

HAGEN HENRÿ  
CARLOS VARGAS VASSEROT  
(Coordinadores)

UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL  
DEL DERECHO COOPERATIVO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  
*LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA*

AGUILAR RUBIO, MARINA  
ALCALDE SILVA, JAIME  
ARNÁEZ ARCE, VEGA M.<sup>a</sup>  
ATXABA RADA, ALBERTO  
COLÓN MORALES, RUBÉN  
DE SOUZA, LEONARDO R.  
DOUVITSA, IFIGENIA  
FERNÁNDEZ ANDREANI, PATRICIA  
FERNÁNDEZ QUINTAS, GRACIELA  
FICI, ANTONIO  
GADEA SOLER, ENRIQUE  
GARCÍA MÜLLER, ALBERTO  
HENRÿ, HAGEN  
HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL  
HERNÁNDEZ CÁCERES, DANIEL  
HIEZ, DAVID

KUMAR PADMANABHAN, SANTOSH  
KURIMOTO, AKIRA  
MACIAS RUANO, ANTONIO JOSÉ  
MEIRA, DEOLINDA  
MIRANDA, JOSÉ EDUARDO  
MONTIEL VARGAS, ANA  
NARANJO MENA, CARLOS  
RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ, HERNANDO E.  
REYES LAVEGA, SERGIO  
RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES  
SÁNCHEZ BOZA, ROXANA  
SANTANA FÉLIX, JUAN ENRIQUE  
SARMIENTO REYES, ANTONIO JOSÉ  
TADJUDJE, WILLY  
TORRES MORALES, CARLOS  
VARGAS VASSEROT, CARLOS



**UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL  
DEL DERECHO COOPERATIVO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

*LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA*



HAGEN HENRÿ  
CARLOS VARGAS VASSEROT  
(Coordinadores)

UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL  
DEL DERECHO COOPERATIVO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  
*LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA*

AGUILAR RUBIO, MARINA  
ALCALDE SILVA, JAIME  
ARNÁEZ ARCE, VEGA M.<sup>a</sup>  
ATXABA RADA, ALBERTO  
COLÓN MORALES, RUBÉN  
DE SOUZA, LEONARDO R.  
DOUVITSA, IFIGENIA  
FERNÁNDEZ ANDREANI, PATRICIA  
FERNÁNDEZ QUINTAS, GRACIELA  
FICI, ANTONIO  
GADEA SOLER, ENRIQUE  
GARCÍA MÜLLER, ALBERTO  
HENRÿ, HAGEN  
HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL  
HERNÁNDEZ CÁCERES, DANIEL  
HIEZ, DAVID

KUMAR PADMANABHAN, SANTOSH  
KURIMOTO, AKIRA  
MACIAS RUANO, ANTONIO JOSÉ  
MEIRA, DEOLINDA  
MIRANDA, JOSÉ EDUARDO  
MONTIEL VARGAS, ANA  
NARANJO MENA, CARLOS  
RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ, HERNANDO E.  
REYES LAVEGA, SERGIO  
RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES  
SÁNCHEZ BOZA, ROXANA  
SANTANA FÉLIX, JUAN ENRIQUE  
SARMIENTO REYES, ANTONIO JOSÉ  
TADJUDJE, WILLY  
TORRES MORALES, CARLOS  
VARGAS VASSEROT, CARLOS

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

Esta publicación es parte del proyecto I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal y propuestas para su regulación"; y del PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027.

Programa: 54.A del Grupo de Investigación SEJ-200 de la Junta de Andalucía ("Derecho Público y Privado de la Economía Social y de la Innovación Tecnológica") y del Centro de Investigación en Derecho de la Economía Social y de la Empresa Cooperativas (CIDES) de la Universidad de Almería (España).

Ayuda PID2020-119473GB-I00 financiada por



PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027. Programa: 54.A



© Copyright by  
Los autores  
Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-712-1  
Depósito Legal: M-33319-2023

ISBN electrónico: 978-84-1170-783-1

Preimpresión por:  
Besing Servicios Gráficos S.L.  
e-mail: [besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)





## Índice

Prólogo .....	1
Foreword .....	5
Semblanza académica y profesional del Profesor Dante Cracogna .....	7
Professor Dante Cracogna's personal and professional curriculum vitae ...	11

### Bloque I

#### *Parte general*

<b>Capítulo 1. Quel droit coopératif? Un assemblage d'idees, reques d'ailleurs.....</b>	<b>17</b>
Hagen Henry	
<b>Capítulo 2. La renovación democrática y el límite del mandato.....</b>	<b>37</b>
Carlos Torres Morales	
<b>Capítulo 3. Consideraciones para la regulación de un tipo societario moderno de sociedad cooperativa: los valores y principios cooperativos como límite del principio de la autonomía de la voluntad de los socios .....</b>	<b>53</b>
Enrique Gadea Soler	

<b>Capítulo 4. La realización de valores de uso como elemento identitario del modelo empresarial cooperativo .....</b>	<b>75</b>
Rubén Colón Morales	
<b>Capítulo 5. The distinction between cooperative surplus and corporate profit as an evidence of the non-profit purpose of cooperatives.....</b>	<b>95</b>
Deolinda Meira	
<b>Capítulo 6. Enseñanzas del maestro Cracogna y sus efectos inspiradores .....</b>	<b>111</b>
Juan Enrique Santana Félix	
<b>Capítulo 7. Sociedad posmoderna y crisis de valor: la utopía axiológica del cooperativismo como fuente de inspiración para la (re) construcción del <i>fraternae et socialis hominis</i> .....</b>	<b>121</b>
José Eduardo de Miranda	
<b>Capítulo 8. La función social como principal justificación de un régimen fiscal adecuado para las cooperativas.....</b>	<b>137</b>
Marina Aguilar Rubio	
<b>Capítulo 9. La naturaleza jurídica de la cooperativa .....</b>	<b>155</b>
Orestes Rodríguez Musa / Orisel Hernández Aguilar	
<b>Capítulo 10. Adopción y evolución del principio de interés por la comunidad en el seno de la alianza cooperativa internacional .....</b>	<b>171</b>
Daniel Hernández Cáceres	

