

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.^a
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.^a
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 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

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
<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



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

Capítulo 1. Quel droit coopératif? Un assemblage d'idees, reques d'ailleurs.....	17
Hagen Henry	
Capítulo 2. La renovación democrática y el límite del mandato.....	37
Carlos Torres Morales	
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	53
Enrique Gadea Soler	

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

**Capítulo 11. Los enredos jurídicos del derecho cooperativo
y el derecho de la economía social y solidaria..... 199**

Willy Tadjudje

**Capítulo 12. La autoayuda y la ayuda mutua, un doble valor
cooperativo 209**

Antonio José Macías Ruano

Bloque II

Derecho comparado e internacional

**Capítulo 13. La empresa social en la legislación y en las políticas
de la UE 231**

Antonio Fici

**Capítulo 14. Asian co-operative laws from developmental
state and norm localization perspectives..... 257**

Akira Kurimoto

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

Graciela Fernández Quintas

**Capítulo 16. Una mirada comparada a las instituciones públicas
para el desarrollo cooperativo en Hispanoamérica 289**

Jaime Alcalde Silva

**Capítulo 17. La realización de cooperativas transfronterizas
en el Mercosur: el siguiente paso en un legado..... 317**

Leonardo Rafael de Souza

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

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

CAPÍTULO 16

Una mirada comparada a las instituciones públicas para el desarrollo cooperativo en Hispanoamérica¹

JAIME ALCALDE SILVA

*Profesor Asociado de Derecho Privado
Pontificia Universidad Católica de Chile*

Sumario: 1. Introducción. 2. Una mirada a la cartografía jurídica de Hispanoamérica respecto del fomento cooperativo. 2.1. Argentina. 2.2. Brasil. 2.3. Chile. 2.4. Colombia. 2.5. Costa Rica. 2.6. Ecuador. 2.7. México. 2.8. Paraguay. 2.9. Perú. 2.10. Uruguay. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Antes de explicar la materia de esta colaboración, conviene evocar un recuerdo que da sentido a las palabras que siguen. Este texto se ofrece en homenaje al profesor Dante Cracogna al cumplirse su octagésimo cumpleaños y versa sobre un aspecto que forma parte de su legado. A él se debe la profundización de los estudios de derecho cooperativo en Hispanoamérica, especialmente gracias a la realización de los Congresos Continentales de Derecho

¹ Este trabajo es parte del proyecto intitulado “Innovación social corporativa desde el Derecho y la Economía”, de la Convocatoria 2020 del procedimiento de concesión de ayudas a proyectos de investigación I+D+I en el marco de este Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020, Universidad de Almería y Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ID núm. R&D&I UAL2020-SEJ-C2085, que dirige el profesor Carlos Vargas Vasserot.

Cooperativo que han cumplido ya cinco decenios (Cracogna, 2022)² y la Ley Marco de Cooperativas para América Latina (1988), sin contar con el aporte comparatista de alcance universal que efectuó al coordinar hace una década, junto con otras dos prominentes figuras vinculadas a la disciplina, el *International Handbook of Cooperative Law*, publicado por la Editorial Springer (Cracogna, Fici y Henry, 2013).

Vaya ese recuerdo personal. Conocí al profesor Cracogna una mañana de invierno en un antiguo campus universitario chileno. La ocasión provino del “Seminario sobre experiencias internacionales de marco jurídico para el sector cooperativo”, celebrado el 21 de julio de 2021 en la Universidad de Santiago de Chile, donde estaba invitada también Gemma Fajardo García, de quien había sido alumno en la asignatura sobre de principios cooperativos impartida en el programa de doctorado del Departamento de Derecho Mercantil de la Universidad de Valencia durante el curso 2008-2009 (Alcalde Silva, 2009). El artífice del encuentro fue Mario Radrigán Rubio, común amigo, a quien Chile debe la visibilidad de la economía social y cooperativa como disciplina de estudio gracias a la creación del Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa (CIESCOOP) creado al alero de la Facultad de Administración y Economía de universidad anfitriona y a su cargo como primer jefe de la División de Asociatividad y Economía Social (DAES) dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo entre 2014 y 2015. Además de compartir en el panel dedicado a los marcos jurídicos para el cooperativismo, donde me correspondió exponer la situación y desafíos del caso chileno (Alcalde Silva, 2011), tuve la oportunidad de acompañar al profesor Cracogna en la visita que los tres ponentes provenientes del campo del derecho hicimos al Departamento de Cooperativas. Fue una grata experiencia y mi primer contacto con la institucionalidad pública chilena en la materia.

Pronto volví a tener noticias del profesor Cracogna. En octubre de 2011, me envió un correo electrónico para invitarme a escribir el capítulo sobre Chile en el atlas de derecho cooperativo que dirigía junto a Hagen Henry y Antonio Fici, ambas prominentes figuras en la materia. Aunque quedé desconcertado por la invitación debido a la poca dedicación que había prestado a ese tema, decidí aceptar por el desafío que significaba resumir el régimen aplicable a las cooperativas en mi país en quince páginas (Alcalde Silva, 2013a;

² El Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo se celebró en noviembre de 1969 en la Universidad de los Andes (Mérida, Venezuela). La segunda versión fue en agosto de 1976, en San José de Puerto Rico. La tercera edición se realizó en Rosario (Argentina), en julio de 1986. El cuarto congreso tuvo lugar en Brasilia, en agosto de 1992. La quinta edición se llevó a cabo en Guarujá (Brasil), en octubre de 2013. La séptima edición se celebró en noviembre de 2019, en San José de Costa Rica. El octavo congreso fue realizado en Asunción (Paraguay) durante el mes de octubre de 2022.

con algo más de desarrollo, Alcalde Silva, 2013b). El libro apareció en 2013 y ese año nuestro homenajeado, en unión con Cooperativas para las Américas, capítulo regional de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), decidió organizar una quinta versión del Congreso Continental de Derecho Cooperativo tras dos décadas de interrupciones. El congreso se desarrolló durante los días 8, 9 y 10 de octubre de ese año, en la localidad brasileña de Guarujá. Además de volver a ver al profesor Cracogna, en ese encuentro pude conocer personalmente a Antonio Fici, Hagen Henry y Carlos Vargas Vasserot, además de tantos otros autores que se han dedicado con particular esmero al estudio del derecho cooperativo y de la economía social (Alcalde Silva, 2014).

En los dos años siguientes me correspondió devolver la invitación y fue así como el profesor Cracogna visitó Santiago de Chile para participar en el seminario “Cooperativas: Un nuevo impulso de crecimiento para Chile”, celebrado en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile el 30 de septiembre de 2014, y en el congreso internacional “150 años del Código de Comercio. Pasado, presente y futuro de la codificación mercantil”, que tuvo lugar en el 23 de noviembre de 2015 en el Salón de honor del edificio histórico del Congreso Nacional chileno. En esta última actividad, nuestro invitado se refirió a las novedades y problemas del Código Civil y Comercial de la Nación, que había entrado en vigor el 1 de agosto de ese año en sustitución del Código de Civil de 1867 y del Código de Comercio de 1862 (Cracogna, 2018). Por esos años tuvimos también la ocasión de encontrarnos en Buenos Aires, donde conocí a su mujer.

En 2016 volvimos a coincidir con ocasión del VI Congreso Continental de Derecho Cooperativo, celebrado en Montevideo entre los días 16 y 18 de octubre. En esa oportunidad me pidió que asumiera una de las conferencias relativas a los ejes temáticos del congreso. Me correspondió la supervisión de las cooperativas en la región. Lamentablemente, la revuelta social iniciada en Chile el 18 de octubre de 2019 me impidió participar en la versión siguiente del congreso continental (la VII), que tuvo lugar en San José de Costa Rica durante los días 20, 21 y 22 de noviembre de ese año. Poco antes habíamos coincidido en el XIV Congreso Argentino de Derecho Societario y X Congreso Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa, celebrado en Rosario (Argentina) entre el 4 y 6 de octubre de ese año, donde el profesor Cracogna presidió el panel dedicado a las sociedades de beneficio e interés colectivo (Cracogna, 2023). Tras dos años de confinamiento más o menos estricto impuesto por la pandemia de COVID-19, donde el correo electrónico sustituyó la relación personal, tuve la oportunidad de volver a ver al profesor Cracogna en el VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, celebrado en Asunción entre el 27 y el 29 de octubre de 2022 (Alcalde Silva, 2022). Ahí nació la idea de rendirle un homenaje mediante una obra colectiva, a la

que me sumé presto y con gran alegría. Dedico este texto a la trayectoria de un maestro de generaciones en el ámbito del derecho cooperativo.

