

Contenido

Necesidad de ley. Objetivos. Contenidos. Ausencia de ley. Sistemas legislativos. Legislación cooperativa y mutual. La legislación sobre ESS. Unidad o diversidad. Ámbito de aplica Atributos. Sujeción a la ley. Aplicación a otras formas asociativas. Metodología para la formulación de leyes del sector. Características. Relación con el Reglamento y con el estatuto.

NECESIDAD DE UNA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Algunos opinan que la construcción del sector de la Economía Social y Solidaria (en adelante, ESS) es una cuestión de mera organización popular que va más allá de la creación de un marco jurídico, y que no es necesaria una ley para ello. Es más, que las leyes lo que hacen es entorpecer y mediatizar el desarrollo de la ESS, y que ella ha surgido como resultado de la realidad, sin requerir una ley que la sustente.

Sin embargo, hay consenso en que no posible la existencia de una ESS próspera sin la existencia de un marco legal adecuado que permita su desarrollo, sobre todo en sociedades de derecho escrito como las nuestras.

Y las principales razones para ello son, entre otras:

1. La forma apropiada de cristalizar el reconocimiento institucional de una realidad socioeconómica es sobre todo aprobando una ley que la regula (Chaves et al, 2013). Es más, se ha observado que en cierta medida, el poco reconocimiento de la ESS en el ámbito euro latinoamericano es producto de la escasa regulación del sector en sus aspectos más específicos (Sánchez, 2012).

¹ Alberto García Müller. Email:agamuller@gmail.com

Como señala el Foro Social Mundial de Economía Solidaria II (2013) el marco-legal de la Economía Solidaria implica su institucionalización y reconocimiento por el Estado. Dicho esto, hay también una necesidad de fortalecimiento del concepto de Economía Solidaria desde un punto de vista jurídico y legal para que el Estado en sus diferentes esferas pueda reconocerla como un derecho para avanzar en la consolidación de las políticas públicas, reconociendo así nuestras prácticas y dinámicas jurídicamente y legalmente. Esta es una lucha difícil y compleja, pues implica modificar y transformar el Estado en su relación con la sociedad y con el capital.

Para Alcalde (2014) es necesaria una ley que configure un marco jurídico que reconozca y dé visibilidad a la economía social como categoría diferenciada. Esto supone reconocer las empresas sociales como un tipo de organización dotado de un propósito especial, estableciendo sus derechos y obligaciones y otorgándoles la seguridad que requieren para operar. El marco legal de la Economía Solidaria es importante, pues puede constituirse en una herramienta para transformar el Estado a partir de su reconocimiento, ese mismo que dé cuenta de que hay otra forma de hacer la economía, que propone otro modelo de desarrollo, pautado en relaciones horizontales, y que debe ser apoyada.

2. La ley es necesaria para establecer la identidad diferenciada de la empresa solidaria en comparación con otras empresas privadas, y para reconocerla como persona jurídica capaz de acuerdos contractuales con terceras partes (OIT, 2001). Así, afirma Schaffland (2003) que la existencia de una ley específica es necesaria para que esta forma de organización jurídica goce de los mismos instrumentos que otras formas jurídicas, especialmente las sociedades de capital.
3. La existencia de una ley es una condición previa y necesaria, aunque no suficiente, a la puesta en marcha exitosa de una política pública. En efecto, la definición de políticas públicas sobre determinada materia tiene mucho que ver con el marco normativo existe en un país, ya que en un Estado de

Derecho esas políticas sólo pueden conformarse y desarrollarse si existen normas preexistentes que les sirvan de fundamento legal. Es más, el dictado de una legislación adecuada al desarrollo cooperativo sería la primera política pública.

Además, las políticas públicas sólo pueden desarrollarse de acuerdo a los parámetros establecidos en las normas constitucionales y legales o, por lo menos, sin contradecirlas abiertamente. Esto es, sin poder exceder ni restringir el espíritu, propósito y razón que tenían las normas cuando fueron creadas y que le dan sustento. Caso contrario –por el principio de legalidad, base jurídica de la actividad administrativa del Estado- éste no podría actuar al no tener una norma sobre la que pueda construir algo; en el caso, una política pública en materia de ESS. Ahora bien, si no hay norma preexistente, o si ésta no refleja las intenciones de quienes desean elaborar y aplicar una determinada política pública, se hace necesario bien sea dictar la normativa que le sirva de sustentación, o reformar la normativa que la entrababa (García-Müller, 2008).

