

FORMULACION DE LA LEY COOPERATIVA

Alberto García Müller
Profesor de la Universidad de los Andes,
Mérida, Venezuela
Amuller@telcel.net.ve

Resumen: el presente trabajo determina los aspectos fundamentales a tomar en cuenta cuando se trate de formular un proyecto de Ley (o de reforma de ley) de cooperativas. Lo primero, el sistema a adoptar; segundo, el ámbito de aplicación de la misma, tanto orgánico (destinatarios) como material (contenidos); tercero, las características fundamentales que debe tener la Ley; cuarto, los objetivos que se persiguen con ella; quinto, los modos y formas de sujeción a la nueva Ley. Al final, se propone una metodología apropiada para la formulación de los proyectos de ley en la materia

Palabras clave: ley; proyecto, cooperativa, economía social, economía solidaria

1. Sistema legislativo

Lo primero a determinar es el mecanismo o la forma de la normativa aplicable al sector, dentro de las siguientes posibilidades: que no haya una ley expresa sino que se aplique la ley común, o que se dicte una ley específica para regular el sector. En este segundo caso, que sea una sola ley que contemple o no los distintos tipos de cooperativas; que sean tantas leyes como tipos de cooperativas; o una ley general y leyes particulares. Por último, si se dictan uno o varios reglamentos de ejecución de la ley y su relación con los estatutos.

1.1. Ley común o ley específica:

Puede suceder que no exista una ley específica para regular el fenómeno y, o que se le aplique la normativa diseñada para las sociedades en general o para las personas colectivas. Es lo que se denomina la aplicación del derecho común que es el derecho civil, el derecho mercantil, o el moderno derecho de empresas. Es posible que en razón de las disposiciones contenidas en el Código Civil, el derecho sobre las sociedades comerciales y/o las disposiciones contenidas en otros ámbitos del derecho, sea superflua cualquier legislación cooperativa específica (Hagen, 2000: 3.5.) como es el caso de los países del norte de Europa. Puede ser, también, el derecho laboral o el derecho agrario, si se trata de entidades de trabajo asociado, por su similitud de materia, o si se trata de entidades agrarias.

La aplicación de esos derechos puede efectuarse en forma plena, esto es, se aplica la ley común en su integridad; o parcial, cuando se aplican determinados capítulos de una codificación más amplia o de una Ley organizativa más general.

Esta última vía tiene la ventaja que permite resolver muchas situaciones previstas por el derecho común, que es un derecho muy amplio y decantado; pero tiene el problema de la compatibilidad de esas normas, pensadas bajo unos valores y principios diferentes, con los que animan al sector. En Francia fue sorprendente haber concluido que la principal fuente de oscuridad provenía más de la aplicación del derecho común que del estatuto de la cooperación (Chapón, 1965: 16).

Puede, también, hacerse el llamado rreenvío a leyes especiales: en este caso, la propia Ley común dispone que para determinadas situaciones se apliquen ciertas normativas específicas, por ejemplo, a la legislación bancaria o de seguros.

El derecho común puede aplicarse en forma supletoria; esto es, la aplicación de normas del derecho común en caso de no existir normas específicas en la legislación del sector. Como lo señala Rodríguez (1969: 18) de acuerdo con las normas generales en defecto de la ley cooperativa habría que acudir directamente al derecho común y cuando este sea insuficiente, a los principios generales del derecho. Empero, a aquel criterio, aparentemente obvio, se opone la convicción de que los problemas del cooperativismo no pueden ser resueltos con precisión por tales normas, pues, sin negar la autoridad o jerarquía que aquellos tienen, es preciso reconocer que el cooperativismo es un sistema diferente, con unos principios propios que no encuadran exactamente dentro de las normas clásicas que regulan las relaciones económicas. Por tanto, donde la ley cooperativa es defectuosa, cabe que la deficiencia se subsane a la luz de los principios del cooperativismo generalmente aceptados.

1.2. Ley única o especial

Primero que todo, es preciso saber si es necesaria la existencia de una Ley Cooperativa propiamente dicha. Para la Organización Internacional del Trabajo, la legislación cooperativa es necesaria para establecer la identidad diferenciada de la sociedad cooperativa en comparación con otras empresas privadas, para reconocer la cooperativa como persona jurídica capaz de acuerdos contractuales con partes terceras y para aplicar la política de cooperativas de un país determinado (OIT, 2000: 86)

Definido que sí es necesario contar con una Ley propia del sector, es menester determinar si debe ser una Ley general que regule todos los tipos de cooperativas que hay en un país, con dos variantes: diversificado: una ley que regule los diversos tipos de entidades o unitario: una ley sin tipos que se quede sólo en lo genérico, sin contemplar las diversos tipos de cooperativas.

Se suele pensar que el tipo más satisfactorio de legislación abarca las cooperativas de todos los tipos, urbanas y rurales, primarias y secundarias, y las coloca bajo la jurisdicción de un único ministerio o autoridad gubernamental. Ello evita la fragmentación del propio movimiento cooperativo, que podría ocurrir si se registrasen las cooperativas en diversas leyes y se colocasen bajo la supervisión

de distintas autoridades públicas, que tal vez podrían adoptar unas políticas heterogéneas (OIT, 2000, 87).