<b>Capítulo 11. Los enredos jurídicos del derecho cooperativo y el derecho de la economía social y solidaria.....</b>	<b>199</b>
---	------------

Willy Tadjudje

<b>Capítulo 12. La autoayuda y la ayuda mutua, un doble valor cooperativo .....</b>	<b>209</b>
---	------------

Antonio José Macías Ruano

## **Bloque II**

### *Derecho comparado e internacional*

<b>Capítulo 13. La empresa social en la legislación y en las políticas de la UE .....</b>	<b>231</b>
---	------------

Antonio Fici

<b>Capítulo 14. Asian co-operative laws from developmental state and norm localization perspectives.....</b>	<b>257</b>
--	------------

Akira Kurimoto

<b>Capítulo 15. La legislación cooperativa enfocada en abordar los retos globales en torno a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ODS) .....</b>	<b>273</b>
--	------------

Graciela Fernández Quintas

<b>Capítulo 16. Una mirada comparada a las instituciones públicas para el desarrollo cooperativo en Hispanoamérica .....</b>	<b>289</b>
--	------------

Jaime Alcalde Silva

<b>Capítulo 17. La realización de cooperativas transfronterizas en el Mercosur: el siguiente paso en un legado.....</b>	<b>317</b>
---	------------

Leonardo Rafael de Souza

<b>Capítulo 18. El impuesto sobre la renta y las cooperativas: observaciones preliminares sobre el regimen fiscal de 50 países.....</b>	335
Ifigeneia Douvitsa / Hagen Henry	
<b>Capítulo 19. Aproximaciones al derecho cooperativo comparado: un enfoque empirico del séptimo principio cooperativo y su presencia en la legislación latinoamericana .....</b>	357
Carlos Naranjo Mena	
<b>Capítulo 20. Cooperatives &amp; public international law: causes and consequences.....</b>	379
Santosh Kumar Padmanabhan	
 <b>Bloque III</b> <i>Parte especial</i>  	
<b>Capítulo 21. Las empresas sociales con forma mercantil como parte de la economía social. Propuestas de regulación en España y análisis crítico del anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social .....</b>	395
Carlos Vargas Vasserot	
<b>Capítulo 22. Los clubes de barrio como entidades de economía social y solidaria.....</b>	423
Alberto García Muller	
<b>Capítulo 23. Quel modèle de cooperatives comme support des plateformes cooperatives? .....</b>	441
David Hiez	

<b>Capítulo 24. El régimen disciplinario en las cooperativas en relacion con el procedimiento sancionatorio .....</b>	459
Ligia Roxana Sánchez Boza	
<b>Capítulo 25. Las cooperativas, los sindicatos y la negociacion colectiva en Uruguay .....</b>	479
Sergio Reyes Lavega	
<b>Capítulo 26. Las cooperativas sociales de servicios para trabajadores y la necesidad de un marco legal adecuado para su funcionamiento .....</b>	495
Antonio José Sarmiento Reyes	
<b>Capítulo 27. Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social.....</b>	509
Vega María Arnáez Arce / Alberto Atxabal Rada	
<b>Capítulo 28. Las cooperativas de múltiples partes asociadas con finalidad social y las cooperativas multiactivas. Expresiones de un nuevo y viejo cooperativismo en Argentina .....</b>	531
Patricia A. Fernández Andreani	
<b>Capítulo 29. Las políticas públicas para las cooperativas en el Paraguay.....</b>	551
Hernando Esteban Raichakowski González	
<b>Capítulo 30. Análisis legal de la figura de las empresas de inserción en España .....</b>	569
Ana Montiel Vargas	
<b>Listado de publicaciones del Profesor Dante Cracogna ordenadas por materias .....</b>	591
<b>Índice General .....</b>	615

## *CAPÍTULO 15*

# **La legislación cooperativa enfocada en abordar los retos globales en torno a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ODS)**

GRACIELA FERNÁNDEZ QUINTAS

*Presidenta de Cooperativa de las Américas*

Sumario: 1. Presentación del reconocimiento. 2. Introducción al tema. 3. Una legislación cooperativa del siglo XXI. 4. Reivindicar el acto cooperativo en el marco de un derecho cooperativo internacional. 5. Estudio de los marcos legales cooperativos comparados. iniciativa del partenariado ACI-UE. 6. Conclusión. Bibliografía

### **1. PRESENTACIÓN DEL RECONOCIMIENTO**

Al Dr. Dante Cracogna el reconocimiento que logran aquellos seres humanos que nos hacen disfrutar con admiración el conocimiento que derraman con alegría y sencillez en aquellos que nos dedicamos a escucharlo. Comparto con ustedes que en la edición del IV Centenario de *Don Quijote de La Mancha* de la Real Academia Española, el prólogo está a cargo del galardonado por el Premio Nobel, Vargas Llosa, quien resalta el canto de esta obra a la libertad que logró Cervantes con esta iconicidad y en donde Vargas Llosa realiza una reflexión que viene como anillo al dedo: «La libertad es la soberanía de un individuo para decidir su vida sin presiones ni condicionamientos en exclusiva función de su inteligencia y voluntad». Gracias, Profesor.

El Dr. Dante Cracogna, distorsionó el tiempo con sus conceptos y propuestas sobre una forma de organización jurídica de la economía. Él repre-

senta a un sector de letrados que insistieron en sus características peculiares y defendieron una estructura jurídica propia. Nos referimos a ese concepto de *identidad cooperativa*, al esfuerzo recorrido marcando intelectualmente, aportando con trabajos específicos a la materia y generando doctrina sobre la forma diferenciada de esta organización económica. Suman a sus destacados aportes doctrinarios sobre la autonomía del Derecho Cooperativo el analizar en cada coyuntura sus desafíos, su inserción en el concepto y desarrollo de la regulación de la legislación latinoamericana que se refleja con orgullo en la mayoría de nuestras leyes.