4. Un marco legal adecuado contribuye a garantizar la necesaria seguridad jurídica en la actuación del sector de ESS, ya que determina los criterios de definición de los componentes del sector, las competencias de sus órganos y sus respectivas responsabilidades.
5. La ley es un instrumento adecuado y eficaz para representar y preservar un justo equilibrio entre la autonomía del sector de la ESS de una parte, y los poderes del Estado, de la otra (Henry, 2006).

OBJETIVOS DE LA LEY

Objetivo central de la ley: preservación de la identidad

En su Recomendación para la Promoción de Cooperativas, 2002 la Organización Internacional del Trabajo recomienda que “los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas, compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos”.

El Plan para una década cooperativa (2013) de la Alianza Cooperativa Internacional manifiesta que "... ninguna empresa existe en un vacío de regulaciones, y el desarrollo empresarial siempre depende de una infraestructura de reglas y políticas. Durante gran parte de su historia, las cooperativas han prosperado a pesar de marcos jurídicos que tienden a concebirse en función de las empresas tradicionales.

El sector cooperativo no espera ni pide que se incline la balanza a su favor. Lo que desea es que los gobiernos y legisladores entiendan los beneficios económicos y sociales que puede traer consigo la modalidad cooperativa, y un marco jurídico apropiado que tome en consideración esos beneficios y responda a una mayor diversidad de formas de propiedad que los que existen en estos momentos."

Lo esencial es que la ley sea un instrumento que garantice la conformación, operación y desarrollo de entidades solidarias regidas efectivamente por los principios solidarios, incentivando su competitividad empresarial en un marco de autocontrol. Dar un sustento normativo flexible que otorgue a las empresas solidarias una eficiente operatividad en el mercado, a la par de las demás empresas, pero siempre en salvaguarda de la especificidad y de los principios fundamentales del sistema cooperativo, tal como lo fue la reforma de la legislación cooperativa italiana del 2001.

Para Paniagua y Jiménez (2014) la legislación cooperativa para tener un consistente y sólido fundamento debe tener como premisas y presupuestos los valores y principios cooperativos, que fragüen en categorías jurídicas o "metanormas" asentadas o decantadas históricamente.

La ley debería establecer condiciones y requisitos que incentiven el efectivo cumplimiento de todos y cada uno de los principios solidarios, y que condicione y certifique la condición de solidaria -exclusiva y excluyentemente- a las empresas que cumplan los principios generales del sector.

Así, para Alcalde (2014) el objetivo que se persigue con una ley de empresas sociales, describir los contornos de este ámbito y enumerar los principios que deben

contemplar las distintas entidades que pertenecen a él. Partiendo de estos principios se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que integran el ámbito de la economía social.

Se hace necesario tratar de revertir la tendencia actual en el mundo de la pérdida de la identidad de gran parte de las cooperativas y demás empresas solidarias, la mayor de las veces, por querer funcionar como empresas “capitalistas”; y, en otras, por convertirse en meros instrumentos de política partidaria afectas a los gobiernos de turno. Las principales transgresiones tienen que ver con el control democrático en muchas entidades que se encuentran en manos de grupos gerenciales y directivos altamente eficientes pero poco “cooperativos o solidarios”, o en las que prácticamente no hay participación de los miembros (García-Müller, 2011).

En otros casos, empresas exitosas que cierran sus puertas a la admisión de nuevos miembros, que no participan en los procesos de integración, o se aíslan de las comunidades en donde operan. En fin, cooperativas que pierden su autonomía y no son capitalizadas por sus propios miembros –ni siquiera en mínimas proporciones– quedando dependiendo del financiamiento público, cuando no sirven de instrumentos de políticas oficiales.

Otros objetivos

De acuerdo a la tendencia societaria mundial, lo más conveniente sería establecer un objeto social amplio y de carácter genérico, que permita una mayor flexibilidad a las empresas para el desarrollo de actividades económicas diferentes, sobre todo en el medio agrario y en las zonas urbanas degradadas. De esta manera estarían en condiciones de acometer cualquier actividad de negocios sin las restricciones derivadas de la especialidad del objeto social, lo que hace –por demás, anticuada la concepción de los actos *ultra-vires*.

Puede ser, como en el caso de las leyes de Honduras, Colombia y México, establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una

de ellas, así como determinar las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines y principios que les son propios.