El tema elegido para este trabajo pretende dar una vuelta de tuerca a aquel que el mismo profesor Cracogna me pidió desarrollar en 2016. Esa vez se trataba de explicar el modo en que los Estados supervisan el actuar de las cooperativas. Con matices, la mayoría de los ordenamientos jurídicos tienen algún sistema de control público para las cooperativas (García Müller, 2022: 2055-2137), aunque sea para fines de registro (Henrÿ, 2013: 76-80). Sin embargo, no todos contemplan estructuras de fomento del sector, asumido que se trata de un área que, por sus valores y principios, requiere ser promovida e impulsada, como recuerda la Recomendación núm. 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobada en 2002 (núm. 3). De ahí que el propósito de esta contribución consista en revisar el marco jurídico aplicable a los organismos público de fomento del sector cooperativo en Hispanoamérica. El enfoque es de corte descriptivo: después de algunas ideas generales sobre la convivencia de separar el fomento de la supervisión fundadas en el deber de injerencia y en el impacto positivo que aportan las cooperativas, se analiza la situación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Cumple advertir que algunos de esos países se encuentran tratados en el estudio intitulado *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* y preparado por encargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperativas para las Américas, que fue publicado en abril de 2022 (Correa Mautz, 2022b).

Como fuere, y pese a la orientación que se ha dado a esta colaboración, ello no impide que, como cierre de la revisión de las normativas locales para el fomento cooperativo, se incluya una valoración de las tendencias que se observa en la materia. Ella busca servir de acicate a nuevos desarrollos en la materia.

2. UNA MIRADA A LA CARTOGRAFÍA JURÍDICA DE HISPANOAMÉRICA RESPECTO DEL FOMENTO COOPERATIVO

El análisis de la institucionalidad pública relativa al fomento del sector cooperativo en Hispanoamérica es una materia que cuenta ya con presentaciones comparadas, tanto con una mirada general de la región como particular de algunos ordenamientos relevantes. Destacada entre ellos el recién mencionado informe elaborado al alero de la CEPAL y Cooperativas para las Américas por Felipe Correa (Correa Mautz, 2022b), quien coordinó un proyecto de investigación que examinó la situación del sector cooperativo, su ins-

titucionalidad y las políticas públicas en la materia en ocho países de la región. Se trata de Argentina (Schujman, 2022), Brasil (Pereira Morais, 2022), Chile (Radrigán Rubio, 2022), Colombia (Bucheli Fabián y Salazar Villano, 2022), Costa Rica (Borge Marín, 2022), Ecuador (Jácome Estrella, 2022), México (Rojas Herrera, 2022) y Uruguay (Martí, 2022).

El informe final evacuado por el editor (Correa Mautz, 2000a) constata que en la última década se ha producido un importante fortalecimiento de la institucionalidad pública cooperativa en el continente. Sobre la base de estadísticas oficiales, se observa que a partir de 2008 se triplica la tasa de crecimiento de las organizaciones cooperativas, lo que permite conjeturar que se trata del resultado tanto de un importante proceso de fortalecimiento institucional y político, como de la inclusión de planes y programas de políticas públicas especialmente dirigidos a este sector. El estudio muestra cómo los países que tienen un mayor desarrollo cooperativo (medido de acuerdo con el porcentaje de la población nacional que es socia de alguna cooperativa) tienen también una institucionalidad de fomento especializada con una elevada dotación de funcionarios y de recursos públicos. De ahí que la lección sea que el fortalecimiento de estos organismos públicos (que suelen abarcar también el campo más amplio de la economía social y solidaria) o su creación comporta un camino prometedor para promover el sector cooperativo en la región.

Desde este insumo se puede comenzar a reflexionar. Por cierto, no corresponde ahora abordar si es o no conveniente que el Estado controle y supervise a las cooperativas, sobre todo cuando no existe un régimen paralelo aplicable a las demás sociedades, por mucho que ese trato diferenciado suponga una discriminación arbitraria y provoque externalidades negativas. Basta con centrarse en la necesidad de que ellas, así como otras entidades de la economía social, reciban de parte del Estado fomento y promoción. Esto abre un doble derrotero. El primer camino se refiere al principio de subsidiariedad, que es uno de los pilares basales que configura el orden social y que muchas veces ha resultado desvirtuado por una aproximación reduccionista y de corte neoliberal (por ejemplo, la crítica que hace Cristi (2021: 171-194); un estudio acabado del principio en Delsol, 2021). Bien mirado, este principio supone una conjunción de libertad y solidaridad, que se puede expresar con la siguiente fórmula: “Todo lo que pertenece a una sociedad o grupo inferior debe ser ejecutado por el grupo en cuestión, a menos que éste no pueda hacer. En tal caso, la sociedad inferior precisa la ayuda de la sociedad inmediatamente superior a ella” (Wilhelmsen, 2021: 159).

Este concepto admite un desglose entre un aspecto negativo (o principio de prescindencia) y otro positivo (o deber de injerencia), pero que se reclaman entre sí de manera inescindibles. El aspecto negativo expresa la libertad,

vale decir, el respeto a la autonomía de los cuerpos intermedios para desarrollar sus fines que son propios en la medida que ellos se encuadren dentro de los límites que fija el respectivo ordenamiento jurídico. El aspecto positivo es reflejo de la solidaridad como expresión de un compromiso efectivo con el bien común. En las relaciones entre el Estado y las sociedades inferiores, aquel tiene una función mucho más amplia que la escuálida y simple “no intervención”: su función no se agota en sólo dejar hacer a los grupos, respetándoles el ámbito de acción donde son soberanos. Su papel es mucho más exigente y exige un compromiso del poder público por fomentar, estimular, ordenar, suplir y completar a los cuerpos intermedios en todo aquello que sea necesario para que cumplan los fines que su naturaleza contempla. En otras palabras, la sociedad superior apoya o auxilia a la inferior con el objeto de que ésta se afirme en lo que le es propio, admitiendo la especificidad y autonomía de aquélla (Widow Antoncich, 1984: 122). De aquí nace la solidaridad y las preocupaciones (con las respectivas atribuciones de competencias) de aquello que se denomina “Estado social”, que se encuentra ante el deber de velar por las necesidades sociales ante el retiro, desidia o desinterés de los particulares. El Estado debe apoyar a las organizaciones inferiores para que ellas dispongan de lo que necesitan de acuerdo con su nivel de competencia y, cuando se requiera, ha de suplirlas en el defecto que tenga para que no se vea afectado el bien común (Widow Antoncich, 1984: 123). En suma, una adecuada “conjunción entre subsidiariedad y solidaridad justifica las políticas de bienestar social” por parte del Estado (Alvear Téllez, 2015: 341).

Pero hay un segundo sendero que debe ser tenido en cuenta y que se conecta con el anterior. Se trata de la pregunta sobre por qué ha de fomentarse la economía social, en especial las cooperativas, como forma de organización dentro de una comunidad. Al respecto, las dos justificaciones principales ha sido la existencia de un mandato público (principalmente, el reconocimiento constitucional del sector o de alguna de sus figuras) y la generación de utilidad social (Chávez, Gallego y Savall, 2020: 50-51). Esta segunda razón es la de mayor importancia, puesto que permite explicar la necesidad de una acción estatal de fomento incluso en ordenamientos que no contienen una norma superior que ordene la existencia de políticas públicas en tal sentido³.

