problema no es privativo de la Argentina.

Pregunta: Me gustaría saber si hay alguna experiencia en la legislación comparada que establezca el control de las cooperativas asumiendo una forma de convivencia democrática, rotación de los directivos, etc.

Dr. Cracogna: En la legislación hay algunas normas que tratan de inducir una actividad participativa, que tenga en cuenta la necesidad de renovación de sus directivos, etc., pero la experiencia ha mostrado que, en definitiva, esa es una responsabilidad del movimiento cooperativo. Cuando la legislación pone breves, a veces lo que logra es un resultado contraproducente porque hasta puede inducir a que se magnifiquen situaciones para aparecer como un cumplimiento formal de la ley. Para hacer frente a estas cuestiones es necesario que se profundicen la capacitación y la educación cooperativa a fin de que la vida democrática de la cooperativa sea una realidad por su propia virtualidad y no por imposición del legislador.

Dr. Polino: La Argentina tiene una experiencia muy interesante en educación y capacitación cooperativa. Se hizo muchísimo al respecto, hemos trabajado mucho en ese sentido y como ejemplo puedo mencionar la Ley 16.583 de 1964 que declara de interés nacional la enseñanza del cooperativismo en el sistema educativo formal. Asimismo, se debe destacar la Ley Nacional de Educación N° 26.206, que establece la obligatoriedad de la enseñanza del cooperativismo e incorpora la figura cooperativa como forma jurídica para la constitución de establecimientos educativos, destacando la idea de que el Estado debe promover la creación de cooperativas y mutuales escolares. También es un paso muy importante, aunque es necesario poner en funcionamiento todo esto y a veces no resulta sencillo.

Palabras finales

Dr. Cracogna. Para finalizar debemos destacar que tenemos un aparato normativo que brinda el marco necesario para realizar esta actividad y eso es que lo que todavía queda por poner en efectivo funcionamiento.

Les agradezco el haber asistido a la presentación y entrego un ejemplar del *International Handbook of Cooperative Law* como material de consulta para la biblioteca del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.

La serie *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* se publica desde 1996. Los documentos contienen:

- Resultados de investigaciones realizadas por miembros del Centro,
- Presentación de actividades académicas,
- Traducciones de artículos publicados en revistas especializadas en economía social.

Documento 86

Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas. UBA

Editor responsable: Mirta Vuotto

Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2014