Se aconseja la opción de una ley única que eventualmente comprenda los específicos relativos a tal o cual tipo de cooperativa o sector de actividad. Es la opción considerada mejor para garantizar la autonomía de las cooperativas debido al carácter necesariamente general de una ley única; reducir la burocracia; favorecer la unidad del movimiento cooperativo y garantizar la seguridad jurídica de los terceros que mantengan relaciones con las organizaciones cooperativas (Hagen, 2000: 3,3,). Las legislaciones nacionales deberían reconocer la diversidad de las empresas cooperativas existentes, establecer para todas ellas un cuadro común de referencia y elaborar normas específicas para cada grupo, dando atención a distinguir las cooperativas que hemos llamado “tradicionales”, ya consolidadas y operativas en el mercado desregulado y fuertemente competitivo, de las nuevas cooperativas operantes en ambiente de concurrencia y de aquellas, aunque nuevas, que desarrollan actividades de interés general en un mercado muy reglamentado, frecuentemente en colaboración con entes públicos y privados sin ánimo de lucro (Monzón, 1999, 161)

En Italia se considera persuasiva la idea de un texto único que logre superar, con la oficialidad de la aprobación legislativa, todas las dudas que actualmente ponen las varias normas que han ido apareciendo. Afirman que es ausplicable una obra de reorganización normativa que, en la primera parte contenga un cuadro de referencia genérico para todas las cooperativas en general, así como defina contenidos y finalidad y, en la segunda parte, contenga normas específicas para los varios tipos de sociedad cooperativa, en consideración de los varios sectores en que actúan (Confcooperative, 1999: 126).

Se afirma que la Ley no debe excluir algún tipo de cooperativa; ello, hace que la misma no pueda llamarse Ley General de cooperativas; pero, además, supone romper la unidad de configuración de todas las cooperativas en sus aspectos societarios (Alonso, 1987: 15)

1.3. *Leyes especiales por tipo de unidad*

Sistema de existencia de tantas leyes concretas o de leyes especiales para cada uno de los tipos especiales de cooperativas o para los distintos sectores o tipos de entidades. Tal es el caso del Uruguay y de Italia, en donde existen leyes para cada tipo de cooperativas, produciéndose un verdadero caos normativo.

Al surgir nuevos tipos de entidades no tradicionales habría necesidad de promulgar leyes especiales que las regulasen. Mientras, aplicarles en forma inadecuada por lo supletoria, pero necesaria, leyes diseñadas expresamente para otras formas asociativas o dejar esas nuevas formas fuera del marco normativo cooperativo. También, plantea el riesgo de formular en leyes sectoriales principios de alcance real o aparentemente más amplio o general, hasta el punto de resultar que están fuera de lugar o incluso que parezcan estar en contradicción entre si,

sobre todo con la normativa general, existente o futura, al respecto (Verrucoli, 1984: 2)

1.4. *Ley general junto a leyes particulares*

Para algunos, el modo de proceder que parece más oportuno es el de llegar a adoptar una normativa general (una Ley propia, fuera del Código Civil) y a continuación promulgar las leyes de cada sector que contengan la reglamentación de las peculiaridades del mismo, acordes siempre con la general mediante los oportunos ajustes integrativos o también derogativos (Verrucoli, 1984: 1). Se deben propiciar actividades para que, además de existir marcos generales legales cooperativos, exista legislación cooperativa especializada atendiendo las características y actividades de algunos tipos de cooperativas, sin que ello conlleve el desconocimiento de los principios generales del cooperativismo (ACI-Américas, 2000: 9).

Por ejemplo, una Ley General y una ley para las cooperativas de Ahorro y Crédito y una ley tributaria especial del sector. En tal sentido, ya desde el Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo se consideró la conveniencia de la existencia de una sola ley general de cooperativas en cada país, sin perjuicio de que se produzcan leyes especiales para un tipo dado de cooperativas (Carta de Mérida, 1969: 1.8)

En contra, se tiene la opinión que "... no resulta lógico expedir una ley para regular diferentes tipos de sociedades que, a su vez, cuentan con una legislación específica, lo cual podría generar posibles conflictos de interés derivados de la diversa interpretación que se hiciere de una regulación u otra" (Dictamen, 1999: 5).

1.5. *Relación de la Ley con el Reglamento y los estatutos*

a) Con el Reglamento: tomando en cuenta que los reglamentos mas conocidos son los dictados por la Administración para permitir la aplicación de las leyes, estableciendo los detalles necesarios para ello, sin alterar su espíritu, propósito y razón, puede ser que la Ley se limite a regular sólo lo genérico, remitiendo la normativa de los diversos tipos de cooperativas a reglamentos específicos para cada uno, por ejemplo, un reglamento de cooperativas escolares. Puede ser, también, que el reglamento no regule las cuestiones complementarias de fondo, sino se limite a establecer lo procedimental o adjetivo, a menos que la misma ley precise que determinadas cuestiones o determinados detalles sean regulados por un reglamento.

Puede tratarse de un solo reglamento general, o de diversos reglamentos por tipos de entidades o por actividades; a su vez, los mismos pueden ser amplios o detallados, de acuerdo a la ley que reglamentan. "Cuando la ley es general y corta, los reglamentos correspondientes pueden ser extremadamente detallados y pueden incluso modificar las prioridades o los objetivos establecidos por los legisladores o cambiar la orientación de una legislación liberal a reglamentos

autoritarios y restrictivos. Pueden incluso, sustituir a la legislación” (Münkner, 1995: 7).

Los reglamentos pueden condicionar o no la entrada en vigencia de la Ley: esto es, que hasta tanto no sea dictado el reglamento, las normas legales quedan en suspenso por falta de determinación de los detalles necesarios para su aplicación.

Los reglamentos generalmente otorgan una excesiva discrecionalidad a la Autoridad de Aplicación. Estas, a su vez, asumen el dictado de normas operativas y resoluciones de carácter general, todo lo que produce la existencia de una excesiva profusión normativa, lo que hace muy complicado el funcionamiento de las cooperativas. Por ello, parecería preferible no reglamentar una Ley que fuere bastante completa, dejando los detalles de aplicación a las normas estatutarias de las propias cooperativas, según los modelos o guías elaborados por los sistemas de integración, de acuerdo a los respectivos tipos asociativos.

b) Para Münkner (1988: 67) hay tres sistemas de relación de la Ley con los Estatutos: enumerar en la ley todas las cuestiones a tratar en los Estatutos, y dejar a las cooperativas que elaboren los propios estatutos; especificar en la Ley todas las cuestiones a reglar en los estatutos, quedando autorizada la cooperativa a modificar las reglas estandarizadas, dentro de límites bien definidos. La Ley completa las lagunas o es aplicable al ser nulo un artículo de los estatutos; reglar en la Ley o en el Reglamento, todas o casi todas las materias a prescribir en los estatutos, lo que las priva de su autonomía;

2. Ambito de aplicación de la Ley

El ámbito tiene que ver con los destinatarios y las actividades que regula la ley. El ámbito puede ser *orgánico*: a qué organizaciones, empresas, unidades o categorías de personas se aplica la ley; o *material*: el contenido o las actividades u operaciones que caen dentro de la regulación legal (el llamado acto cooperativo, creación legislativa netamente latinoamericana). La Ley normalmente determina su ámbito de aplicación, o remite la determinación del mismo a las normas reglamentarias o internas.