## **2. INTRODUCCIÓN AL TEMA**

El tema elegido para homenajear al profesor no es casualidad. Proviene de la evolución del derecho cooperativo. Nuestro querido derecho, tal como ha sido estudiado y se desarrolla en este breve resumen introductorio cuenta con varias etapas. Para arribar al estadio actual, han sido necesarios más de cincuenta años de doctrina.

### **2.1. ORÍGENES (1889)**

Rápidamente encontramos los orígenes del derecho cooperativo latinoamericano apareciendo en los códigos de Argentina y de México, quienes lo tomaban de la legislación francesa<sup>1</sup>.

### **2.2. ETAPA DE LEGISLACIÓN ESPECÍFICA**

En el periodo de entreguerras, los diferentes países de América crearon a su tiempo la gran mayoría de la legislación específica sobre el tema. En Uruguay, en 1935 se promulga la ley 9.526 que crea la Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Fíjense qué extraño que nos resultaría en la actualidad la realización de una ley con ese único fin.

### **2.3. PROMOCIÓN**

Luego de la segunda guerra mundial, desde diferentes organismos americanos surgió una fuerte etapa de promoción del cooperativismo. Esta etapa

---

<sup>1</sup> La ley planteaba que una sociedad cooperativa era «aquella que por su propósito natural es formada por miembros cuyo capital y socios es variable». (Cracogna, 2020: 17).

viene acompañada de la creación de ONG dedicadas al asesoramiento técnico. Un ejemplo de esto es la fundación del Centro Cooperativista Uruguayo en 1961, lugar del que provengo. También en estos tiempos comienzan las cooperativas a tener un rol protagónico en distintas áreas de la vida económica de los distintos estados, desde lo rural hasta la vivienda.

#### **2.4. CONSOLIDACIÓN (1969)**

En la cuarta etapa ubicamos su lanzamiento hace más de cincuenta años en el Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo, realizado en Mérida (Venezuela). A partir de este congreso existió una profundización de los conceptos teóricos del derecho cooperativo, consolidando sus principios y diferenciándose de otras ramas del derecho mediante el *acto cooperativo*<sup>2</sup>.

#### **2.5. ESTADO ACTUAL. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO COOPERATIVO**

Al referirme sobre el estado actual, es oportuno analizar sin perder la perspectiva histórica. Como observo, el crecimiento cooperativo viene acompañado de políticas públicas y marco normativo. Estas fueron las características de los tres estados iniciales estudiados y que propiciaron un buen desarrollo del cooperativismo en la región. Pero las soluciones del siglo XX generan nuevas necesidades en el siglo XXI. No porque fueran insuficientes, sino porque es necesario profundizar. El proyecto de ley marco para las cooperativas fue una correcta introducción al siglo actual (Cracogna, 1990:45). El siglo XXI es eso, es el siglo de la integración, intercooperación y los bloques económicos-sociales. La etapa posterior que continúa en la actualidad la legislación existente experimentó procesos de modernización lográndose importantes avances en la misma como por ejemplo el Estatuto de Cooperativas del Mercosur. Durante el transcurso de estos años, la legislación cooperativa tiene un importante papel a cumplir en favor del desarrollo de la actividad cooperativa. En este estado de internacionalización del derecho cooperativo existe la necesidad de una legislación que no solo traduzca la *identidad cooperativa*, sino que la proteja como patrimonio inmaterial de la humanidad. En esta compleja coyuntura es imperioso ubicarnos con el significado del tiempo como fuente de valor. Es decir, que todo aquello que forma parte de nuestro acervo como patrimonio inmaterial y cultural de la humanidad sea tenido en cuenta.

---

<sup>2</sup> Así lo plantea el Dr. Dante Cracogna en su aporte al libro en homenaje del Dr. Hagen Henry (2020).

## **2.6. ¿CUÁLES SON LAS NECESIDADES DE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA EN ESTE CONTEXTO?**

Tantos han sido los cambios: el fenómeno de la globalización, la pandemia, la presencia de la digitalización, de nuevas tecnologías, desempleo, pobreza e incluso futuros que me cuesta imaginar como la inteligencia artificial y el fenómeno de los algoritmos; que pensar en el *cooperativismo*, en clave de futuro, no resulta una tarea sencilla ni usual. Desde Alianza Cooperativa Internacional no existe tema más importante para la agenda que el compromiso asumido a nivel internacional de nuestras organizaciones. Es por ello que debemos reflexionar sobre el rol del cooperativismo con los objetivos del desarrollo sostenible. Si observamos el punteado de desafíos, en nuestro continente no hay duda alguna que durante todo el siglo XX y en el actual siglo XXI, la desigualdad ha sido uno de nuestros focos. El desarrollo sostenible es la defensa contra la desigualdad que traerá aparejado el modelo económico predominante del siglo XX y establecido en el siglo XXI con sus cambios tecnológicos y ecológicos profundizará la brecha de desigualdad.

## **3. UNA LEGISLACIÓN COOPERATIVA DEL SIGLO XXI**

### **3.1. LA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA**

En el proceso histórico de estos cincuenta años de construcción doctrinaria surge que *la legislación específica* asegura condiciones adecuadas para que las cooperativas concurren con otros tipos de iniciativas económicas. Sirve además de defensa contra los detractores de las cooperativas, incluso opositores institucionales. Estas son algunas de las importantes funciones de una legislación (Gaudio, 2018: 116). Y continúa el colega brasileño citando a Henry Hagen (2005): «La importancia de una legislación científicamente coherente e internacionalmente alineada tiene, por tanto, otras relevancias como la propia necesidad de un tratamiento isonómico (igualdad ante la ley) entre competidores de propósito lucrativo y cooperativistas, justificando la importancia de la nivelación internacional de una legislación cooperativa que asegure su identidad previniendo su descaracterización». Aún continúan los esfuerzos, debatiéndose para preservar su identidad y lograr la sustentabilidad de las mismas.