O, más amplio, como en el caso del Ecuador, en que el objeto de la Ley de Economía Popular y Solidaria (de 2011) es reconocer, fortalecer, promover, proteger, fomentar, acompañar, regular y controlar las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, cuestión u objeto de carácter general que sea válido para la totalidad de dichas formas y que, adicionalmente, guarda íntima relación y coordinación con lo relacionado a las relaciones con el Estado.

CONTENIDOS

El cuerpo legal regulatorio de la ESS –que puede ser especial o de carácter marco, orgánico o reglamentario- debería contemplar al menos los siguientes contenidos:

1. Objeto y alcance de la ley.
2. El reconocimiento del sector de ESS como un sistema diferenciado dentro de la economía nacional y su tratamiento legal acorde con su naturaleza específica, ni pública ni privada de ánimo lucrativo.
3. Definición de lo que es la ESS, sus principios y valores, así como cuáles son las empresas que la conforman.
4. Los elementos o características que definen las empresas solidarias y las diferencian de otras formas asociativas.
5. La regulación básica tanto de su estructura organizativa de la ESS como de la actividad que realiza, dentro del necesario respeto de su autonomía.
6. La declaración de interés público, social, nacional o común del sector de la ESS, lo cual le abre las puertas para un tratamiento legal preferente. En este sentido, la ACI (2013) sostiene: “Puede argumentarse con convicción que las cooperativas son *más eficientes* que las empresas propiedad de sus inversores, una vez tenido en cuenta el valor ‘social’, y que contribuyen significativamente al bien público. La exposición de este argumento crea las bases para considerar la medida en que las actuales leyes nacionales se

aplican a las cooperativas en una serie de aspectos, y para decidir si la *contribución de las cooperativas al bien público nacional justifica un tratamiento diferenciado. Por ejemplo, lo anterior podría justificar un tratamiento diferenciado en la legislación sobre puestos o en las leyes sobre la competencia y contra los monopolios. También podría afectar las leyes reguladoras que se aplican, por ejemplo, a la captación de capital, y las leyes que se refieren a los contratos con los gobiernos.”

7. El orden de prelación de las normas jurídicas que lo regulan, estatuyendo los principios y características de las entidades que lo componen y los convenios internacionales en la materia como fuentes supletorias.
8. El establecimiento de una política pública de fomento y protección con la participación de la sociedad civil organizada. En efecto, el marco legal de la ESS es importante, pues puede constituirse en una herramienta para transformar el Estado a partir de su reconocimiento, ese mismo que dé cuenta de que hay otra forma de hacer la economía, que propone otro modelo de desarrollo, pautado en relaciones horizontales, y que debe ser apoyada (II Foro, 2013).
9. La ley debería precisar los beneficios que supone para una organización su calificación como empresa solidaria, entre los cuales considerar que los gastos y costos (incluidas las auditorías) que la empresa realice para cumplir con los objetivos y obligaciones contraídas en razón de su calificación sean considerados como necesarios para producir la renta y deducibles de su base imponible para los efectos del impuesto a la renta, y lo mismo se habría de aplicar respecto de los beneficios con destino social o medioambiental (Alcalde, 2014).

AUSENCIA DE LEY ESPECÍFICA

Ley común

Puede suceder que no exista una ley específica para regular el fenómeno o que se le aplique la normativa de las sociedades. Es lo que se denomina la aplicación del derecho común que es el derecho civil o el derecho actual de empresas.

Puede ser, que haya disposiciones generales sobre el sector en el Código Civil (Italia, Brasil y Argentina) además de existir leyes especiales sectoriales (Bélgica). O que en las leyes generales haya apartados especiales que tratan los aspectos legales cooperativos (Reino Unido).

Incluso, puede darse que no sea necesario contar con una ley de cooperativas por separado, si el código civil, el de comercio u otras leyes son suficientes para regular las cooperativas (Henry, 2913).

Puede ser que se aplique la ley común en su integridad, o solo algunos capítulos de una ley más general. Esto permite resolver muchas situaciones previstas por el derecho común que tiene el problema de la compatibilidad de esas normas, pensadas bajo unos valores y principios diferentes, con los que animan al sector, tanto que 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 (Chapron, 1965).

Reenvío

Puede, también, hacerse reenvío a leyes especiales; en tal caso, la propia ley común dispone que para determinadas situaciones se apliquen ciertas normativas específicas, por ejemplo, la legislación bancaria o de seguros. Así, en cuanto a lo asociativo, se aplicaría la ley sustantiva, y en cuanto a su actividad empresarial, la ley que regula dicha actividad.