2.1. Ambito orgánico:

a) Extensión: la ley puede tener un ámbito orgánico restringido: se aplica solo y exclusivamente a las cooperativas propiamente dichas: esto es, a aquellas entidades que cumplan con los principios cooperativos, tal y como los establece la Alianza Cooperativa Internacional, o en la forma que la propia ley lo hace, muchas veces sin relación con aquellos. “En principio, se considera que el instrumento debería aplicarse a todos los tipos y formas de cooperativas, ya sean propiedad de los trabajadores o de los usuarios, y a todos los sectores económicos y sociales (rural y urbano, primario, secundario y terciario, formal e informal) en los que existen cooperativas” (OIT, 2001: 5)

O un ámbito amplio: las formas de cooperación en general. Incluye todas las formas asociativas que presenten ciertas características comunes, como lo pueden ser: libertad de ingreso, control democrático, carácter subordinado del capital, interés por la educación, no fines de lucro, autonomía, etc. Puede ser el Sector Cooperativo de acuerdo a la concepción de Fauquet (1944: 46) que plantea que hay cuatro grandes sectores o subdivisiones de la economía: el sector público, el capitalista, el propiamente privado y el sector cooperativo que abarca todas las formas de cooperativismo. O el planteamiento del Sector de la Economía Social o Solidaria, que entiende por tal el conjunto integrado e interactuante de organizaciones económicas y sociales de propiedad y gestión de los trabajadores que actúan en un país determinado, o, incluso, en una región de un país, tales como las cooperativas, las mutualidades, las empresas comunitarias o solidarias, las asociaciones de trabajo, las Cajas de Ahorro Popular, Fondos de Empleados, Ejidos, empresas de propiedad social y demás formas de economía social o autogestionaria existentes en los países, y todas las que se creen por impulso del mismo sector (Verano, L. y Bernal, A., 1998: 15).

b) Destinatarios: las personas o entidades a quienes se aplica o son reguladas expresamente por la Ley, los que pueden ser: las unidades de base o de primer grado, incluidas o no las llamadas formas previas y simplificadas (entidades de reciente creación y, de pocos miembros); las unidades en período de promoción y las empresas irregulares y de hecho; las unidades extranjeras, tanto internacionales como binacionales y transfronterizas, y los diversos tipos de empresas, tanto las tradicionales (ya instaladas) como las nuevas formas emergentes y experimentales; los sistemas de integración: los organismos de integración de segundo o más grados del tipo y forma que fueren, y el organismo nacional superior, así como las formas de concentración empresarial: grupos, consorcios, asociaciones, convenios. etc.; los organismos públicos relacionados con el Sector: la Autoridad de Aplicación, la entidad de fomento, las entidades financieras públicas, etc.; las personas naturales: los miembros, los directivos, los trabajadores y los terceros, en cuanto mantienen relaciones con el sector.

2.3. Ambito material:

a) Criterio amplio: en principio, desde su origen hasta su desaparición, todas las etapas de la vida de una cooperativa deberán ser objeto de disposiciones jurídicas. En tal sentido, se incluyen dentro del ámbito de la Ley: las operaciones efectuadas por el miembro con su unidad o empresa, siempre y cuando tengan relación directa con el objeto social de la empresa. Comprende: las operaciones efectuadas entre las empresas componentes del Sector, en ejecución o desarrollo del principio de integración; las operaciones efectuadas entre una unidad de base y el organismo de integración al que se encuentre afiliada, incluidas las operaciones entre organismos de segundo grado con los de tercero, y así sucesivamente. Se discute si las operaciones, actividades o servicios propios del objeto social entre las unidades del sector y otros (terceros), caen dentro de la regulación legal. Salvo texto expreso en tal sentido, la opinión prevaleciente es que dichas operaciones se regulan por la legislación específica de la actividad;

Los aspectos públicos: los sistemas de protección y fomento, incluido el financiamiento estatal; el régimen fiscal aplicable: los estímulos impositivos; las facultades conferidas a la Autoridad de Aplicación y la forma de su ejercicio, así como las sanciones aplicables; los aspectos judiciales y procedimentales; el registro y los aspectos penales. Las políticas de los Estados miembros de la OIT deberían incluir medidas que contribuyan a: limitar las obligaciones jurídicas de las cooperativas al registro, verificación de cuentas, obtención de licencias y elaboración de informes empresariales en la misma medida en que la legislación nacional lo exige a las demás formas de empresa (OIT, 2001: 14.2.a).

La efectividad y la eficacia de la ley sobre las cooperativas dependerán del sistema jurídico en su conjunto. En consecuencia, al concebir el texto exclusivamente dedicado a las cooperativas, el legislador deberá velar porque otras disposiciones jurídicas no contradigan sus proyectos (Hagen, 2000: 2.3.)

b) Criterio restringido: la Ley debería asumir la regulación sólo de lo característico o típico (lo propio cooperativo) dejando todo lo demás a la normativa general. Para algunos, basta una legislación que describa: 1. Las líneas arquitectónicas de la cooperación, fijando su opcional levantamiento y desarrollo en cualquier solar de la economía; 2. la supervisión estatal de las cooperativas con vistas a garantizar la fidelidad a las líneas esenciales de la arquitectura; 3. La concesión de esos privilegios económicos merecidos por las cooperativas en cuanto cumplan unos fines sociales peculiares, como pueden ser el contribuir a una más justa distribución de la riqueza y el facilitar una participación activa del hombre en la organización económica (Carbonell, 1974: 73).