### 3.2. LA TRADICIÓN LEGISLATIVA

En materia cooperativa, goza de reconocido asentamiento en el continente latinoamericano, donde el Prof. Dante Cracogna ha sido destacado exponente en su creación y desarrollo del pensamiento traducido en el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. Este aporte marca el inicio de una destacada doctrina y el empuje para nuevas generaciones de estudiosos del Derecho Cooperativo sobre un texto legal básico que sirviera de modelo para las distintas jurisdicciones del continente. Esto fue posible gracias a la influencia que tuvieron como antecedentes del Proyecto Ley Marco los trabajos realizados por los Congresos Continentales de Derecho Cooperativo que tuvieron lugar en Mérida (Venezuela) en 1969, San Juan (Puerto Rico) en 1976 y Rosario (Argentina) en 1986. En el año 1988 varios países de latinoamericana habían utilizado el Proyecto aprobado por la Asamblea del movimiento cooperativo de las Américas, como marco que sirviera de *orientación* para sus textos normativos. La cursiva anterior no es casual, es para destacar lo señalado por el Prof. Dante Cracogna en aquel momento: se trata de orientar no de normativizar de forma positivista, ya que la riqueza del cooperativismo se encuentra en la fuerza del movimiento. Al respecto señala: «El Proyecto no ha de considerarse como un logro definitivo, sino como una primera, aunque fundamental, aproximación a un tema que por su naturaleza es complejo y delicado».

### 3.3. SOBRE LA PARADOJA DE LA LEY SIN SUJETO

“Una cuestión aparentemente paradójica que acicateó las tareas de la elaboración fue la observación de que las legislaciones de la región en general -y aún las constituciones de varios países- se manifiestan francamente favorables a las cooperativas y, sin embargo, el desarrollo de estas organizaciones en alguno de ellos alcanza un nivel limitado. Se trató pues de determinar en qué medida tales legislaciones -a pesar de su declarado objetivo de favorecer a las cooperativas- se convierten en verdaderos obstáculos prácticos a su desarrollo” (Cracogna, 1992). Para Alexy, en efecto, la racionalidad del discurso jurídico de aplicación no presupone leyes racionales, sino tan solo leyes válidas. Sin embargo, dado que las normas aisladas pierden su carácter jurídico y, con ello, su validez jurídica cuando son extremadamente injustas, podría decirse que hay en la argumentación jurídica una condición de racionalidad de las leyes, en el sentido de que no pueden ser radicalmente irracionales o injustas en una medida insoportable. Pero para determinar si una ley es injusta, o inaplicable, es necesario la tarea del doctrino, esa tarea de la que luego se nutre el movimiento social y lo lleva a traducirlo en modificaciones normativas. Este fue el rol de los lineamientos esenciales y así derruimos finalmente los discursos contrarios a la

oportunidad de este tipo de trabajo. En algunos países donde sus movimientos cooperativos han logrado aprovechar las leyes cooperativas repercutieron en un robustecimiento del movimiento y un aumento del ecosistema cooperativo. En otros países de nuestro continente, lejos de ser leyes sin sujetos, se encuentran en estado de ir preparando el futuro para nuevas generaciones de cooperativistas y de abogados especializados en el derecho cooperativo.

### **3.4. LAS FORTALEZAS DEL PROYECTO MARCO**

Los lineamientos esenciales trataron de traducir un esfuerzo para evitar las desviaciones en que suelen encontrarse en el esquema de desarrollo del Derecho Cooperativo comparado, dejando de lado en la actividad diaria de las cooperativas el reconocimiento a su especial identidad y especificidad. El proyecto marca claramente la caracterización de la cooperativa como un tipo jurídico societario diferenciado y se incorporan los principios cooperativos establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional con lo cual se garantiza que la denominación *cooperativa* se corresponde exactamente desde el punto de vista jurídico con la naturaleza propia de estas entidades según su caracterización universal. Este proyecto ha aportado elementos básicos en el terreno de la normativa que permiten el desarrollo económico de las cooperativas. Inauguró un nuevo enfoque que renovó la concepción legislativa permitiendo superar las limitaciones existentes en distintos países. Creó conceptos modernos tales como la permisión de operaciones con no socios (art. 51), facultar a la asociación de las cooperativas con otras personas jurídicas con la condición de que sea conveniente para el objeto social de la cooperativa y que no desvirtúen su propósito de servicio ni transfieran beneficios fiscales que les fueron propios (art. 12), la posibilidad de construir reservas facultativas para consolidar su patrimonio social, la revaluación de los activos para posibilitar hacer frente a las consecuencias de la inflación (art. 39). Se faculta a las cooperativas para asumir todas las formas de pasivo y emitir obligaciones a suscribir por sus socios o terceros (art. 45) con lo que se abrió un nuevo campo de posibilidades de financiamiento el cual suele constituir un cuello de botella para estas entidades. Se pone acento en consolidar el principio democrático en las cooperativas haciendo realidad el mismo en el ejercicio de sus órganos.