³ Por cierto, hay dos formas de consagrar un mandato público respecto de la economía social o alguno de sus actores. Uno es expreso y el otro, tácito. Chile cuenta en su historia constitucional con ejemplos de ambos casos. Había un reconocimiento expreso a las cooperativas en la garantía de participación ciudadana introducida por la Ley 17.398 como art. 10, núm. 17 de la Constitución Política de 1925. Algo similar sucedía con el art. de la Propuesta de Constitución Política elaborada por la Convención Constitucional y que fue rechazada en el plebiscito de 4 de septiembre de 2022 (arts. 59, núm. 5 y 73). En cambio, el mandato es tácito en los arts. 1° (promoción del bien común y subsidiariedad) y 3° (desarrollo equitativo y solidario

Las entidades de economía social en general y las cooperativas en particular son organizaciones que aportan valor añadido para el logro del bien común. Esto ha sido constatado de forma unánime en diversas instancias. Se puede señalar, entre los muchos reconocimientos que ha habido al respecto, la Recomendación núm. 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobada en 2002 y el Documento de posición del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria intitulado “Avanzar en la Agenda 2030 a través de la economía social y solidaria” y publicado en 2022.

Efectuado este exordio sobre el deber del Estado de propender al fomento cooperativo, incluso en ausencia de un mandato constitucional específico, cumple abordar el tratamiento particular de los diez ordenamientos seleccionados, que se disponen en orden alfabético, para intentar un diagnóstico de conjunto como corolario.

2.1. ARGENTINA

La República Argentina tiene una larga historia en fomento del sector cooperativo. Esta clase de asociaciones se encuentran reguladas por la Ley 20.337⁴. En ella se disponía la creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) como la autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas y cuya finalidad principal consistía en concurrir a su promoción y desarrollo (art. 105). Su configuración era la de un organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social, que funcionaba en todo el territorio del país (art. 105). Además de las funciones específicas que explicitaban este cometido (art. 106), el instituto debía prestar apoyo técnico y financiero a los sectores menos desarrollados del movimiento cooperativo, considerando prioritariamente las limitaciones socioeconómicas de los asociados, las necesidades regionales a que respondan los proyectos cooperativos y la gravitación sectorial de éstos (art. 107).

El INAC era conducido y administrado por un directorio formado por un presidente y cuatro vocales designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Bienestar Social, que durarán cuatro años en sus cargos (art. 109). Contaba además con un consejo consultivo honorario en el que estarán representados los ministerios y otros organismos oficiales relacionados con las actividades que realizan las cooperativas, así como las organizaciones

entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional) de la actual Constitución Política.

⁴ Publicada en el Boletín Oficial el 15 de mayo de 1973.

más representativas del movimiento cooperativo, de conformidad con la reglamentación respectiva (art. 111). Ese consejo debía ser convocado para el tratamiento de todos aquellos asuntos que por su trascendencia requieran su opinión y, en especial, cuando hubiese que deliberar sobre los proyectos de reforma del régimen legal de las cooperativas, la distribución de los recursos del INAC que se destinen a préstamos de fomento o subsidios, y la determinación de planes de acción generales, regionales o sectoriales (art. 112).

El INAC se financiaba con las sumas que fijaba el presupuesto general de la Nación y las que se le acuerden por leyes especiales; los créditos que le asignen organismos nacionales, provinciales y municipales; las donaciones, legados, subsidios y subvenciones que recibiese; el reintegro de los préstamos y sus intereses; los saldos no usados de ejercicios anteriores; el importe de las multas aplicadas conforme con las disposiciones de esta ley; las sumas provenientes del sobrante de la liquidación y de los importes no reclamados; y los depósitos previstos para la constitución de una cooperativa (el 5% del capital suscrito) transcurrido un año desde la última actuación (art. 113).

En paralelo existía un Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM), creado por la Ley 19.331 como autoridad de aplicación del régimen legal de las asociaciones mutuales y cuyo fin principal era concurrir a la promoción y desarrollo de las mutualidades, bajo la dependencia del Ministerio de Bienestar Social (arts. 1° y 2°)⁵. También se había creado un fondo para la promoción cooperativa (Ley 23.427⁶).

La situación comenzó a cambiar hacia mediados de la década de 1990. Mediante el Decreto núm. 420/1996 fue creado el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACYM). Poco tiempo después, éste fue sustituido por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) merced al Decreto núm. 721/2000, que dependía originalmente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y que más tarde pasó a la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo⁷. En los últimos años, la entidad ha tenido una función crucial para el posicionamiento y visibilidad de la economía social en Argentina (Muñoz y Zamora, 2021).

La conducción y administración del INAES está a cargo de un directorio integrado por un presidente, dos vocales en representación del Poder Ejecutivo nacional, un vocal en representación de las asociaciones mutuales

⁵ Publicada en el Boletín Oficial el 3 de noviembre de 1971. Poco después, la Ley 20.321, Ley Orgánica de Mutuales (publicada en el Boletín Oficial el 27 de abril de 1973), reemplazó el régimen de estas entidades.

⁶ Publicada en el Boletín Oficial el 3 de diciembre de 1986.

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/inaes> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

y un vocal en representación de las cooperativas (art. 2° del Decreto núm. 721/2000). Cuenta además con un consejo consultivo honorario que es presidido por el presidente del Instituto y compuesto por dos consejeros en representación del Poder Ejecutivo nacional, tres consejeros en representación de las asociaciones mutuales, tres consejeros en representación de las cooperativas, un consejero en representación de los profesionales especialistas en cooperativismo y un consejero en representación de los profesionales especialistas en mutualismo (art. 4° del Decreto núm. 721/2000).

El gasto del INAES es atendido con cargo a los créditos de las partidas específicas del presupuesto nacional que le corresponda (art. 13 del Decreto núm. 721/2000), lo que supone atender a los recursos ya mencionados en la Ley de cooperativas.

Con carácter más general, existe también una Secretaría de Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que articula los distintos programas y acciones orientadas a potenciar el trabajo de los actores de la economía social y solidaria (Decreto núm. 50/2019)⁸. Aunque no existe una ley federal sobre la materia, ella sí está presente en los ordenamientos provinciales y gana fuerza en el país (Torres, 2019).

2.2. BRASIL

En Brasil la Ley núm. 5764, de 16 de diciembre de 1971, define la política nacional de cooperativismo y establece el régimen jurídico de las sociedades cooperativas. En ella se entregaba la orientación general de política cooperativista al Consejo Nacional de Cooperativismo (art. 95), que fue suprimido en 1990. La institucionalidad actual del cooperativismo se articula en torno a la Secretaría de Agricultura Familiar y Cooperativismo (SAF), que fue creada por el Decreto núm. 9667, de 2 de enero de 2019, con la transferencia de competencias de la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAD), hasta entonces de la Casa Civil del Presidencia de la República, a favor del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA)⁹.

De acuerdo con el Decreto núm. 10.253, de 20 de febrero de 2020, mediante el cual se aprueba el régimen estructural del MAPA, la SAF incluye dentro de su organización el Departamento de Desarrollo Comunitario (DDC), el Departamento de Cooperativismo y Acceso al Mercado (DECAM),

⁸ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/economiasocial> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

⁹ <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

el Departamento de Estructuración Productiva (DEP) y el Departamento de Gestión del Crédito para Acceso a la Tierra (DGCF).

Corresponde a la SAF proponer, normatizar, planificar, fomentar, orientar, coordinar, supervisar y evaluar, en el ámbito del MAPA, las actividades relacionadas con la agricultura familiar y los asentamientos de reforma agraria, cooperativismo y asociativismo rural, agricultura urbana y periurbana, agroextractivismo e infraestructura para áreas rurales en el contexto de proyectos productivos. Le corresponde también elaborar las directrices de acción gubernamental para la integración de los beneficiarios de la reforma agraria en la agricultura familiar, así como para el desarrollo de cooperativismo y asociativismo y para la asistencia técnica y la extensión rural. Otras responsabilidades de esta Secretaría son la promoción y coordinación la política de crédito para acceso a la tierra; el fortalecimiento de las las redes de comercialización; la formulación de propuestas y la ayuda en la negociación de acuerdos, tratados o pactos internacionales; y la gestión del registro de agricultores familiares. En fin, la SAF debe contribuir a la reducción de la pobreza en las zonas rurales, a través de acciones para apoyar la generación y expansión de la capacidad productiva en el campo y para mejorar los ingresos de los agricultores.