3. Características de la Ley

3.1. Generales:

a) Rigidez o flexibilidad legal. “la legislación cooperativa debería ser estricta en cuanto a la aplicación de los principios cooperativos y de la identidad de las cooperativas, pero flexible en relación con la organización, estructura y funcionamiento internos de las empresas cooperativas (OIT, 2000, 92);

b) Amplitud o restricción de la normatividad: la legislación cooperativa debería ser suficientemente detallada para evitar que el carácter que le es propio y el énfasis que pone en determinados puntos puedan ser desvirtuados por normas complementarias, reglamentos y decretos (OIT, 2000, 93). Una ley breve, que se limita a definir un marco, remite necesariamente a otras disposiciones, lo cual la hace poco inteligible y, por ende, relativamente difícil de aplicar. Desde un punto de vista práctico, parece, pues, preferible una ley detallada. Un texto semejante puede, no obstante, entorpecer la autonomía de las organizaciones cooperativas, al limitar en particular el papel que cumplen sus estatutos. Por otra parte, reduce el riesgo de arbitrariedad al impedir un excesivo recurso a una adopción de decisiones por vía reglamentaria (Hagen, 2000: 3.7);

Por otra parte, debe entenderse que la legislación cooperativa es mucho más que las leyes nacionales sobre sociedades cooperativas. Puede encontrarse en los convenios y normas internacionales, en las constituciones nacionales, en las leyes generales que gobiernan el mercado (fiscal, competitividad, laboral, agrario, bancos, seguros, etc.), en la legislación subsidiaria y en los reglamentos (Münkner, 1995: 6).

c) Generalidad o particularidad (casuística): puede resultar peligroso promulgar y aplicar una legislación demasiado detallada, puesto que ello favorece una interferencia excesiva del Estado en los asuntos de las cooperativas;

d) Imperatividad o supletoriaridad: la labor de diseñar un marco legal para las cooperativas debería partir de la premisa de que hay que dejar tantas decisiones como sea posible a la iniciativa de los socios de cada cooperativa concreta (OIT, 2000, 78). Nunca se deberá considerar que la enunciación de los tipos de cooperativas o de situaciones jurídicas es taxativa. De ahí la importancia de incluir un capítulo o un artículo relativo a la interpretación e integración jurídica (Hagen, 2000: 3.7).

A nuestra manera de ver, la Ley debiera estar compuesta de tres tipos de disposiciones: *imperativas*, pocas, por cierto, que establezcan las normas de indispensable cumplimiento para que una empresa sea considerada como del sector; *indicativas*, que refieran a cada entidad la regulación en sus normas internas de los contenidos que ellas establecen y *supletorias*, que se aplicarían en defecto de las anteriores (García, 1998: 12);

e) Lenguaje sencillo y comprensible que evite los términos jurídicos pesados y el exceso de referencias. Debe ser de aplicación lo más fácil que se pueda (una legislación concebida para los ciudadanos, no para los abogados) y evitar una terminología técnica complicada y procedimientos burocráticos (Münkner, 1993: 25). La difusión de versiones en idiomas nacionales, incluso vernáculos, la utilización de un estilo o la adopción de una ley que pueda comprenderse sin que sea necesario, en la medida de lo posible, recurrir a otros textos, son todos medios de difundir el derecho cooperativo. Sin embargo, no debería marginalizarse este derecho, y será preciso que el lenguaje empleado sea el que se adapta a otros textos jurídicos, con el fin de no cuestionar la unicidad del derecho (Hagen, 2000: 3.6);

f) Enfoque participativo: escrita por y para los que están participando estrechamente en las cooperativas, ya sea por medio del trabajo en el movimiento cooperativo propiamente dicho o en las instituciones de promoción cooperativa (OIT, 2000, 909). Los Estados miembros de la OIT deberían consultar a las organizaciones cooperativas así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas en la formulación y revisión de la legislación cooperativa (OIT, 2001: 15.3). Que los socios de las cooperativas puedan influir en el contenido de las leyes que rigen sus organizaciones de autoayuda (Münkner, 1993: 25);

g) Vía media entre el respeto del patrimonio nacional y la inserción en el sistema global: un esbozo inspirado en principios cooperativos reconocidos universalmente, invita al legislador a elaborar un derecho cooperativo respetuoso del contexto local, condición previa indispensable para aplicar eficazmente nuevos textos (Hagen, 2000: 1). La Ley debe definir la institución cooperativa tal y como ésta aparece en la realidad social y jurídica extralegal (Vicent, 1981:1223). Una estrecha interdependencia entre el clima político y social y la normativa en la materia (Gómez, 1999: 24)

3.2. *Duración*: se refiere al ámbito de permanencia o a la dimensión temporal o lapso de existencia obligatoria (vigencia) de la Ley, que puede ser: permanente: lo normal de toda ley es que sea de aplicación indefinida, esto es, mientras no sea derogada por otra ley posterior. Pero, la duración de la ley puede estar pre-determinada: nada impide que la Ley pueda establecer un lapso de duración fijo, por ejemplo, 5 años; o de transición: aunque no es habitual, en situaciones especiales, como el caso de los países que conformaban el bloque soviético, al momento de su derrumbe, dictaron leyes que regulaban la transición de formas cooperativas “socialistas” a las nuevas formas. En tal caso, la propia ley determina los objetivos que persigue.