Así, el Código Cooperativo de Portugal dispone que en caso de lagunas se recurra a los preceptos aplicables a la sociedad anónima cuando no puedan ser llenadas por la legislación complementaria aplicable a los diversos tipos de cooperativas. Pero consagra –acertadamente- la ilegitimidad de recurrir al Código de Comercio, aun a título subsidiario, si de ello resulta un irrespeto a los principios cooperativos (Namorado, 2000).

Se trata del principio de complementariedad y de remisión normativa a otro tipo de legislaciones, según el cual la existencia de una específica regulación societaria

cooperativa no debe hacernos olvidar la existencia objetiva de numerosos aspectos de la regulación societaria comunes a cooperativas y sociedades de capitales. En este sentido, es aconsejable evitar duplicidades innecesarias, aceptando la complementariedad que, para la regulación de las cooperativas, puede tener la legislación sobre las sociedades.

Para Vargas (2009) en el caso español, no debe descartarse la utilización de la Ley de Sociedades Anónimas para la gran cooperativa y la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada para las de menor dimensión como modelos de referencias y remitir a sus regímenes bloques enteros y regular por ley especial las verdaderas especialidades cooperativas, lo que, de otro lado, es lo que hacen varios ordenamientos jurídicos.

El derecho común puede aplicarse en forma supletoria; esto es, en caso de no existir normas específicas en la legislación del sector. Como lo señala Rodríguez (1969) 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 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 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.

Péruis (2002) añade que como la ley cooperativa (ley especial) las ordena y regula, cuando se produzca un conflicto entre el ordenamiento jurídico civilista y el cooperativista, vale este último. Sin embargo, ello no significa que dichas normas no tengan validez alguna, sino que mantienen su eficacia cuando no son incompatibles con la ley cooperativa; valen en cuanto estén en consonancia con ella. Y prevalece siempre la legislación cooperativa.

Como señala Henry (2006) considerando la diversidad de las organizaciones de auto-promoción en especial en términos de actividades, de número de miembros, de nivel de desarrollo, de tamaño, de grado de complejidad y de interacción con sus concurrentes, el legislador debe escoger entre tres posibilidades

Ley única o varias leyes

En vista del amplio abanico de cooperativas con diferentes actividades, necesidades, bases sociales, estadios de desarrollo, tamaños, grados de complejidad, objetivos e interrelaciones con otros actores, debe decidirse si habrá: una sola ley para todos los tipos de cooperativas, todos los tipos de actividades, todos los tipos de profesiones, las de un solo propósito y/o las multipropósito y/o las cooperativas con múltiples actores involucrados; o una ley con partes/capítulos separados para cada (o algunos) tipo(s) de cooperativa (s)/actividad(es); o varias leyes diferentes (Henry, 2013).

Ahora es menester determinar si debe ser una ley general que regule todos los tipos de cooperativas, con dos variantes: diversificado: una ley que regule los diversos tipos de entidades o unitario, una ley sin tipos que se quede en lo genérico, sin contemplar los diversos tipos de cooperativas.

En este sentido, la OIT (2002) afirma: “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 una única autoridad gubernamental. Ello evita la fragmentación del 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”.

Se aconseja la opción de una ley única que comprenda todos los tipos específicos de cooperativas, todas las actividades y todas las profesiones, siendo la mejor opción para:

1. Garantizar la autonomía de las cooperativas debido al carácter necesariamente general de una ley única y reduce la burocracia.
2. Una ley única evita la fragmentación del movimiento cooperativo lo que puede ocurrir cuando diferentes tipos de ellas son registradas bajo diferentes actos y están bajo la supervisión de diferentes autoridades públicas con, quizás, políticas heterogéneas.
3. Además, crea seguridad jurídica para los terceros que tengan negocios con la cooperativa, ya que la seguridad jurídica está más ligada a los elementos estructurales y a las responsabilidades que prescribe la ley, que a un tipo específico de cooperativas o de ramas de actividad (Henry, 2006).