### **3.5. NECESIDAD DE ADECUACIÓN LEGISLATIVA EN CONJUNTO CON EL MOVIMIENTO COOPERATIVO**

Se ha realizado en forma posterior a la década mencionada un gran esfuerzo para sustituir legislaciones obsoletas o que simplemente no se adecuaban a

los cambios en el tiempo y en las circunstancias concretas históricas para encontrar el marco legal al cual deben someter su actividad las organizaciones cooperativas. Teniendo siempre presente que la ley debe traducir en su aprobación, cambio o modificación la opinión de los integrantes del movimiento cooperativo, ya que ellos son los protagonistas, los agentes principales de ese cambio. Es el concepto que se debería implementar en las sociedades democráticas modernas, los actores deben estar involucrados como agentes y protagonistas principales de las decisiones que en el conjunto de la comunidad se produce. El Dr. León Schujman (2015: 49) manifiesta que: «El acierto del legislador reside en interpretar adecuadamente las necesidades de la sociedad, de regular el juego de los intereses en el marco de una economía y una cultura determinada, con vistas al progreso social y a la materialización ideal de la justicia. [...] Normas legales que faciliten las diferentes formas de integración y colaboración intercooperativa, las vinculaciones operativas con otras formas asociativas de gestión económica, independiente de su naturaleza, la apertura de la ortodoxia mutua, las asociaciones con el Estado, las reglas institucionales que autorizan los mecanismos de la democracia representativa para las membresías multitudinarias, la incorporación de metodologías perfeccionadas y el adelanto tecnológico en los registros contables para un eficaz control, la obligación de la auditoría externa son entre otros importantes dispositivos encaminados al crecimiento y funcionalidad de las Cooperativas». Entre estos elementos existen preocupaciones del autor en los momentos preconstitutivos y constitutivos de la forma social que entiende como la más perfecta de las economías sociales.

#### **4. REIVINDICAR EL ACTO COOPERATIVO EN EL MARCO DE UN DERECHO COOPERATIVO INTERNACIONAL**

##### **4.1. LOS ORÍGENES DEL ACTO COOPERATIVO**

El acto cooperativo tiene un gran reconocimiento desde aquella ponencia presentada por nuestro homenajeado junto a Ricardo José Giustozzi y Juan Carlos Basañez en 1969 y que habrían de ejercer una marcada influencia en la redacción de las conclusiones del Congreso. En dicha Carta se afirma que la actividad cooperativa general involucra ciertos actos que por su naturaleza jurídica encuadran en las categorías tradicionales del derecho; empero existen además otros actos y situaciones que no son susceptibles de subsumirse dentro de las que el derecho común reconoce, sino que son específicamente cooperativos. «Como elementos esenciales de los actos específicamente cooperativos, diferenciadores frente a toda clase de otros actos jurídicos se enuncian: a)

Sujeto: el cooperador en cuanto a su condición de tal y la cooperativa en cuanto está constituida y funciona de acuerdo con los principios universalmente aceptados; b) Objeto de acuerdo a los fines de la cooperativa; C) Servicios sin ánimo de lucro. Vale decir que para el Congreso de Mérida el acto cooperativo es el celebrado entre la cooperativa y su asociado en cumplimiento del objeto social de aquella, con causa no lucrativa. En 1971 el concepto de *acto cooperativo* es recibido en la ley brasileña n.º 5764 en su artículo 79. Aún hoy continúa el debate respecto de la utilidad del concepto de *acto cooperativo* y su no inclusión en algunas de las legislaciones del continente» (Shujman, 2015).

#### **4.2. DOS ORILLAS DEL ATLÁNTICO, DOS MODELOS COOPERATIVOS**

El modelo latinoamericano cuenta con una propuesta de legislación que es el proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. Por su parte, el modelo europeo tiene como punto de referencia el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea -SCE- aprobado en 2003. Mientras el proyecto de Ley Marco de América Latina es defendido y aceptado por los diferentes países de la región, el modelo de la Unión Europea tiene muchos críticos porque consideran que es apropiado para algunos sistemas jurídicos de Europa, pero no lo es para otros.

El acto Cooperativo es reconocido por parte de la doctrina especializada como una especie de negocio jurídico típico y un elemento central del Derecho Cooperativo. Es posible suponer que la recepción del instituto en las diferentes legislaciones de los países latinoamericanos influenciará de forma relevante en la generación de un ambiente institucional más favorable para la expansión del sector<sup>3</sup>.

### **5. ESTUDIO DE LOS MARCOS LEGALES COOPERATIVOS COMPARADOS. INICIATIVA DEL PARTENARIADO ACI-UE**

#### **5.1. INTRODUCCIÓN**

Como presidenta de ACI América y como abogada he encontrado que la legislación debe responder a las necesidades de la gente. Por tanto, como

---

<sup>3</sup> “La comprensión del acto cooperativo constituye una llave para reconocer ontológicamente el régimen jurídico adecuado para las actividades principales de las cooperativas, en el campo de la tributación, del trabajo de la concurrencia, del consumo previsional o regulatorio” (Gaudio, 2018: 115).

movimiento primero necesitamos recabar las necesidades mediante el trabajo de los expertos y con esa información y el trabajo de los doctrinos es que es posible construir las nuevas legislaciones. Es por esto que entiendo importante sistematizar esta información de forma de dar respuesta a las preguntas que nos convocan.

## 5.2. ¿QUÉ ES EL ESTUDIO DE LOS MARCOS LEGALES?

En el Congreso Continental de Derecho Cooperativo realizado en San José de Costa Rica entre el 20 y 22 de noviembre del 2019 se analizó el Estudio de los Marcos Legales Cooperativos comparados, en el marco del Partenariado ACI-UE. Comprende varias de las investigaciones globales que proporcionan información relevante para la implementación y fortalecimiento de las actividades internacionales. El análisis de los marcos legales es una de estas iniciativas. De esta forma se ha generado el intercambio de conocimientos, la evaluación y la mejora de marcos jurídicos cooperativos para responder a las necesidades de los miembros y apoyar los esfuerzos de la promoción<sup>4</sup>.

## 5.3. PUNTOS COMUNES EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Entre las preguntas a los expertos de cada país y que fueron trasladadas al Movimiento Cooperativo de cada era: ¿Cómo había influido la legislación en el desarrollo cooperativo en el país? y ¿cuáles serían las necesidades a contemplar en un cambio legislativo en el caso de ser necesario?