3.3. *Autoridad*: la Ley puede ser dictada por diversas autoridades, las que, además, tienen poder o mandato en diferentes ámbitos geográficos.

a) Poder: lo normal es que la Ley sea dictada por el órgano Legislativo ordinario. Sin embargo, puede ser dictada por el Poder Ejecutivo, bien sea porque el sistema constitucional permite que el poder legislativo delegue en el Ejecutivo la facultad de legislar (Ejecutivo-delegado) o que la constitución disponga que el Poder Ejecutivo es tiene competencia propia para regular determinadas materias (Ejecutivo-autónomo). Por último, en el caso de los regímenes de hecho, el Poder único que concentra todos los poderes del Estado, dicta normas jurídicas que tienen que ser aceptadas por todos, por la fuerza misma de las cosas (de hecho);

b) Territorial: el poder legislativo o ejecutivo tiene diversas expresiones espaciales según el territorio en donde se ejerce el mismo. Así, cada poder local, regional o nacional, de acuerdo a la materia, puede dictar normas. En los Estados Federales, puede haber una Ley Federal sin legislación en los Estados; no existencia de una Ley Federal sino leyes en los Estados; existencia de una Ley Federal y Leyes en los Estados, o en las autonomías como en el caso español. En los Estados centralizados, normalmente hay una Ley nacional que dispone las normas de fondo y de aplicación, y leyes regionales o estatales que establecen marcos de fomento y que pueden o no, concertar con la nacional, el ejercicio de la facultad de control del sector;

3.4. *Jerarquía*: no todas las leyes tienen el mismo rango o nivel dentro de un ordenamiento jurídico. Pueden ser: a) Códigos: conjunto sistemático de normas sobre una determinada materia. Aparte de los proyectos de México (1954) Colombia (1964) y Puerto Rico (1991), el Proyecto de Código Europeo de

Cooperativas (1988) y de Economía Social, solo conocemos que está en vigencia el Código Cooperativo de Portugal de 1997. Salinas (1954: 83), Gide (1969 :395) y Salazar (1992: 165) están por un código cooperativo autónomo y unitario (conciso, orientador y no intervencionista, que reglamente lo estrictamente necesario) y leyes complementarias y reglamentarias; b) leyes orgánicas o reglamentarias de la Constitución: son las que establecen marcos jurídicos “macros” por áreas o conjuntos de materias, a los que deben atenerse las leyes ordinarias o especiales que se dicten sobre las mismas (Proyecto de Ley Cooperativa de México-2001); c) leyes ordinarias o especiales: son las leyes comunes: las leyes que regulan las cooperativas y demás expresiones de economía social.

3.5. Organización:

a) La ley puede organizarse internamente en forma tradicional, según la cual se divide en, en forma descendente o desagregada, en: Libros, Títulos, Capítulos, Secciones, Artículos, Numerales, Ordinales y Parágrafos; o moderna: en Capítulos, Secciones y Artículos. En este último caso, los artículos van con un encabezamiento o título y concentran la regulación de todo lo relativo a un punto determinado o de la materia en el mismo. Cada artículo regula un instituto jurídico específico. Los artículos se dividen en números que establecen las normas fundamentales de cada instituto jurídico. Los artículos se agrupan en secciones de acuerdo con los conjuntos normativos similares y las secciones en capítulos que realizan la distribución básica de la Ley.

b) Estructura de la Ley: una ley técnicamente elaborada debería constar de las siguientes partes: exposición de motivos, disposiciones generales, disposiciones sustanciales y disposiciones finales (Vethencourt, 1993: 144-158).

- En las disposiciones generales, debería incluir: ámbito, principios, fuentes y objetivos. Es de discutir si se debiera emplear el sistema anglosajón de iniciar la ley con definiciones de los términos que se utilizan en la misma.

- En las disposiciones sustanciales, a nuestra manera de ver, la ley debería contemplar los siguientes estatutos jurídicos: la unidad de base, proceso de formación, régimen de los miembros, estructura organizativa, régimen de los directivos, régimen del personal, gestión social, recursos económicos y resultados del ejercicio, transformaciones, extinción, integración y concentración, protección y fomento del sector, régimen tributario, control público, régimen judicial y tipología fundamental: unidades financieras, de producción y de obtención (García, 1998 y Yeo, 1989).

- En las disposiciones finales: regímenes jurídicos especiales, normas transitorias, derogaciones legales: en forma expresa tanto de normas de rango legal como de normas reglamentarias. El no hacerlo así produce el inconveniente de no saber a ciencia cierta cuáles normas se mantienen y cuáles no, según su compatibilidad con la nueva Ley. Al final, normas de entrada en vigencia.

3.6. Autonomía del Sector y apoyo del Estado

a) Autonomía: la Ley puede no reconocer expresamente la autonomía del sector, sino que tal carácter se desprenda de su texto. Consideramos que lo mejor sería establecer textualmente la capacidad de auto-dirección o auto-organización del sector, incluido el control de la aplicación de la legislación por parte del mismo. Pero la ley puede, también, sujetar al sector a las políticas y directrices gubernamentales, considerando las cooperativas como instrumentos de ejecución de sus planes y programas, con los que las priva de autonomía e independencia.

En la inmensa mayoría de los casos, se establece por vía legal el ejercicio de un control Administrativo de las cooperativas por parte del Estado, control que excede el policial al que se sujeta todo tipo de entidad (sanitario, competencia, etc.) y que se ejerce por el ejercicio de actividades de inspección y vigilancia que, en muchos casos, asfixia a las entidades del sector.