Henry (2013) observa que la tendencia apunta hacia una única ley general que abarque todos los tipos de cooperativas porque se cree que:

1. Una ley general para todos los tipos de cooperativas, posiblemente con partes/capítulos específicos para los diferentes tipos de cooperativas/actividades brinda mayores garantías sobre la autonomía de las cooperativas, es decir, sobre su potestad para regular sus propios asuntos a través de sus estatutos en la mayor medida posible, dado que el grado de detalle de la ley general ser mucho más bajo que en un escenario de multiplicidad de leyes específicas;
2. Ese menor grado de detalle reduce la burocracia;
3. Una ley general evita la fragmentación del movimiento cooperativo que podría presentarse cuando los diferentes tipos de cooperativas son registrados bajo normativas diferentes y colocados bajo la supervisión de autoridades públicas también diferentes que, tal vez, apliquen políticas heterogéneas;

4. Una ley general contribuye a la seguridad jurídica de aquellos que se relacionan con las cooperativas. La seguridad jurídica se relaciona más con los aspectos estructurales y de responsabilidad que con un tipo específico de cooperativa o actividad;
5. En un contexto de apremios para el desarrollo, una única ley general es la herramienta más adecuada para garantizar la congruencia entre los diferentes objetivos de las cooperativas: los orientados al desarrollo, los orientados a los asociados y el de la autosuficiencia.

Como señala Reyes Lavega (2014) en América Latina domina la “*lex specialis*”, o sea, una regulación propia para las cooperativas, y es, a la vez, casi mayoritario el criterio de “ley única”, o sea, que toda la regulación (o casi toda) está contenida en una sola ley general.

Leyes especiales por tipo de empresa

Mediante este sistema existen tantas leyes concretas o leyes especiales como tipos especiales de cooperativas hubiere, o leyes para cada uno de los distintos sectores o tipos de entidades. Tal era el caso del Uruguay hasta 2006 y de Italia (hasta el 20013) en donde existían leyes para cada tipo de cooperativas, produciéndose un verdadero caos normativo. Y ello, porque al surgir nuevos tipos de entidades no tradicionales habría necesidad de promulgar leyes especiales que las regulasen.

La vigente plataforma legal de la cooperativa en Cuba (5 leyes) evidencia que esta se integra por un conjunto de normas jurídicas que presentan poca sistematicidad y coherencia entre sí, parcelando los caracteres jurídicos de la figura en atención al sector de la economía en que se desarrollan, lo que a su vez conlleva a la existencia de antinomias y contradicciones derivadas de la diversidad de sus bases contextuales, así como del reglamentarismo excesivo. Sigue siendo, en consecuencia, el plano técnico legal de la regulación de las cooperativas un aspecto que requiere de atención, a fin de superar las carencias e insuficiencias que en él subsisten (Rodríguez-Musa y Hernández, 2015)

Verrucoli (1984) planteaba 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 sí, sobre todo con la normativa general, existente o futura, al respecto.

Hay la tendencia a contar con un marco legal especial para las cooperativas de ahorro y crédito, basado en principios internacionales de supervisión, vigilancia y control, a fin de tener cooperativas financieramente sólidas, competitivas y funcionales para satisfacer las demandas de servicios financieros de toda la población (Honduras, 2002).

Ley general junto a leyes particulares

El modo más generalizado de proceder y que parece más oportuno es el de llegar a adoptar una normativa general y luego, promulgar las leyes de cada sector que contengan la reglamentación de las peculiaridades de este, acordes siempre con la general mediante los oportunos ajustes integrativos o también derogatorios (Verrucoli, 1984).

Esta forma es la mejor en cuanto a garantizar la autonomía de las empresas solidarias, es decir, de garantizar su poder para reglamentar sus propios asuntos, puesto que esta ley será mucho menos detallada que numerosa leyes específicas, reduce la burocracia, impide la fragmentación del sector que podría provenir si los diferentes tipos de cooperativas son regidos por múltiples leyes y colocadas bajo la tutela de varios poderes públicos cuyas políticas no son, posiblemente, homogéneas. (Henry, 2006)

Así, considera la ACI-Américas (2000) que se deben propiciar actividades para que, además de haber marcos generales legales, haya 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.

En tal sentido, el Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo 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 ellas (Carta de Mérida, 1969). En este caso, las normas especiales para los distintos tipos y clases de cooperativas, son de aplicación preferente al tipo o clase de cooperativa y, después, entran en juego las normas generales o comunes (Paniagua, 2005).

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

En el caso de Portugal, existe un Código Cooperativo que se ocupa de las cooperativas en general y que abarca las reglas comunes de los ramos que constituyen el sector en Portugal. Paralelamente existe un texto legal autónomo que incide específicamente en las cooperativas de interés público, o gestionadas por la Administración.