2.3. CHILE

En Chile las cooperativas se encuentran reguladas por la Ley general de cooperativas, contenida en el Decreto con fuerza de ley núm. 5, de 25 de septiembre de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. En cumplimiento del mandato dado por el art. 2° de la Ley 19.832, el objetivo de este cuerpo legal fue fijar el texto refundido, concordado y sistematizado de la Ley general de cooperativas, que por entonces se recogía en el Decreto Supremo núm. 502, de 1 de setiembre de 1978, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, con aquel contenido en el Reglamento de Reforma Agraria núm. 20, de 5 de abril de 1963, con las modificaciones efectuadas por la propia Ley 19.832 y con los demás textos legales que se refiriesen a las cooperativas. En suma, el objetivo era que toda la legislación cooperativa estuviese dispuesta en una única ley, sin perjuicio del desarrollo reglamentario pertinente¹⁰.

Dicha ley confía al Departamento de Cooperativas (DECOOP) el fomento del sector cooperativo, mediante la promoción de programas destinados al desarrollo de la gestión y capacidad empresarial en las cooperativas, así como

¹⁰ Existe asimismo un Reglamento de la Ley general de cooperativas, sancionado por el Decreto Supremo núm. 101, de 7 de abril de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

la dictación de normas que contribuyan al perfeccionamiento de su funcionamiento, la gestión de un registro de las cooperativas vigentes, la supervisión y fiscalización de las cooperativas, la elaboración de las estadísticas del sector y la difusión de la información de que disponga, relativa al funcionamiento de las entidades supervisadas, mediante los mecanismos que para tales efectos establezca (art. 108)¹¹. Corresponde asimismo a dicho Departamento la supervisión del cumplimiento de las leyes aplicables a esta clase de asociaciones y de sus normas reglamentarias y, especialmente, fiscalizar el funcionamiento societario, administrativo, contable y financiero de las cooperativas de importancia económica, con excepción de aquellas cuya fiscalización, sobre las mismas materias, se encuentre encomendada por la ley a otros organismos, como sucede con algunas cooperativas de ahorro y crédito que se encuentran bajo la supervisión de la Comisión para el Mercado Financiero por disposición de la Ley general de cooperativas y la Ley general de bancos (art. 109)¹².

Sin embargo, la ley permite que, para un mejor desempeño de sus funciones fiscalizadoras, el Departamento encargue la revisión del funcionamiento administrativo, contable, financiero y societario de las cooperativas sometidas a su fiscalización a entidades revisoras o de supervisión auxiliar, de carácter privado, las cuales pueden ser empresas clasificadoras de riesgo, empresas auditoras especializadas, institutos auxiliares de cooperativas y federaciones o confederaciones de cooperativas (art. 111).

Mediante la Resolución exenta núm. 1774, de 4 de agosto de 2014, la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño creó con carácter funcional la División de Asociatividad y Economía Social (DAES), con la misión de ocuparse de la fiscalización y la promoción de las cooperativas y las asociaciones gremiales¹³. Ahí se radicaron las competencias que correspondían al mencionado Departamento de Cooperativas y a la Unidad de Fiscalización de Asociaciones Gremiales, creada merced a la potestad que confiere al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo el art. 21 del Decreto ley núm. 2757, de 4 de julio de 1979, relativo a esta clase de entidades. Durante el gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), ella acortó su nombre a División de Asociatividad. A partir de 2022 ha sido designada como División de Asociatividad y Cooperativas, manteniendo su sigla.

¹¹ El art. 108 desarrolla a continuación las funciones específicas que corresponden al Departamento de Cooperativas.

¹² El art. 109 señala que constituyen cooperativas de importancia económica las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas abiertas de vivienda y además todas aquellas cuyos activos sean iguales o superiores a 50.000 unidades de fomento. La misma norma menciona enseguida cuáles son las potestades con que cuenta el Departamento de Cooperativas para cumplir su cometido.

¹³ <https://asociatividad.economia.cl/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

A través del Decreto Supremo núm. 221, de 5 de octubre de 2014, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, fue creado el Consejo Consultivo Público Privado de Desarrollo Cooperativo y de la Economía Social, con el objetivo de proponer políticas de fomento y desarrollo de las cooperativas y de la economía social en el país, así como medidas y acciones que permitan el seguimiento y monitoreo de ellas (art. 1°). Estaba presidido por el subsecretario de Economía y Empresas de Menor Tamaño y lo integraban siete representantes provenientes de organismos públicos, ocho representantes del sector cooperativos, dos vinculados a otros sectores de la economía social y un secretario designado de entre los funcionarios de la División de Asociatividad y Economía Social (arts. 3° y 6°). Después de un tiempo de funcionamiento normal, el Consejo estuvo en receso entre 2018 y 2022. En el mes de agosto de ese último año fue reactivado, con una nueva integración.

Pronto debiera haber novedades también en lo que atañe a la promoción de las cooperativas¹⁴. Para el primer semestre de 2023 está prevista la presentación del proyecto de ley que crea el Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo (INAC), que figura como uno de los compromisos del programa de gobierno del presidente Gabriel Boric y que fue ratificado en su primera cuenta pública ante el Congreso Nacional el 1 de junio de 2022. En el programa sólo se señala el deseo de contribuir a una nueva institucionalidad que tenga por objetivo principal de mediano plazo la consolidación del modelo de cooperativas dentro de la economía nacional. Como parte de ella se prevé la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo, el cual se concibe como un “[o]rganismo que podrá definir una estrategia de mediano plazo de promoción del sector cooperativista, al funcionar con un gobierno mixto con participación del poder ejecutivo, las organizaciones del sector y el mundo académico” (Boric Font, 2021: 106). Se contempla también que el instituto tenga “presencia local a través de la articulación con los gobiernos regionales y municipales” (Boric Font, 2021: 106), cumpliendo así el mandato constitucional de promover el fortalecimiento de la regionalización (art. 3°, inciso segundo de la Constitución Política). Al cierre de la redacción de este capítulo, todavía no era público el proyecto o sus lineamientos.

Cabe señalar que la idea de crear una institución de promoción del sector cooperativo estaba rondando desde hacía tiempo. Durante el gobierno de la presidente Michelle Bachelet (2014-2018) se preparó un anteproyecto de ley para regular las empresas sociales, que no llegó a presentarse al Congreso (Alcalde Silva, 2016: 368-371). El Título IV de ese anteproyecto preveía dos ins-

¹⁴ <https://www.economia.gob.cl/2022/08/29/ministerio-de-economia-da-el-vamos-al-consejo-consultivo-de-cooperativas-una-de-sus-primeras-tareas-sera-la-creacion-de-un-instituto-nacional-para-el-desarrollo-del-sector.htm> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

tituciones separadas relacionadas con la economía social: una dedicada a la fiscalización (el Departamento de Fiscalización, Registro y Control de Empresas Sociales) y otra al fomento (la División de Fomento de la Asociatividad y la Economía Social) del sector. El proyecto fue preparado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en cumplimiento de la “Agenda de productividad, innovación y crecimiento” presentada por el gobierno el 16 de mayo de 2014, donde se incluía la promesa de enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a crear un marco jurídico para las empresas sociales, estableciendo sus derechos y obligaciones y otorgándoles la certeza que requieren para operar, incluido su registro formal unificado (medida núm. 42)¹⁵. El anteproyecto se hizo público en marzo de 2015, siendo enseguida socializado y sometido a la consulta de Sistema B y del Consejo consultivo antes mencionado, sin avances posteriores. Las iniciativas existentes, ambas provenientes del Congreso Nacional, se han referido al reconocimiento de las sociedades de beneficio e interés colectivo (Alcalde Silva, 2023).

2.4. COLOMBIA

En Colombia las cooperativas se encuentran reguladas por la Ley 79 de 1988, que se reglamenta por el Decreto Nacional 468 de 1990. Ahí se señala que el gobierno nacional tiene la obligación de adoptar las políticas, normas y procedimientos adecuados para asegurar el acceso de las cooperativas a los programas y recursos financieros de fomento, necesarios para promover el desarrollo del sector cooperativo, particularmente las que se orienten a incrementar la producción y el empleo, además de garantizar el acceso de ellas a las fuentes de distribución de bienes y servicios, en condiciones de libre competencia y determinación equitativa de cantidades, calidades y precios (art. 133). Por su parte, la inspección y vigilancia permanente de estas entidades se confiaba al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (art. 151), y se creaba un Consejo Nacional Cooperativo, como un organismo asesor y consultivo del gobierno nacional, en cuanto a la orientación de la política cooperativista del Estado, la expedición de normas que propicien un adecuado desarrollo del sector cooperativo, y la adopción de fórmulas sobre la participación del cooperativismo en los planes y programas de desarrollo nacionales y de medidas y políticas para el sector cooperativo en materia fiscal, monetaria, de salud, de educación, de vivienda, de empleo, de crédito, de transporte y de seguridad social (arts. 139 y 140).