## 5.4. LOS CASOS PARTICULARES DE ESTUDIO<sup>5</sup>

a. **En el caso de Perú** consideran «que la legislación no ha venido ayudando a la consolidación de las cooperativas en Perú. En ese sentido urge dotar al Sector Cooperativo de una legislación moderna e integral que le brinde seguridad jurídica para desarrollarse sin contingencias. [ ] Dificulta el desa-

---

<sup>4</sup> La metodología de la investigación fue construida con el apoyo del Instituto Europeo de Investigación sobre empresas Cooperativas y Sociales (Euricse). Los expertos nacionales redactan los informes respondiendo una serie de preguntas que se plantean y de los resultados de la encuesta a miembros.

Los resultados de los informes y las conclusiones planteadas por los expertos nacionales otorgan una información a Cooperativa de las Américas, para la incidencia del sector en los cambios legislativos coincidentes con lo señalado hasta la fecha por la mayoría de los estudiosos del Derecho Cooperativo.

<sup>5</sup> Información extraída del sitio web: [coops4dev.coop](http://coops4dev.coop).

rollo de las cooperativas el no contar en la actualidad con un Texto Único Ordenado de la LGC que recoja en un solo documento las normas que se mantienen vigentes. Debido a ello existen incluso autoridades que formulan observaciones a determinados actos practicados por las Cooperativas amparándose en una normatividad derogada. [ ] El no reconocimiento constitucional y el no adecuado tratamiento fiscal del acto cooperativo».

**b. En cuanto a Ecuador** en las recomendaciones para el Marco legal nacional vigente plantean «pugnar porque las cooperativas tengan su propia ley que las separe de otras organizaciones sociales, que no se apegan a los principios cooperativos. Lograr que se dé una supervisión diferente a las cooperativas de ahorro y crédito, en virtud del giro de su negocio. Lograr que se establezcan y respeten los principios cooperativos universales en la norma y se fomente la aplicación de los mismos en las organizaciones. Armonizar a la realidad de las cooperativas otras normas generales tales como la Ley Orgánica de Régimen Tributario, Código Orgánico General de los Procesos, Código Orgánico Monetario y Financiero». Desde el Salvador señalamos las siguientes recomendaciones: «Que se reconozca el acto cooperativo procesalmente, a fin de tener una jurisdicción especial. Que se compilen todos los decretos y leyes relativas a regular la actividad de las cooperativas las cuales se encuentran dispersas. Que se respete en las leyes normativas y cualquier otro documento la naturaleza jurídica de las cooperativas a fin de que estas no sean consideradas y tratadas como entes financieros con fines de lucro».

**c. La legislación cooperativa en Guatemala** evidencia serias deficiencias e insuficiencias y para ello informan la necesidad de las siguientes recomendaciones: «separar de la legislación cooperativa, que regula con exclusividad a las cooperativas, de las normas que crean y regulan a los organismos públicos encargados de las mismas, en virtud de que técnicamente resulta inadecuado la subsistencia en un mismo cuerpo legal de normas de derecho público y privado, estas últimas de pertenencia cooperativa. Necesidad de una legislación que identifique con precisión jurídica a las cooperativas como personas jurídicas especiales y de naturaleza privada. Establecer fundamentos claros sobre inscripción de las cooperativas y consiguiente reconocimiento de la personería jurídica, desarrollando procedimientos simplificados y expeditos sobre el tema».

**d. Desde República Dominicana** las recomendaciones son las siguientes: «La adopción de un nuevo marco jurídico denominado Código Cooperativo de la República Dominicana que procure asegurar fortaleza de los Valores y Principios Cooperativos y la Identidad Cooperativa como modelo de transparencia que desde la SuperCoop coadyuven a ejes de Supervisión y Regulación de las Cooperativas para consolidar un mejor ejercicio para sus actividades,

servicios financieros y cumplir con los objetivos de su responsabilidad social. Reconocimiento del acto cooperativo como el eje para el tratamiento de las cooperativas en materia fiscal». Y entre las conclusiones me permito señalar lo siguiente planteados por República Dominicana porque marca la realidad del continente en este tema: «Armonizar a la luz del Derecho Cooperativo el marco constitucional cooperativo para articular políticas jurídicas propositivas al interior del Estado para diluir amenazas latentes derivadas del Proyecto de Modificación de la Ley Monetaria y Financiera n.º 183/02 y del acoso de la Autoridad Monetaria y Financiera que propician medidas que ponen en riesgos de desaparecer a algunas de las cooperativas existentes porque no están en condiciones de soportar dicho impacto financiero». Desde Colombia rescato lo siguiente: «Avanzar hacia la modernización de la normatividad, reconociendo la naturaleza del Sector como factor de inclusión, transformación productiva y cambio social que garantice seguridad y estabilidad jurídica, tomando como referencia la Resolución 56/114 de la Asamblea General de la ONU de 2001 y la Recomendación n.º 193 del 2002 de la OIT sobre la Promoción de Cooperativas. Crear el Fondo de Promoción y Fomento como un mecanismo parafiscal, administrado por el gremio, con el objeto de promover la creación, funcionamiento, asistencia técnica y consolidación de las Cooperativas».

**e. Desde Paraguay** creemos oportuno señalar la siguiente recomendación: «Debería promulgarse una Ley que promueva y ampare las Cooperativas de Trabajo, estableciendo incentivos a la contratación de sus servicios permitiéndoles participar dentro de un esquema de equidad en las licitaciones públicas y haciendo respetar el derecho cooperativo y evitando la confusión reinante sobre la inexistencia de la relación de dependencia y subordinación».