Complementariamente al Código Cooperativo existen doce decretos ley y cada uno de los cuales se ocupa de los aspectos particulares de cada uno de los doce ramos. La fiscalidad de las cooperativas se rige mediante un Estatuto Fiscal Cooperativo que establece un régimen fiscal específico (Namorado, 2000).

En América Latina actualmente se observa una tendencia creciente al dictado de leyes especiales para las cooperativas de trabajo asociado.

SITUACIÓN LEGISLATIVA COOPERATIVA Y MUTUAL

Sistema legislativo cooperativo

En el mundo hay cinco modelos principales de legislación cooperativa (Reyes Lavega, 2014):

1. Una mayoría de países, que incluye entre tantos, a casi toda América Latina, Alemania, Costa de Marfil, España, Portugal, Hungría, India, Jordania y Kenia, que optaron por una ley general de cooperativas.
2. Leyes concretas para tipos especiales de cooperativas, como en Etiopía, Rumania, Japón y hasta ese momento también Uruguay (luego, en 2008, se aprobó una ley general de cooperativas).
3. Capítulos específicos dentro de una codificación más amplia: el Código Civil suizo, los Códigos de Comercio belga, checo o guineano, el Código Rural francés y la Ley de empresas neozelandesa.
4. Disposiciones específicas para las cooperativas, dentro de una Ley organizativa más general (Reino Unido).
5. Países que prácticamente carecen de legislación especial sobre cooperativas, como China, Dinamarca, Noruega y algunos estados de los Estados Unidos de América.

Legislación existente

Reporta Farías (2003) que el informe del Comité de legislación Cooperativa de la ACI (Praga, 2001) observa que el 68% de los países tienen leyes cooperativas separadas, el 22% se encuentra incluida en los Códigos de Comercio, el 8% en los Códigos Civiles y el 2% restante tiene otra forma de legislación.

En la actualidad, 21 países de América Latina cuentan con una legislación especial de cooperativas.

Como reporta Reyes Lavega (2014).en América Latina domina la “*lex specialis*”, o sea, una regulación propia para las cooperativas, y es, a la vez, casi mayoritario el criterio de “ley única”, es decir, que toda la regulación (o casi toda) está contenida en una sola ley general. A vía de ejemplo, mencionemos la existencia de leyes generales en: Argentina (1926, 1973), Brasil (1971), Costa Rica (1982), Perú (1990), México (1994, 2001), Paraguay (1994), Puerto Rico (1994), Panamá (1997), Venezuela (2001), Chile (2003), Nicaragua (2004), Uruguay (2008) y Bolivia (2013)

Estos marcos normativos tienen las siguientes características:

1. Principismo: respeto a los principios cooperativos universales.
2. Reglamentarismo: muchas de las leyes regulan con exhaustividad los aspectos de organización, administración, económico-patrimoniales, etc.
3. Intervencionismo: en general las normas consagran para los organismos estatales facultades o potestades que implican un fuerte control desde el nacimiento (fundación) hasta la eventual muerte (disolución y liquidación) de las cooperativas, y por supuesto durante el funcionamiento de las mismas.
4. Paternalismo: resulta como consecuencia de las características precitadas (doctrinarismo, Reglamentarismo, intervencionismo).
5. Aplicación de otras normas: en ocasiones las leyes regulatorias de determinadas actividades resultan limitativas para el desarrollo de las cooperativas e, incluso, en algún caso, se impide la utilización de la forma jurídica cooperativa (los ejemplos más comunes son las actividades financieras o de seguros).

En cambio, las mutuales solo han merecido ley especial en la Argentina, Bolivia Colombia, Paraguay y Nicaragua. Hay, además leyes de mutuales de ahorro y crédito para vivienda en Bolivia y Perú.

LA LEGISLACIÓN SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Naturaleza

La legislación de la ESS puede tener el carácter de:

1. Ley sustantiva

Un cuadro legal complejo que establezca el marco regulatorio de todo un verdadero sector de la economía, por cuya razón sus contenidos serían muy amplios: regulación de la empresa solidaria de base y de los diversos tipos de entidades que puede haber; desarrollo de la integración y concentración empresarial solidaria como eje central del sector, así como sus relaciones de

colaboración empresarial con el sector privado; las políticas públicas de fomento y protección, incluyendo el régimen tributario y las autoridades públicas de control, tal y como lo hacen los proyectos de Venezuela y de República Dominicana.