¹⁵ En el programa de gobierno de la Nueva Mayoría sólo se hacía referencia a las cooperativas, sin una mención específica a las empresas sociales (BACHELET JERIA, 2013, pp. 61, 64 y 81).

El panorama cambió con la Ley 458 de 1998, por la cual se regula el marco conceptual que regula la economía solidaria en Colombia. En ella se creó el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL), originalmente dependiente de la Presidencia de la República, en reemplazo del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (art. 29), cuyos objetivos son dirigir y coordinar la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia (art. 30)¹⁶. Asumió además las obligaciones y funciones del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativa (art. 31). Se prevé que el ejercicio de sus potestades se desarrollará de acuerdo con las políticas de descentralización, para permitir que se fortalezca y amplíe la labor de fomento y promoción en todo el territorio nacional (art. 32). El Decreto 1798 de 2003 modificó la estructura del Departamento y el Decreto 4122 de 2011 lo transformó en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), localizándola como una estructura administrativa adscrita al Ministerio de Trabajo, que había recibido de parte de la Ley 1444 de 2011 las competencias relativas a la protección social (art. 9°)¹⁷.

También se reestructura en dicha ley el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CONES) como el organismo que formula y coordina, a nivel nacional, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos generales pertinentes al sistema de la economía solidaria, el cual había sido establecido por el Decreto Ley 2536 de 1986¹⁸, y se crea el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES), con personería jurídica, patrimonio propio y naturaleza solidaria vinculado al Departamento Nacional de la Economía Solidaria y sometido al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria (art. 23), cuyas funciones son otorgar créditos para los proyectos de desarrollo de las entidades de economía solidaria inscritas, administrar los recursos a su disposición, fomentar las organizaciones solidarias de producción y trabajo asociado, y otorgar créditos solidarios para fortalecer las organizaciones de la economía solidaria más pequeñas (art. 25).

Por último, la Ley 458 de 1998 crea la Superintendencia de la Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administra-

¹⁶ El mismo artículo señala los objetivos específicos del DANSOCIAL.

¹⁷ <https://www.uaeos.gov.co/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

¹⁸ El art. 22 señalan las funciones específicas del CONES. El Decreto 1714 de 2012 reglamenta la Ley 454 de 1998 en lo referente a dicho Consejo.

tiva y financiera (art. 33)¹⁹, que tiene el carácter de una autoridad técnica de supervisión en relación con las entidades de economía social (art. 35)²⁰.

Mediante la Ley 1955 de 2019 se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En él se prevé un fortalecimiento empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, correspondiendo al gobierno nacional el diseño, la formulación y la implementación de la política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, con especial énfasis en la economía solidaria rural campesina (art. 164). Con ese fin, se crea la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria, donde confluyen e interactúan las diversas entidades del orden nacional de la rama ejecutiva con el objetivo de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución transversal e integral de la política pública de la economía solidaria y su articulación con otras políticas de desarrollo económico y empresarial (art. 164). Dicha comisión se encuentra regulada en el Decreto 1340 de 2020.

Cabe mencionar igualmente la existencia del Fondo de Garantía de las Entidades Cooperativas (FOGACOOOP), creado por el Decreto 2206 de 1998, entre cuyas funciones se encuentra la de servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las entidades inscritas mediante la participación transitoria en su patrimonio por el monto que considere adecuado y la de desarrollar operaciones de apoyo a las entidades inscritas (art. 8°)²¹.

2.5. COSTA RICA

En Costa Rica las asociaciones cooperativas están reguladas en la Ley núm. 4179, de 22 de agosto de 1968. Ella crea una institución de desarrollo cooperativo denominada Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), en funcionamiento desde el 20 de febrero de 1973, que tiene personalidad jurídica propia y autonomía administrativa y funcional (arts. 154 y 156)²². Su finalidad es fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables, a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico y social que simultáneamente contribuya a crear mejores condiciones de vida para los habitantes

¹⁹ <https://www.supersolidaria.gov.co/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

²⁰ Ese art. 35 enumera las funciones específicas de la Superintendencia.

²¹ <https://www.fogacoop.gov.co/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

²² <https://www.infocoop.go.cr/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

de escasos recursos, realizar una verdadera promoción de los costarricenses y fortalecer la cultura democrática nacional (art. 155)²³. Su financiamiento proviene de ciertos aportes fiscales directos, de la recaudación de determinados impuestos, de las liberalidades recibidas, de las multas, impuestos y recaudaciones provenientes de la aplicación de la Ley de asociaciones cooperativas, y de las utilidades netas provenientes de las liquidaciones anuales del Instituto (arts. 178 y 179).

El INFOCOOP está regido por una junta directiva integrada por un representante de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica, un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y cuatro representantes de las cooperativas provenientes de las ternas preparadas por cada uno de los sectores representados en el Consejo Nacional de Cooperativas (art. 160). La administración general del Instituto está a cargo de un director ejecutivo, nombrado por la Junta Directiva por un período de cuatro años, debiendo recaer el nombramiento en una persona de reconocida capacidad y probada experiencia en asuntos cooperativos (arts. 166 y 167).

Asimismo, en Costa Rica existe una Dirección de Economía Social Solidaria (DESS) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que fue creada mediante el Decreto núm. 38.874, de 31 de enero de 2015²⁴. Su objetivo es impulsar y articular distintas políticas públicas para fortalecer el sector privado de la economía social y solidaria que existe en el país con miras a la generación de trabajo decente y combatir la pobreza y la desigualdad. Entre sus acciones se encuentra el desarrollo de una Política Pública de Economía Social Solidaria (se encuentra en actual implementación la que comprende el período 2021-2025) y el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE), cuya ejecución encuentra fundamento en la Ley 5662 de desarrollo social y asignaciones familiares.

2.6. ECUADOR

Desde 2011, Ecuador cuenta con una Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario, donde están reguladas, entre otras figuras, las cooperativas²⁵. Ella se complementa con un Reglamento aprobado por el Decreto núm. 1061²⁶. Dicha ley declara que es

²³ El art. 157 enumera las funciones específicas del Instituto.

²⁴ <https://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-economia-social-solidaria/direccion-economia-social-solidaria.html> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

²⁵ Registro Oficial núm. 444, 10 de mayo del 2011.

²⁶ Registro Oficial Suplemento núm. 648, de 27 de febrero de 2012.

deber del Estado fomentar, promover y otorgar incentivos a las personas y organizaciones que pertenezcan al sector, con el objetivo de fomentar e impulsar su desarrollo y el cumplimiento de sus objetivos en el marco del sistema económico social y solidario (art. 128). Esto implica adoptar mediadas de acción afirmativa (art. 129) y establecer los mecanismos de coordinación entre los distintos organismos públicos involucrados (art. 130)²⁷.

De acuerdo con la Ley orgánica, el ente rector de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario es el Comité Interinstitucional, que se integra por los ministros de Estado que se relacionen con este sector, según lo determine el presidente de la República (art. 142). Se prevé asimismo un Consejo Consultivo a través del cual los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias, y las personas y que conforman el sector de la economía social y solidaria, participar en la gestión del Comité mediante mecanismos de información y de consulta no vinculante (art. 143). Este Consejo está integrado por nueve miembros, elegidos de la siguiente forma: uno en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; uno en representación del Consorcio de Gobiernos Provinciales; uno en representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador; y seis en representación de las organizaciones de la economía social y solidaria, nombrados así: uno en representación de las federaciones de las unidades económicas populares, tres en representación de las federaciones de los sectores comunitario, asociativo y cooperativista; y dos en representación del sector financiero popular y solidario (art. 142 del Reglamento).

La regulación de la economía popular y solidaria y del financiero popular y solidario es potestad de la función ejecutiva, que la ejerce de la siguiente manera: la regulación de la economía popular y solidaria a través del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, y la regulación del sector financiero popular y solidario a cargo de la Junta de Regulación (arts. 144 de la Ley y 148 del Reglamento).