Sin embargo, es criterio predominante que lo fundamental es que la ley precise la no-ingerencia externa en las cooperativas, salvo cuando esté en juego el interés público y la limitación del Estado a funciones meramente normativas: registro, disolución y liquidación. Incluso, se considera que la Ley debería establecer con cierto detalle: el calendario de retirada progresiva del Gobierno y su sustitución por instituciones del movimiento cooperativo; la transferencia de poderes del gobierno al movimiento cooperativo, incluida la función de auditoría: plazo de transición, condiciones acordadas, etc. (Münkner, 1995: 24)

Por otra parte, la autonomía implica la posibilidad de efectuar todo tipo de actividad socioeconómica lícita en igualdad de condiciones con las demás empresas, poniendo fin a la discriminación existente aún en muchos países, que impide a las cooperativas operar en diversas áreas. “ Poner a las cooperativas en pie de igualdad con otras clases de empresas, sin dejar de insistir en su carácter particular de agentes de cambio socioeconómico y de organizaciones de autoayuda” (Münkner, 1993: 25).

b) Apoyo del Estado: la Ley puede declarar en forma expresa el apoyo estatal al sector, o hacerlo en forma tácita, sobre la base del reconocimiento constitucional (y como medida para la ejecución de dicho mandato) de tratarse de entidades de utilidad o de función pública, social o nacional. Por lo mismo, les otorga protección y fomento públicos, mediante el establecimiento o reconocimiento de derechos, beneficios, exenciones fiscales o preferencias al sector. Ese apoyo puede ser permanente o temporal, según la rama de actividad y la consolidación empresarial de las cooperativas destinatarias del mismo.

4. Objetivos de la Ley

La Ley o no contempla sus objetivos o, lo que es preferible, debería establecerlos en su texto: la legislación cooperativa no es neutral en sus fines, ni debe ser factible su utilización para propósitos ajenos a los objetivos propios de la

cooperación. Está normalmente condicionada en función de los fines u objetivos de la cooperación (Paniagua, 1997, 86). El diseño de un marco jurídico adecuado para las cooperativas debe tener en cuenta la primacía de los intereses de los socios, la autonomía de la empresa cooperativas, los intereses públicos y el contexto político, social y económico actual de los respectivos países (OIT, 2000, 134). Los objetivos más comunmente establecidos son los siguientes:

a) Respecto del Sector: simple reconocimiento del Sector o de un subsector. Concepción amplia (el sector) o restringida (las organizaciones cooperativas); establecer un marco Jurídico positivo para el desarrollo. El principal objeto de toda legislación cooperativa debería ser brindar un marco en que las cooperativas puedan llevar a cabo su objetivo de brindar servicios a sus miembros. Por una parte, la ley tiene que ser positiva y dar facultades, pero al mismo tiempo debería insistir en la naturaleza autogestionaria de las cooperativas (OIT, 2000, 78); fortalecimiento, fomento, promoción, educación, financiamiento del sector. Incitación a las cooperativas a movilizar capitales y fomentar el espíritu de empresa para la creación de empleo pleno y productivo (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 En: OIT, 2000: 85); fortalecimiento de la Integración; regular la organización interna de las empresas u otros: Incrementar la ligazón entre la forma jurídica y los principios y valores; solventar problemas organizativos y financieros de la empresa, Importación de técnicas, modelos e instituciones mercantiles (Paniagua, 1998, 51)

b) Respecto de la sociedad: en la Ley generalmente no son determinados. En los casos que sí lo son, se establecen los siguientes: la promoción social; la protección del medio ambiente; un medio o instrumento para la profundización de la democracia; mecanismos aptos para la promoción y defensa de la libre competencia; otros: fomento y protección de sectores sociales desprotegidos

c) Respecto del Estado: se concibe la ley como un mecanismo regulatorio de la actividad del sector, fundamentalmente el control de las actividades del mismo; la protección a los miembros y, o al público contra maniobras o irregularidades en que puedan incurrir estas entidades e, incluso, para la protección del sistema monetario o de los sistemas de intermediación financiera; el otorgamiento o el reconocimiento de personería jurídica a las entidades regularmente constituidas, como mecanismo fundamental para garantizar la seguridad jurídica en cuanto al giro de operaciones que desarrollan; garantizar y, o establecer el fomento público al sector.

Ese fomento se debe articular con la descentralización de la Administración Pública, de tal modo que los gobiernos de los Estados tengan cada vez mayor participación en la promoción e impulso del sector social (Paleta, 1988: 152) . En veces, garantizar que las cooperativas puedan participación en los planes de desarrollo; puede ser, también, el garantizar que las cooperativas y demás formas asociativas similares actúen en conformidad con la política oficial, haciéndolas dependientes o partícipes de las políticas de los gobiernos de turno

5. Sujeción a la Ley

5.1. Forma

La nueva ley puede establecer la sujeción automática o de pleno derecho, de las entidades a la misma. Mediante este sistema, las normas de la nueva ley son aplicables de pleno derecho a las entidades regularmente constituidas sin requerirse modificaciones estatutarias, a excepción de aquellas que en forma expresa supediten su aplicación a lo dispuesto en el estatuto (Proyecto de Ley de cooperativas de Argentina, 2001: 120). Puede, también, establecer que sea por iniciativa de la unidad (obligatoria o voluntaria) lo que produce la necesidad de reforma de las normas internas para ajustarlas a la nueva ley. En este segundo caso, la Ley debería fijar un plazo determinado para hacer el ajuste. Consideramos que debe ser suficientemente prolongado como para que todas las entidades puedan ajustarse a la nueva normativa y, a la vez, limitado, como para lograr que en un plazo razonable se ajusten a ella.

Pero, además, para que las entidades puedan ajustarse a la nueva Ley, debería preverse ciertas facilidades para ello, como lo son: asesoría y asistencia técnico-jurídica pertinente; con relación a los costos del proceso, gratuidad por tratarse de un imperativo legal o, en todo caso, de bajo costo en términos monetarios; proximidad geográfica (preferiblemente ante autoridades locales) para evitar retrasos y desplazamientos onerosos; sencillez y brevedad de los procedimientos de tramitación.

Finalmente, la Ley puede establecer o no sanciones por el incumplimiento, como pueden serlo: sanciones administrativas, multas, liquidación o conversión obligatoria en otra forma jurídica, lo que nos parece lo más procedente.

5.2. Aplicación a otras formas asociativas

a) Forma: puede quedar indeterminada o declarar expresamente en el texto legal a qué otras formas jurídicas se aplicará, así como su forma de aplicación: principal o supletoria y, en este caso, si se requiere la compatibilidad con la naturaleza y fines de la forma jurídica.