2. Ley delimitadora

Una ley que además de regular el sector de ESS, lo diferencie de otras formas semejantes, como pueden ser la economía popular y la comunitaria, estableciendo sus características propias como la ley del Ecuador.

3. Ley de fomento público

Que reconozca que las formas jurídicas principales del sector (cooperativas y mutuales, principalmente) tienen una legislación adecuada que debe mantenerse y resguardar su identidad propia. Una ley que se contraiga a viabilizar el sector de la ESS, de establecer una política pública de apoyo creando entidades y mecanismos para ello, y no solo de apoyos financieros. Además, que estatuya un verdadero sistema de ESS desde sus ámbitos regionales hasta de alcance nacional. Son las leyes de Honduras, Colombia, México y el proyecto de Brasil.

Señala Guerra (2012) que la primera Ley que es aplicable como ley de economía social y/o solidaria (Honduras), muestra una orientación autogestionaria en la medida que su definición implica la presencia de trabajadores como propietarios de los medios de producción. La segunda Ley (Colombia) incluye explícitamente a las prácticas autogestionarias, aunque se orienta en términos sectoriales, incorporando a una amplia variedad de formatos asociativos. Es esta ley colombiana la que instala además un sistema de políticas públicas explícitamente dirigido al sector. El modelo de ley ecuatoriano se caracteriza por incluir a la economía popular y el trabajo autónomo, adquiriendo una orientación hacia nuevos actores. Finalmente, la ley mexicana no define a la economía social y solidaria. A la hora de enumerar las organizaciones que participan del “sector social de la economía” parece orientarse de manera sectorial, aunque con especificidades propias de su historia económica, como es el caso con los ejidos.

Así como el sector de economía social y solidaria se encuentra en franco proceso de crecimiento con muy diversos estadios de desarrollo en los países, es lógico que la legislación que la regula, se encuentre –también- en diferentes situaciones.

Pocos países de la región cuentan con leyes nacionales de Economía Solidaria, a saber:

Honduras	1985	Ley del Sector Social de la Economía
Colombia	1998	Ley 454, Ley de Economía Solidaria
Ecuador	2011	Ley Orgánica del Sector de la Economía Popular y Solidaria y de su Sector Financiero
México	2012	Ley de Economía Social y Solidaria

Fuente: elaboración propia

Estas leyes fueron construidas a través de largos procesos de lucha, muchas veces en el seno de gobiernos considerados progresistas, intentando promover en esta región otra forma de desarrollo. En estos países, las normas y leyes, han sido acompañadas con espacios en la estructura propia del Estado, pudiendo reconocer distintos niveles de incidencia. Pero tal vez lo más importante es que las mismas no solamente reconocen a la ESS, sino que también denotan una determinada forma de apoyo de los gobiernos en sus distintos niveles, para estas experiencias (Foro II, 2013).

Hay otros países que han estado o están en proceso de construcción de sus leyes, discutiendo desde la propia organización del movimiento y en diálogo con otros, las instancias promotoras de la ESS, la asignación específica de recursos, denunciando aquellos obstáculos que “estrangulan” a las experiencias solidarias e impiden su desarrollo.

Costa Rica	1974	Proyecto de Ley del Sector de Economía Laboral
Venezuela	1996	Anteproyecto de Ley Orgánica de la Economía Solidaria
Brasil	2010	Proyecto Lei Sobre a Política Nacional de Economia Solidária
República Dominicana	2010	Proyecto de Ley que Establece la Economía Solidaria
Argentina	2015	Anteproyecto de Ley de Cooperativas y Mutuales

Fuente: elaboración propia

Todavía hay muchos países que aunque no cuentan con una ley que aborde integralmente a la ESS, sin embargo las experiencias variadas en términos de leyes, políticas públicas y programas ya sea a nivel local, regional y nacional vinculados dan cuenta de un proceso creciente cualitativa y cuantitativamente- Lo mismo que otros países en los que no existiendo una ley de ESS, sin embargo, se reconoce un modelo económico plural y la importancia del trabajo colectivo (Foro 2013).

Como señala Poirier (2016) es importante recordar que es posible hacer avances importantes en la ESS a través de diversas políticas y programas públicos. En este sentido, excepto quizás por la ley de Ecuador que es la aplicación de un artículo de la Constitución, las leyes son más bien la culminación de un proceso, siendo una última etapa del proceso de reconocimiento. En definitiva, estos procesos preceden el reconocimiento por una ley marco.