Mediante el Decreto Ejecutivo núm. 1668, de 7 de abril de 2009, el presidente Rafael Correa (2007-2017) creó el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica propia e independencia técnica, administrativa y financiera²⁸. Su cometido es fomentar y promover a las personas y organizaciones sujetas a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, en el contexto del sistema económico social y solidario previsto en la Constitución de la República y consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, con sujeción a

²⁷ El Título V de la ley desglosa en qué consiste el fomento (capítulo I), la promoción (capítulo II) y los incentivos (capítulo III) del sector.

²⁸ <https://www.economiasolidaria.gob.ec/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional. Por su parte, el control de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario está a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que se crea como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva (art. 146 de la Ley).

2.7. MÉXICO

Las cooperativas se encuentran reguladas en México por la Ley general de sociedades cooperativas²⁹. Sin embargo, ellas son parte asimismo de las formas de organización comprendidas en el sector social de la economía (art. 4°) al que se refiere el párrafo 8° del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se encuentra regulado por la Ley de la economía social y solidaria³⁰. Dicha ley ordena la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Bienestar (art. 13)³¹. Su regulación se complementa con el Acuerdo de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Economía Social, expedido por dicha Secretaría el 18 de mayo de 2018³².

El INAES tiene como objeto instrumentar las políticas públicas de fomento y desarrollo del sector social de la economía, con el fin de fortalecerlo y consolidarlo como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a los proyectos productivos que dentro de él se promuevan (art. 13)³³. Su estructura se compone de un consejo consultivo; un director general, designado y removido libremente por el presidente de la Federación a propuesta del titular de la Secretaría, y las instancias, unidades administrativas y servidores públicos necesarios para la consecución de su objeto (art. 16). Su financiamiento depende de los recursos que se le asignen a través de la Secretaría en el presupuesto nacional en consideración de las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, y de los subsidios, donaciones y legados que reciba a través de la Secretaría de personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los cuales de ninguna manera pueden implicar condiciones contrarias a su objeto (art. 15). Finalmente, y con miras a una efectiva descentralización, se prevé que el Instituto cuente con delegaciones

²⁹ Publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1994.

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2012.

³¹ <https://www.gob.mx/inaes/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2018.

³³ El art. 14 desarrollo cuáles son las funciones del INAES.

en el país y que los delegados tengan las potestades necesarias para llevar a cabo su misión (art. 19).

El Consejo Consultivo es un órgano de participación ciudadana y conformación plural, cuyo objetivo es el análisis y propuesta de acciones que incidan en el cumplimiento del Programa de Fomento a la Economía Social (art. 21). Se rige por los términos del Acuerdo antes mencionado y por su normativa interna (art. 22). Debe sesionar por lo menos cada seis meses y adoptar sus acuerdos, recomendaciones y resoluciones por voto de mayoría (art. 23). Está integrado por (i) un presidente, cargo que corresponde al director general del INAE; (ii) un secretario ejecutivo que designará éste, y (iii) los consejeros invitados por el Instituto (entre 15 y 30), que deberán ser personas reconocidas por sus aportaciones al sector de la economía social, pudiendo recaer el nombramiento en representantes de organismos del sector, del ámbito académico, científico, profesional, empresarial, del poder legislativo o de organismos internacionales vinculados con el tema (art. 25).

2.8. PARAGUAY

Las cooperativas están tratadas en la Ley 438/94, que se reglamenta por el Decreto 14.052/96. El art. 109 declara a las cooperativas como entidades de interés social, necesarias para el desarrollo económico y social del país, encomendando al Estado que fomente su difusión y proteja su funcionamiento. Entre otras medidas, esto se traduce en la obligación del Ministerio de Educación y Culto, en coordinación con la autoridad de aplicación y el sector cooperativo, de elaborar los programas curriculares de nivel primario y secundario en que incorporen progresivamente la enseñanza y la práctica del cooperativismo (art. 110), y en que el Estado ha de procurar la asistencia técnica, crediticia y exenciones tributarias que la ley señale (art. 111).

La autoridad de aplicación de la legislación cooperativa es el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), como organismo especializado del Ministerio de Agricultura y Ganadería y alcance nacional³⁴. Sus facultades son de supervisión y fomento, y se encuentran establecidas en la Ley 2157/03, que regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo y establece su Carta Orgánica (arts. 4° y 5°). De manera encarecida, el Instituto debe prestar apoyo técnico a los sectores menos desarrollados del sector cooperativo, considerando prioritariamente las limitaciones socioeconómicas de los socios, las necesidades de la región a que responden los respectivos proyectos, así como la gravitación sectorial de éstos (art. 119 de la Ley 438/94).

³⁴ <http://www.incoop.gov.py/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

La estructura interna del INCOOP contempla consejo directivo con un presidente, cuatro miembros titulares y cuatro suplentes. El presidente es elegido por el Poder Ejecutivo de una terna elaborada en la Asamblea General de Cooperativas, mientras que los miembros titulares con sus respectivos suplentes son designados por las asambleas sectoriales de las cooperativas, uno por cada sector o actividades siguientes: por las confederaciones legalmente reconocidas, por las cooperativas agropecuarias, por las cooperativas de ahorro y crédito y por los demás tipos de cooperativas (art. 6° de la Ley 2157/03)³⁵.

El patrimonio del INCOOP está compuesto de los bienes que a la fecha de publicación de la Ley 2157/03 tenía en posesión y de los recursos que suministran las asignaciones previstas en el presupuesto general de la nación; de aquellas contempladas en leyes especiales; de los legados, donaciones y otras liberalidades que reciba; de las recaudaciones derivadas de la prestación de sus servicios; de las recaudaciones anuales obligatorias a ser percibidas de las cooperativas; de los fondos provenientes de convenios, acuerdos o contratos celebrados con entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, y de las multas por infracciones a la legislación cooperativa (arts. 24 y 25 de dicha ley).

2.9. PERÚ

La Ley general de cooperativas del Perú fue aprobada por el Decreto Legislativo núm. 85, de 20 de mayo de 1981, cuya versión actual se recoge en el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo núm. 074-90-TR, de 14 de diciembre de 1990.

En dicha ley se señalaba que el órgano estatal de promoción y supervisión nacional del sector cooperativo era el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP), una institución pública descentralizada del Ministerio de Trabajo Promoción Social, con personería jurídica de derecho público y con autonomía técnica y administrativa, que tenía el deber de proponer la política cooperativista del Estado y normar la fiscalización del sector, así como de fiscalizar las organizaciones cooperativas de nivel nacional, con las atribuciones que le eran inherentes según la ley (art. 86). Sin embargo, el Decreto ley núm. 25.879, de 24 de noviembre de 1992, declaró en disolución y liquidación al INCOOP, sin que haya sido reemplazado por otro organismo público, con ex-

³⁵ La Ley 438/94 preveía también un consejo consultivo ad honorem en el que estaban representados los ministerios y otros organismos oficiales vinculados con las actividades que realizan las cooperativas, así como las organizaciones más representativas del movimiento cooperativo de conformidad con la reglamentación respectiva (art. 123, hoy derogado). La Ley 2157/03 no contempla su existencia.

cepción de la supervisión relativa a las cooperativas de ahorro y crédito que se referirá a continuación y las competencias conferidas a los gobiernos regionales sobre las cooperativas que desarrollen actividad económica y sobre las de cualquier otro tipo empresarial, para supervisarlas, controlarlas y asesorarlas en cuanto se refiere a sus actividades de producción o de servicios, con sujeción a las normas generales aplicables a otras empresas de fines similares (art. 96 de la Ley general de cooperativas).