**f. En cuanto a Chile** las recomendaciones para mejorar el marco legal nacional son «evitar el trato desigual que existe entre las cooperativas y las sociedades anónimas. Incorporar y reconocer en la Constitución Política de la República la función social que cumplen las Cooperativas. Se deben hacer ciertos ajustes a la actual ley de cooperativas para simplificar ciertas normas allí contenidas, por ejemplo, la norma de género, la norma de devolución de capitales de las cooperativas de ahorro y crédito».

**g. Desde Argentina**, se señala «reconocimiento expreso de la diferencia cooperativa en la legislación referida a distintos servicios evitando el trato igualitario cuando existen diferencias objetivas con las empresas lucrativas. Simplificación de los trámites administrativos para la constitución legal y reformas de los estatutos cooperativos. Modernización del régimen de reuniones de los órganos sociales permitiendo reuniones a distancia y registros contables y certificados de aportes por medios digitales. Reconocimiento de

las cooperativas como no sujetas al impuesto a las ganancias en lugar de considerarlas exentas. Reconocimiento al Acto Cooperativo como el eje para el tratamiento de las Cooperativas en materia fiscal».

**h. Bolivia** señala la necesidad de la creación de legislación específica en materia de Cooperativas de Trabajo asociado. Legislación especial para los trámites administrativos, la inserción de incentivos impositivos, el sector no es considerado en estos aspectos.

**i. Panamá** señala entre las recomendaciones «que se debiera establecer por la vía legal un organismo integrado por asociados del sector público y asociados del cooperativismo, que sirva de asesor al gobierno nacional en la fijación de las políticas cooperativas. El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo debe ejecutar planes que promuevan la constitución de cooperativas juveniles».

**j.** Entre las recomendaciones señaladas por **Puerto Rico** es de destacar: «Mejorar la definición de conceptos claves como el Acto Cooperativo, el Derecho Cooperativo y el Interés limitado al capital».

**k.** En cuanto a **Costa Rica** señala que es importante lograr que en la legislación cooperativa y en el resto del ordenamiento positivo del país se reconozca el acto cooperativo con sus características fundamentales y de ahí se derive la actualización de la Ley de Asociaciones Cooperativas. Se requiere una nueva regulación que permita esquemas novedosos para la capitalización de las organizaciones. También es necesario normar sobre las Cooperativas de Consumo y Vivienda.

**l. Desde México,** se señala «permitir la operación de actividades o servicios financieros que actualmente están reservados a grupos financieros con enfoque mercantilista. Establecer la responsabilidad de un órgano del estado mexicano de llevar el registro de cooperativas para mantener el padrón actualizado que permita la integración, control y desarrollo de propuestas, así como la interlocución con las diferentes entidades del sector público. Definir con toda claridad el concepto de Acto Cooperativo, así como sus alcances, consecuencias y la competencia de los tribunales y órganos del Estado encargados de su aplicación. Establecer mecanismos obligatorios para dar cumplimiento a lo que actualmente ordena la Ley General de Sociedades Cooperativas».

**m. Desde Uruguay** se recomienda el reconocimiento del acto cooperativo como el eje para el tratamiento de las cooperativas en materia fiscal. En una reforma constitucional incorporar el reconocimiento y apoyo al cooperativismo y la Economía Social. Estudiar la forma de estimular legalmente la Cooperación entre Cooperativas.

## 6. CONCLUSIÓN

Explicitados los aportes de los distintos países no tenemos duda de la necesidad de marcos normativos que traduzcan claramente la *identidad cooperativa*. La legislación cooperativa debe traducir un contenido claro en cuanto a la inclusión de los principios cooperativos y su contenido no debe ser otro que los que se encuentran definidos a nivel del cooperativismo internacional. Así serán fuentes de derecho cooperativo como principios generales y aportarán un criterio de interpretación del derecho cooperativo. No hay duda que el lograr que la legislación de cada país traduzca la *identidad cooperativa* significa una ardua tarea de posicionar mejor a las cooperativas frente a los gobiernos de la Región y Parlamentarios, debiendo fortalecer las organizaciones de representación.

La necesidad de una construcción dogmática del Acto Cooperativo y como Cracogna (1986) señalaba en la Argentina «la noción de acto cooperativo constituye el logro más destacable que la moderna doctrina del derecho ha logrado». La vigencia de este concepto jurídico y la interpretación deben lograr un resultado en su aplicación práctica y no solo como una construcción teórica. Para ello estimo que estamos en una etapa diferente en cuanto al conocimiento y manejo del *acto cooperativo* por parte de las representaciones gremiales y que forma parte de la reivindicación en este momento más sentida por parte del movimiento cooperativo para marcar las asimetrías existentes con otro tipo de organizaciones o sociedades existentes.

Espero que sea materia de revisión legal las reclamaciones que desde larga data realizan las cooperativas sobre los procesos de constitución y obtención de la Personería Jurídica e Inscripción Registral. Es necesario que los Registros Nacionales de Cooperativas se limiten a efectuar un control de legalidad sobre el Estatuto Social. Se descarta todo posible control de mérito, oportunidad o conveniencia. Pero a pesar de ser reiterado este planteo, en los hechos las formalidades continúan impidiendo el desarrollo de nuestras organizaciones y abriendo el camino a otro tipo de figuras jurídicas con menos requisitos formales. Jurídicamente las cooperativas debemos hacer primar la libertad de asociación, derecho constitucional que es pilar del sistema democrático y republicano de gobierno.

El control o supervisión, es complejo en aquellos países en que no existe una legislación clara y específica cooperativa. Aquí se ha observado una fortaleza de la ley, limitando el actuar estatal en su rol de supervisión, ya que como establecen la mayoría de las constituciones, el Estado no puede apartarse de la ley (principio de legalidad). Al respecto invito a leer mi trabajo publicado en *O pensamento feminino na construcão do direito cooperativo* (2017: 155). Pero, en

definitiva, tal como expresé «es necesario mayor simplicidad en la formalización y contralor» (Fernández, 2017: 164).