A formas jurídicas de naturaleza similar o no; sin fines de lucro. A otras expresiones participativas: empresas familiares, pequeñas y medianas empresas (Pymes); empresas de Indígenas, comunales o comunitarias; sistemas de trueque (Bruno y Morini, 1997: 186). La Ley cooperativa debería crear un marco jurídico no sólo para las empresas cooperativas, sino también para las clases más sencillas de actividades económicas colectivas que pueden llegar o no llegar a convertirse en cooperativas (Münkner, 1993: 25), dotadas o no con personalidad jurídica expresa. Por otra parte, habida cuenta de la gran cantidad de agrupaciones y demás organizaciones pluriformes basadas en la auto asistencia, la autoayuda o la solidaridad, será preciso enumerar las estructuras que no sean de la competencia de la ley, sobre todo cuando su funcionamiento se rija por otros textos (Hagen, 2000: 4.2.1.)

b) En todos los casos, la aplicación presupone la ausencia de una reglamentación específica sobre la materia de parte de la norma especial e, incluso, la compatibilidad de los institutos en cuestión, pensados para la forma principal, con la naturaleza de éstos entes (Bonfante, 1999, 168). La duración puede ser permanente o transitoria: especificar o no el número de años o hasta el dictado de legislación específica.

c) Justificación: superar las deficiencias de la legislación; actitud de los poderes públicos favorable. “La pretensión de los sujetos que las constituyen de escapar de algunas exigencias derivadas de los principios cooperativos y la búsqueda – justificada en ocasiones- de esquemas jurídicos más flexibles o más adaptados al objeto social específico que el proporcionado por la sociedad cooperativa (Paniagua, 1997, 28)

6. Metodología para la elaboración legal

Una ley se puede formular de manera tradicional: se nombran unos pretendidos expertos que elaboran un proyecto y lo someten a la consideración (si les parece) del sector (algunos) y los aceptan o no y luego va al órgano legislativo. Peor, cuando se trata de Decretos administrativos; o de forma participativa: se parte del supuesto que la confección de los proyectos de leyes o de reforma de leyes del Sector debería constituir un proceso de elaboración colectiva en el que interviniesen, si no todos los estratos que de alguna manera están involucrados en la misma, por lo menos la mayoría de ellos. Ello significaría la participación de numerosas personas provenientes de diferentes subsectores, con intereses muchas veces diferentes, con variadas formas de ver las cosas y con experiencias disímiles.

La participación de los actores del mundo cooperativo en el proceso de elaboración de la ley constituye uno de los medios más seguros de favorecer la divulgación y la aplicación efectiva del texto correspondiente. Este tipo de enfoque se considera tanto más justificado cuanto que la idea misma de la cooperación se basa en la participación (Hagen, 2000: 4.16)

A su vez, se presume que se trata de un proceso complejo y lento o, por lo menos, menos rápido (1 año, aproximadamente) que si en el mismo intervinieran pocas personas, o se dejase en manos de expertos o de solo algunos grupos de ilustrados. Por otra parte, tiene mayores implicaciones de carácter económico, dada la asistencia de numerosas personas a variados eventos de elaboración y los necesarios gastos en papelería, traslados, alojamiento y alimentación. Sin embargo, presenta la ventaja que el proyecto puede ser enriquecido con el aporte de una gran cantidad de experiencias; que el mismo responda a las expectativas de los diferentes subsectores y pueda resolver gran parte de las necesidades de los destinatarios, dado que se trataría de un proyecto elaborado con la participación de los interesados a quienes va dirigido.

Es lógico que el proyecto resultante del proceso constituya un compromiso de los diferentes subsectores involucrados, en el que cada uno obtenga algunos beneficios o expectativas esperados, así como no otros que legítimamente podía esperar, pero que, en definitiva, constituya un proyecto que refleje las aspiraciones del Sector como conjunto integrado.

Las organizaciones cooperativas internacionales han redactado legislaciones cooperativas modelo para África y en América Latina. Se consideran normas jurídicas complementarias que se utilizan como directrices. Pueden ser útiles para armonizar la legislación nacional, difundir innovaciones y establecer normas para evaluar la calidad de la legislación nacional (Münkner, 1995: 9)

La formulación de una Ley cooperativa constituye un proceso integrado por diversas etapas. Proponemos las siguientes:

a) Necesariamente debe constituirse un **Comité** responsable del proceso, integrado por dirigentes de alto nivel de los diversos subsectores que conforman el sector, de expertos provenientes de las universidades, de otras organizaciones interesadas y, de ser posible, de las entidades públicas relacionadas con el mismo. Este comité debería constituirse lo antes posible del comienzo del proceso, preferentemente en el evento de inicio y contar con recursos humanos, materiales y financieros adecuados. Como se intenta la participación de todos los subsectores, la mayoría de los cuales no tienen ningún tipo de articulación, los organismos de integración más dinámicos deberían ser los factores de convocatoria a los otros subsectores para el inicio del proceso;

b) **Evento de inicio:** *Objetivos* : determinar el carácter del proyecto de Ley; sus fines y objetivos; su amplitud o alcances; las necesidades fundamentales o carencias del sector; la determinación de las principales materias o institutos jurídicos a incluir en el proyecto y los rasgos generales de la Ley. *Participantes* : dirigentes de alto nivel de las diversas formas organizativas que conforman el Sector, acompañados de algunos expertos en la materia; *Forma*: por medio de grupos de discusión y seminarios a todos los niveles sobre los problemas diarios del trabajo cooperativo; problemas de promoción de cooperativas y pre-cooperativas y elaboración de resoluciones y recomendaciones (Münkner, 1989: 157)

c) **Reunión de revisión:** *Objetivo* : revisar el documento de síntesis del evento inicial, hacer las correcciones que fuesen necesarias e incorporar nuevas propuestas, a fin de preparar el primer borrador del anteproyecto de ley. *Participantes* : igual al evento de inicio, si fuere posible;