La situación de las cooperativas de ahorro y crédito fue compleja y se explica por la estatización de la banca y la grave crisis económica que atraviesa el Perú entre fines de la década de 1980 y comienzos de la década siguiente (Campos Bustamante y Campos García, 2008: 229). En su origen, la Ley general de cooperativas confería a la Superintendencia de Banca y Seguros la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito que, además de servir a sus socios, operasen con fondos del público, así como sobre las centrales cooperativas y el Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo (INFICOOP) (art. 96)³⁶. Esta competencia no llegó a hacerse efectiva, porque el Decreto ley núm. 26.091, de 26 de diciembre de 1992, dejó en suspenso el párrafo segundo del art. 96 de la Ley general de cooperativas por el lapso de un año (art. 1°), ordenó la creación del Registro Oficial de Cooperativas de Ahorro y Crédito a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros (art. 6°) y confió a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú la supervisión de esta clase de entidades (art. 12), la cual a su vez quedó bajo la supervisión y control de la referida Superintendencia (art. 13)³⁷. Esta supervisión concluyó con la Ley 30.822, de 19 de julio de 2018, a través de la cual se modificó la Ley 26.702, Ley General del Sistema Financiero y del sistema de seguros y orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, que quedó confiada a la Superintendencia Adjunta de Cooperativas dependiente de dicha Superintendencia (nueva vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26.702)³⁸.

³⁶ El Estatuto del Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo fue aprobado por la Resolución ministerial 027-91-TR, de 13 de febrero de 1991.

³⁷ La Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP) es una organización sin fines de lucro, fundada el 10 de abril de 1959, que agrupa a las principales cooperativas de ahorro y crédito del país. Véase <https://fenacrep.org/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

³⁸ Ley 27.328, de 24 de julio de 2000, incorporó a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) al control y supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros, que cambió su nombre para incluirlas. Véase <https://www.sbs.gob.pe/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

La Ley 29.271, de 21 de octubre de 2008, estableció que el Ministerio de la Producción (PRODUCE) es el sector competente en materia de promoción y desarrollo de cooperativas. Esto significa que dicho ministerio formula, aprueba y ejecuta las políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las cooperativas como empresas que promueven el desarrollo económico y social, pudiendo con ese fin dictar normas de alcance nacional y supervisar su cumplimiento (art. 2°)³⁹.

2.10. URUGUAY

La regulación general de funcionamiento del sistema cooperativo uruguayo se encuentra en la Ley 18.407⁴⁰, que se encuentra reglamentada por el Decreto núm. 183/018⁴¹. Conforme a ella, es tarea primordial del Estado la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitar el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindar el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo (art. 185). La proposición, asesoramiento y ejecución de la política nacional del cooperativismo está confiada al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), que tiene el carácter de una persona jurídica de derecho público no estatal y se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (arts. 186 y 189)⁴². Su cometido es la promoción del desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país (art. 187)⁴³. El INACOOOP está sometido al control de la Auditoría Interna de la Nación y del Tribunal de Cuentas (art. 190). En paralelo se contempla que la fiscalización de las cooperativas está a cargo de la misma Auditoría Interna de la Nación, excepto respecto de las cooperativas sociales que son controladas por el Ministerio de Desarrollo Social y de las cooperativas de vivienda confiadas al control del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (art. 211).

Los órganos del INACOOOP son el Directorio, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo del Cooperativismo y la Junta Directiva del FONDES INACOOOP (art. 193). El Directorio está integrado por tres delegados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales actúa en calidad de presidente y otro en ca-

³⁹ <https://www.gob.pe/produce> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2008.

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 2018.

⁴² <https://www.inacoop.org.uy/> [fecha de consulta: 1 de marzo de 2023].

⁴³ El art. 187 señala a continuación las funciones concretas mediante las cuales se concreta esta finalidad.

alidad de vicepresidente, y dos delegados del sector cooperativo a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) (art. 194). La Dirección Ejecutiva se encarga de ejecutar los planes, programas y resoluciones aprobados por el Directorio; de realizar todas las tareas inherentes a la administración del personal y a la organización interna del INACOOOP; de promover el establecimiento de relaciones con entidades nacionales e internacionales, a fin de facilitar el cumplimiento de los cometidos del Instituto, y de promover el fortalecimiento de la cooperación técnica internacional (art. 199). El Consejo Consultivo del Cooperativismo estará integrado por representantes, de carácter honorario, de cada una de las clases de cooperativas previstas en la ley, además de dos representantes de la Universidad de la República y dos de la Administración Nacional de Educación Pública (art. 200)⁴⁴. Su función es asesorar en la elaboración del Reglamento General del Instituto, de los planes y programas y en todo aquello que el Directorio le solicite, así como opinar en toda otra cuestión relacionada con el cooperativismo y la economía social cuando lo estime conveniente y en la reglamentación de su propio funcionamiento (art. 201).

El INACOOOP se financia con recursos provenientes de los ingresos provenientes de la prestación coactiva anual destinada a la promoción, desarrollo y educación cooperativa; las partidas presupuestales que se le asignen en las leyes correspondientes; los provenientes de la cooperación internacional; las donaciones, legados u otros recursos análogos que se reciban; la totalidad de ingresos que obtenga por la prestación de sus servicios y cualquier otro financiamiento que reciba para cumplir con los programas de su competencia, y el remanente de la liquidación de entidades cooperativas (art. 202). El Instituto administra también el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP), que está destinado al apoyo financiero para el desarrollo de cooperativas, cualquiera sea su clase y grado, mediante la asistencia directa, la cofinanciación con otras instituciones o la participación en el desarrollo de instrumentos financiero (art. 209), y el Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP), cuya finalidad es el financiamiento de proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de entidades cooperativas (art. 210). Le corresponde igualmente una de las partes en que se divide el Fondo de Desarrollo (FONDES) creado por la Ley 19.337⁴⁵ y reglamentado por el Decreto núm. 159/016⁴⁶, que está destinado a promover los proyectos de gestión empresarial vinculados a la sostenibilidad y la responsabilidad social empresarial.

⁴⁴ Fundada en 1849, la Universidad de la República es la única de carácter estatal en el país.

⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial el 1 de octubre de 2015.

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial el 8 de junio de 2016.

Cabe agregar que Uruguay cuenta asimismo con una Ley de economía social y solidaria (Ley 19.848⁴⁷), que declara de interés general a las diversas expresiones de la economía social y solidaria por su contribución al desarrollo sustentable, la participación democrática, la equitativa distribución de la riqueza y la inclusión económica y social, siendo tarea del Estado garantizar el desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de todas las formas organizativas de dicho sector (art. 5°). En ese sentido, el Estado debe garantizar y promover la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las entidades de la economía social y solidaria, en todas sus expresiones económicas y sociales (art. 7°). Entre esas entidades se incluyen las cooperativas (art. 6°), y se confiere al INACOOOP la calidad de organismo impulsor de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento y financiamiento de los proyectos de economía social y solidaria (art. 11)⁴⁸. Se crea el Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria (CESyS), que tiene integración pública y de miembros provenientes del sector (art. 13), como un órgano de consulta del INACOOOP en todas aquellas materias que digan relación con las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de promoción y fortalecimiento de dicha área del quehacer económico (art. 14).

2.11. COLOFÓN: UNA VALORACIÓN COMPARATIVA

La revisión de los diez ordenamientos que se vienen de analizar muestra un panorama heterogéneo respecto del fomento del sector cooperativo dentro del contexto hispanoamericano. En algunos de ellos existe un tratamiento general de la economía social y solidaria, mientras que en otros sólo se abordan las cooperativas. También hay disparidad en cuanto a la densidad normativa, pues hay países donde la institucionalidad pública se encuentra apenas referida, en tanto otros tienen textos separados para regular el régimen de las cooperativas y los organismos públicos y los fondos disponibles para su incentivo. Se observa asimismo dos tipos de modelos: uno que reúne en un solo organismo el control y la promoción y otro que separa ambas funciones en entidades distintas. Donde parece haber una coincidencia casi general es en la presencia de consejos, sea como órganos de gobierno del respectivo instituto, sea con finalidades consultivas para guiar las políticas en torno al sector. Además, si se recurre al estudio empírico dirigido por Felipe Correa, que concluye que la presencia cooperativa aumenta ahí donde existe una institucionalidad de fomento robusta, el mensaje es claro: se ha de tender hacia la creación de organismos colegiados de fomento, que no comprendan

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 2020.

⁴⁸ Las competencias y cometidos específicos están enumerados en el art. 12.

la supervisión, y que asuman que el desarrollo cooperativo, por sus valores y principios, es un asunto de primera prioridad, incluso si no existe mandato constitucional o legal expreso.