### **6.1. EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ha quedado demostrado a lo largo de la historia, tanto a nivel regional como mundial que el marco de políticas públicas de cada país es un factor clave para explicar la potencia o la inhibición del desarrollo cooperativo. Resulta cada vez más evidente y urgente el posicionamiento de la voz de las cooperativas como expresiones democráticas de la economía en los ámbitos de gobernanza global aportando su punto de vista específico a las reglas de juego de carácter internacional.

Habrá que tener presente que las políticas públicas representan las diversas formas (leyes, programas públicos, institucionalidad) a partir de las cuales todo gobierno procura resolver las problemáticas identificadas como prioritarias, objetivos, acciones y resultados que varían en función de la perspectiva y comunicación entre la administración del Estado en diálogo con los ciudadanos por tanto siempre sometida a tensiones en intereses, de las cuales las cooperativas son parte.

No hay *desarrollo sostenible*, ni será posible un avance sustantivo hacia los ODS en el continente sin un cambio importante en el protagonismo de los actores que impulsan los procesos económicos de nuestra región, donde el papel de las cooperativas está llamado a ser central. Las cooperativas son el modelo empresarial que mejor reúne eficacia y eficiencia económica, con inclusión social, construcción de equidad e igualdad, sobre bases de solidaridad y responsabilidad social, involucrando de forma plena el cuidado de nuestro ambiente.

Tampoco habrá desarrollo sostenible en nuestra región sin una profundización democrática que favorezca la paz, que involucre todas las miradas, para lo cual el Movimiento cooperativo regional debe jugar un papel imprescindible como el interlocutor social estratégico, en alianzas con los gobiernos, con otras expresiones de la sociedad civil, y en particular con las organizaciones intergubernamentales de las Américas.

### **6.2. EL ROL DE LA RECOMENDACIÓN 193 DE LA OIT**

Para comprender el rol de la recomendación basta con leer el cap. II.6 «los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función inspirados en los

valores y principios cooperativos». A veinte años de su aprobación, aún no han sido plenamente incorporados en las normativas e instrumentos de política pública de una parte sustantiva de los países de la región, y que, aun cuando pueden señalarse avances, muchas modalidades cooperativas encuentran frenos o son ignoradas, como palancas de desarrollo y sustentabilidad.

Finalmente, la dimensión de desarrollo sostenible ha orientado a Cooperativas de las Américas a la vanguardia del compromiso de aportar a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus 17 objetivos y 169 metas, que se convirtió en un Plan de Acción para la comunidad mundial. Representa una brújula, un horizonte y una guía para que los diferentes modelos de desarrollo corrijan los efectos de las crisis en términos de derecho a la salud, al trabajo, eliminar el hambre y la pobreza, asegurar el cuidado del ambiente. Cooperativas de las Américas, incorporó este objetivo de *desarrollo sostenible* en su Plan Estratégico, con el propósito de «fortalecer su capacidad regional para promover y defender a las cooperativas como constructoras de sostenibilidad económica, social y ambiental de forma coherente con su identidad».

En definitiva, muchos han sido los avances, pero también muchos los desafíos y temas pendientes que deben ser prioridades en los próximos años. Es necesario avanzar en la adecuación de marcos normativos no solo en los países donde están quedando obsoletos en una mirada comparada del derecho cooperativo regional, sino en general con una mirada internacional, protectora de la sostenibilidad y que provenga con la fuerte voz del movimiento cooperativo. Además, debemos redoblar el noble esfuerzo e inculcar en los más jóvenes lo grato y valiente que es dedicar nuestras vidas a estudiar y a ayudar al prójimo, no por el hecho del trabajo o riqueza, o del mero reconocimiento por vanidad, sino por el hecho mismo de Ser. Es que debemos ser más Kantianos o en este caso más *Cracognanos* y «siendo un fin en sí mismo cada ser humano es único y no puede ser sustituido por nada ni por nadie porque carece de equivalente. No posee un valor relativo, un precio, sino un valor intrínseco llamado “dignidad”».

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Amorín, M. y Algorta, P. (2010). *Sociedades cooperativas: sistema y derecho cooperativo*. Montevideo: La Ley.
- Chaves Gaudio, R. (2018). «La vanguardia latinoamericana y la insuficiente incorporación legislativa del acto cooperativo». *Derecho cooperativo latinoamericano*. Schujman y Chaves (Coord.). Curitiba: Juruá.

- Cracogna, D. (1986). *Estudios de Derecho Cooperativo*. Buenos aires: InterCoop Editora Cooperativa Ltda.
- Cracogna, D. (3 y 4 de agosto de 1990). *El proyecto de ley marco para las cooperativas de América Latina, sentido y alcances*. Seminario Iberoamericano de actualización, Montevideo.
- Cracogna, D. (1992) *Problemas actuales del Derecho Cooperativo*. Buenos Aires: InterCoop Editora Cooperativa Ltda.
- Ferraz Texeira, M y Ferraz Texeira, M. (Eds.). (2017). *O Pensamento Feminino na Construção do Direito Cooperativo*. Brasília: Vincere Editora.
- Guarco, A. (2020). *Principios cooperativos en acción: frente a los desafíos de la agenda global*. Buenos Aires: InterCoop Editora Cooperativa Ltda.
- Pastorino, R. J. (1993). *Teoría general del Acto Cooperativo*. Buenos Aires: InterCoop Editora Cooperativa Ltda.
- Reid, M. (2018). *El continente olvidado: una historia de la nueva América Latina*. Colombia: Editorial Crítica.
- Schujman, M. S., y Chaves Gaudio, R. (Eds.). (2015). *Derecho cooperativo latinoamericano (Vol. 1)*. Curitiba: Juruá Editora.
- Tadjudje, W. y Douvitsa, I. (Eds.). (2020). *Perspectives on Cooperative Law*. Singapur: Springer.