d) **Eventos regionales:** *Objetivo*: poner a la consideración de las organizaciones de base en las diversas regiones, el primer borrador del anteproyecto de Ley e incorporar al mismo sus observaciones y consideraciones. *Participantes* : dirigentes y asociados de las organizaciones de base y demás personas interesadas en el proyecto de ley;

e) **Evento de revisión de conclusiones de eventos regionales:** *Objetivo:* revisar y aprobar un documento único que incorpore las observaciones y conclusiones de los eventos regionales. *Participantes:* directivos de alto nivel nacional de las diversas organizaciones y sectores involucrados en el proceso;

f) **Comité de expertos:** *Objetivos:* analizar la compatibilidad del documento final con la constitución y la legislación nacional, coordinar con el Gobierno sobre su política respecto al proceso, así como redactar la versión final del Proyecto de Ley. *Participantes:* asesores jurídicos del sector en coordinación con el Comité;

g) **Evento de revisión final:** *Objetivo:* revisar la versión final para proponer su aprobación definitiva como proyecto del sector y recomendar las estrategias a seguir. *Participantes:* directivos de alto nivel nacional de las diversas organizaciones y sectores involucrados en el proceso;

h) **Evento masivo de aprobación del proyecto:** *Objetivo:* aprobar el proyecto y formular estrategias para su aprobación legislativa. *Participantes:* dirigentes de las diversas formas organizativas del sector, legisladores nacionales relacionados con el Sector, expertos locales y representantes de universidades.

7. Conclusiones:

Aunque no haya un sistema totalmente adecuado para todas las realidades, creemos que lo más conveniente es que ley cooperativa tenga las siguientes características: ser el producto de un verdadero proceso participativo; tener el carácter de ley marco, orgánica o reglamentaria; contemplar normas tanto genéricas como específicas para los distintos tipos de cooperativas y ser aplicable a otras formas asociativas de carácter participativo y no lucrativo; regular los principales institutos jurídicos societarios y establecer normas sobre el entorno normativo como lo son el registro y control, el fomento, la tributación y el financiamiento; la integración y concentración empresarial; los aspectos judiciales: jurisdicción, procedimientos, delitos, etc.; y que no sea reglamentada por el Gobierno, sino que se deje a los distintos organismos de integración elaborar las normas de aplicación, por medio de estatutos sectoriales.

8. Referencias

- Alonso, F. (1987). *Salvar la Ley de Cooperativas*. Madrid. Crédito Cooperativo Alianza Cooperativa Internacional, Américas (2001). *Plan estratégico 2000-2004*. San José. ACI
- Bonfante, G. (1999). *Delle Imprese Cooperative*, Bologna. Zanichelli
- Bruno, N. y Morini, S. (1997). *Los sistemas de trueque: experiencias de economía social*. Valencia. Ciriéc
- Carbonell, R. (1974). *La Función del Estado en el desarrollo cooperativo y la función de las cooperativas en el desarrollo humano*. Madrid. Estudios Sindicales
- Carta de Mérida (1969). *Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Mérida. ULA

- Chapón, G. (1965) *Les sociétés cooperatives de construction*. Rennes. Université de Rennes.
- Comisión de Fomento Cooperativo (1999). *Dictámen con Proyecto de Decreto sobre la Ley Reglamentaria del artículo 25 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía*. México. Cámara de Diputados
- Confcooperative. (1999). *Documento Base*, Rivista de la Cooperazione. Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti,
- Fauquet, G. (1944). *El Sector Cooperativo*, Bogotá. Voluntad
- García, A. (1998). *Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria*, El Modelo de Economía Solidaria, una alternativa frente al neoliberalismo, Bogotá, Cgtd-Colacot
- Gide. Loyrette. Novel (1969). *Les cooperatives agricoles dans le Marche Commun*. Paris. Andre Joly
- Gómez, J. ((1999). *Concepto e características*. Estudios sobre a lei de cooperativas de Galicia. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia
- Hagen, H. (2000). *Cuadernos de Legislación Cooperativa*, Ginebra, OIT
- Münkner, H. (1988). *Principios Cooperativos y Derecho Cooperativo*. Bonn, FES
- Münkner, H. (1989). *Legislation et Cultures* Sherbrook. Irecus
- Münkner, H. (1993). *Exámen de las repercusiones que ha tenido la Resolucion 127*. Ginebra. OIT
- Münkner, H. (1995). *La legislación cooperativa y la función reguladora del Estado*. Ginebra. OIT
- Organización Internacional del Trabajo (2000 y 2001), *Promoción de las Cooperativas*. Ginebra. OIT
- Paleta, I. (1988). *Marco legal para el fomento del sector social*. México.
- Paniagua, M. (1997). *Mutualidad y Lucro en la sociedad cooperativa*, Madrid. McGraw-Hill
- Paniagua, M. (1998). *La reforma de la legislación cooperativa andaluza*. Valencia. Ciriéc
- Rodríguez, V. (1969). *La Doctrina cooperativa como fuente del derecho cooperativo*. Mérida. ULA
- Salazar, J. (1993). *Sobre o código cooperativo e da necessidade da sua revisao*. Bilbao. Anuario de Estudios Cooperativos 1992
- Salinas, A. (1954). *Derecho Cooperativo*. México. Cooperativismo
- Vethencourt, B. (1993). *Manual de Técnica Legislativa*. Caracas, BCV
- Verano, L. Y Bernal, A. (1998). *Elementos ideológicos y políticos del Modelo de Economía Solidaria*. El Modelo de Economía Solidaria, una alternativa frente al neoliberalismo. Bogotá. Cgtd-Colacot
- Verrucoli, P. (1984). *Por una reforma de la legislación sobre el cooperativismo de producción y trabajo*. Rivista della Cooperazione, 21. Roma. Dirección Social de Cooperativas
- Vicent, F. (1981). *El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa*. Barcelona. Editores de Derecho reunidos
- Yeo, P. (1978). *Co.Operative Law en practice*. Oxfor. Plunkneet