3. CONCLUSIONES

El propósito de estas notas escritas en homenaje del profesor Dante Cracogna, insigne maestro del derecho cooperativo hispanoamericano, ha sido revisar la situación de la institucionalidad pública de fomento para dicho sector en diez países del continente. Sobre la materia ya existía trabajo adelantado gracias a la investigación coordinada por Felipe Correa para la CEPAL y Cooperativas para las Américas. Ahí se había analizado el estado de la materia en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Aquí se ha agregado Paraguay y Perú como ordenamientos de comparación. La impronta que se ha dado a la exposición de los países seleccionados ha sido descriptiva, lo que no ha impedido esbozar como cierre una valoración de las líneas orientadoras que subyacen en los sistemas jurídicos considerados.

Por cierto, el fomento de la economía social y solidaria en general o del sector cooperativo en particular encuentra su fundamento en el valor añadido que ellos aportan a la sociedad, de suerte que no es necesario que exista un mandato constitucional o legal explícito. Basta con tener en cuenta el principio de subsidiaridad, correctamente entendido de acuerdo con sus dos dimensiones, para sostener que el Estado tiene el deber de promover y fomentar esta clase de organizaciones. Esto supone contar con una institucionalidad adecuada, además de disponer de recursos que permitan que las entidades puedan por sí alcanzar sus fines propios.

La institucionalidad de fomento del sector cooperativo debe comprender un órgano público encargado, de preferencia separado de aquel que se encarga del control y supervisión de dichas entidades, que bien puede no existir. Su estructura debe considerar la existencia de un consejo que incorpore participación pública y privada, donde se decidan los lineamientos para el sector y se examinen las reformas legales. En paralelo han existir fondos fácilmente asequibles y políticas públicas destinadas a visibilizar las cooperativas y promover su empleo.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde Silva, J. (2023). “Purpose-Driven Companies and the Projected Legal System for Benefit and Collective Interest Companies in Chile”, en Peter, H.; Vargas Vasserot, C. y Alcalde Silva, J. (eds.), *The International Handbook of Social Enterprises Law: Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, Heidelberg, Springer, 471-496.
- Alcalde Silva, J. (2022). “Las cooperativas como paradigma de innovación social”, en VV. AA., *VIII Congreso Continental de Derecho Cooperativo. “El Derecho Cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia”*, s.l. [pero San José de Costa Rica], Cooperativas de las Américas, 100-103.
- Alcalde Silva, J. (2016). “Observaciones al proyecto de ley que regula las empresas sociales”, *Revista Chilena de Derecho Privado*, núm. 26, 355-374.
- Alcalde Silva, J. (2014). “Perspectivas de reforma del derecho cooperativo chileno”, en VV.AA., *Congreso Continental de Derecho Cooperativo, realizado en Guarujá, San Pablo, Brasil. 8, 9 y 10 de octubre de 2013*, Buenos Aires, INTERCOOP, 218-225.
- Alcalde Silva, J. (2013). “Chile”, en Cracogna, D.; Fici, A. y Henrÿ, H. (eds.), *International Handbook of Cooperative Law*, Berlín/Heidelberg, Springer, 317-337.
- Alcalde Silva, J. (2013). “Informe sobre el Derecho cooperativo chileno”, *Revista Chilena de Derecho Privado*, núm. 21, 493-524.
- Alcalde Silva, J. (2011). “El marco jurídico cooperativo y sus perspectivas de reforma”, en Vásquez Palma, M. F. (dir.), *Estudios de Derecho comercial. Primeras Jornadas Chilenas de Derecho Comercial*, Santiago, AbeledoPerrot/LegalPublishing, 307-321.
- Alcalde Silva, J. (2009). “Los principios cooperativos en la legislación chilena”, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 19, 201-291.
- Alvear Téllez, J. (2015). “Hacia una visión comprehensiva de la libertad económica. Un paradigma a desarrollar”, *Estudios Constitucionales*, vol. 13, núm. 1, 321-371.
- Bachelet Jeria, M. (2013). *Chile de todos. Programa de gobierno. 2014-2018*, Santiago de Chile, edición electrónica.
- Boric Font, G. (2021). *Programa de gobierno Apruebo Dignidad*, Santiago de Chile, edición electrónica.
- Borge Marín, D. (2022). “La institucionalidad cooperativa en Costa Rica: desarrollo, estructura y organización”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 247-288.
- Bucheli, M. y Salazar Villano, F. (2022). “Dinámicas institucionales de fomento a las cooperativas en Colombia: Contexto, accionar y rutas futuras”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago

- de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 193-245.
- Campos Bustamante, H. y Campos García, H. (2008). “Cooperativismo: el ave fénix jurídico. ¿Podrá resurgir de las cenizas?”, *Derecho & Sociedad*, núm. 30, 219-233.
- Chávez Ávila, R.; Gallego Bono, J.R. y Savall Morera, T. (2020). “Políticas públicas y entorno de la economía social”, en Chávez Ávila, R.; Fajardo García, G. y Monzón Campos, J.L. (dirs.), *Manual de Economía social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 43-64.
- Correa Mautz, F. (2022a). “Institucionalidad cooperativa en América Latina: panorama general”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 21-51.
- Correa Mautz, F. (ed.) (2022b). *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cracogna, D. (2023). “Social Enterprises and Benefit Corporations in Argentina”, en Peter, H.; Vargas Vasserot, C. y Alcalde Silva, J. (eds.), *The International Handbook of Social Enterprises Law: Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, Heidelberg, Springer, 379-393.
- Cracogna, D. (2022). “Fifty Years in Latin American Cooperative Law”, en Tadjudje, W. y Douvitsa, I. (eds.), *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry*, Singapur, Springer, 15-27.
- Cracogna, D. (2018). “El Derecho mercantil en el marco del nuevo Código Civil y Comercial argentino”, en Alcalde Silva, J. y Embid Irujo, J.M. (dirs.): *La modernización del Derecho mercantil. Estudios con ocasión del sesquicentenario del Código de Comercio de la República de Chile (1865-2015)*, Madrid, Marcial Pons, 261-275.
- Cracogna, D.; Fici, A. y Henry, H. (eds.) (2013). *International Handbook of Cooperative Law*, Berlín/Heidelberg, Springer.
- Cristi, R. (2021). *La tiranía del mercado. El auge del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Delsol, C. (2021). *El Estado subsidiario*, trad. de Diego Arango López y Claudia Jordana Contreras, Santiago de Chile, Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).
- García Müller, A. (2022). *Enciclopedia de Derechos cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria*, Bogotá, Centro de Investigación, Documentación e Información de la Economía Pública, Social y Solidaria de Colombia (CIRIEC Colombia).
- Henry, H. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*, Ginebra, Organización Internacional de Trabajo (OIT), 2ª ed.
- Jácome Estrella, H. (2022). “Transformaciones en la institucionalidad y la política pública del cooperativismo y la economía popular y solidaria en Ecuador”, en

- Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 289-331.
- Martí, J.P. (2021). “Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)”, en Correa Mautz, Felipe (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 379-434.
- Muñoz, R. y Zamora, A. (2021). “Políticas públicas de economía social y solidaria en la Argentina durante la pandemia de la Covid-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina”, *SaberEs. Revista de Ciencias Económicas y Estadísticas*, vol. 13, núm. 1, 1-30.
- Pereira Morais, L. (2022). “Institucionalidades y políticas públicas para el cooperativismo brasileño: estado del arte, perspectivas y desafíos recientes”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 89-126.
- Radrigán Rubio, M. (2022). “Políticas públicas y desarrollo cooperativo en Chile: trayectoria y desafíos de futuro”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 127-192.
- Rojas Herrera, J.J. (2022). “Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 333-378.
- Schujman, M. (2022). “Pasado, presente y futuro para instituciones y políticas públicas para las cooperativas en la Argentina”, en Correa Mautz, F. (ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 53-88.
- Torres, Miguel Agustín (2019): “La economía social y solidaria en los ordenamientos jurídicos provinciales de Argentina”, *Cooperativismo & Desarrollo*, vol. 27, núm. 1, 1-27.
- Widow Antoncich, J.A. (1984). *El hombre, animal político. Orden social, principios e ideologías*, Santiago de Chile, Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago.
- Wilhelmsen, F. (2021). *El problema de Occidente y los cristianos*, Madrid, Consejo de Estudios Hispánicos Felipe II.