Además, en muchas situaciones, la legislación es totalmente inadecuada, o incluso perjudicial. Del mismo modo, en varios países de índole prácticamente hay que excluir el concepto mismo de cooperativas, o bien, en otros casos, las cooperativas son sistemáticamente en desventaja en comparación con otras formas de empresas.

En Europa y Canadá se han dictado las siguientes leyes de reconocimiento y fomento de la ESS

España	2011	Ley de Economía Social
Portugal	2013	Ley de Bases de la Economía social
Quebec	2013	Social Economy Act
Francia	2014	Ley Relativa a la Economía Social y Solidaria
Luxemburgo	2015	Ley sobre la creación de sociedades de impacto social

Fuente: elaboración propia

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Ámbito orgánico

La ley puede tener un ámbito amplio: las formas de economía social y solidaria en general, lo que incluye todas las formas asociativas que presenten ciertas características comunes. Puede ser el sector cooperativo, de acuerdo a la concepción de Fauquet (1944) que planteaba 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 puede tener un ámbito orgánico restringido, esto es, aplicarse única y exclusivamente a las cooperativas propiamente dichas como los establece la ACI, o en la forma que la propia ley lo hace, muchas veces sin relación con aquellos, como es el caso de la casi totalidad de leyes. Según la OIT (2001) “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 en los que existen cooperativas”.

Ámbito material

Hay una tendencia que, en principio, desde su origen hasta su desaparición, todas las etapas de la vida de una empresa solidaria deberán ser objeto de normas jurídicas. Por otra parte, la efectividad y la eficacia de la ley solidaria dependerán del sistema jurídico en su conjunto. En consecuencia, al concebir el texto

exclusivamente dedicado a las empresas solidarias, el legislador deberá velar porque otras disposiciones jurídicas no contradigan sus proyectos (Henry, 2000).

De lo contrario, lo otorgado por la ley específica puede que se contradiga con lo dispuesto en otras leyes, en particular, en las leyes que regulan actividades económicas, sociales y financieras. De manera que deben tomarse en cuenta, particularmente, las normas contenidas en las leyes sociales y laborales.

Otros opinan que la ley debería asumir la regulación sólo de lo característico o típico (solidario) dejando todo lo demás a la normativa general. Una legislación que describa las líneas arquitectónicas de la economía solidaria, fijando su opcional levantamiento y desarrollo en cualquier solar de la economía; la supervisión estatal de las empresas solidarias con vistas a garantizar la fidelidad a las líneas esenciales de la arquitectura; la concesión de esos privilegios económicos merecidos por las empresas solidarias 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).

Rojas-Herrera (2006) afirma que si de lo que se trata es de respetar la singularidad de las cooperativas como forma sui generis de ser y hacer empresa, la labor legislativa en la materia debería enfocarse a elaborar leyes de carácter orgánico que tendrían en cuenta las características de los sujetos a regular y no de leyes de tipo instrumental o normativas abocadas exclusivamente a regular una determinada actividad económica, social, política o cultural, independientemente de quiénes y cómo la realicen.

Para Zabala (2011) en seguimiento del principio de reconocimiento y respeto del sector, cualquier ley para la economía solidaria debería limitarse a expresar la identidad de los conceptos constitucionales con las racionalidades propias de dichos movimientos, a establecer los parámetros generales relacionados con la estructura básica de las organizaciones, a definir sus formas de integración y a precisar los tipos empresariales.

Ambito espacial

Aunque los niveles locales y regionales no son el nivel de adopción de las leyes, el reconocimiento de la ESS a nivel municipal y regional puede ser de suma importancia. Como la mayoría de la población mundial vive en zonas urbanas, son las autoridades locales las más cercanas a la vida cotidiana de las personas. Como la mayoría de las iniciativas de la ESS se originan en las zonas urbanas, se apela a menudo a las autoridades locales para apoyar y respaldar la economía social solidaria. Dado que las personas emprenden actividades de la ESS para satisfacer sus propias necesidades o las de su comunidad, estas iniciativas tienen un rasgo de proximidad y tienen mucho que ver con las ciudades (Poirier, 2016).

En América Latina, hay cierta tendencia al dictado de leyes regionales de fomento y protección pública a las cooperativas (pero no de carácter sustantivo, esto es, de organización y funcionamiento) y demás formas de la ESS. Entre otras:

Argentina	2009 2012	Leyes de las provincias de Rio Negro 2009, La Rioja 2010, Mendoza y Entre Ríos 2012
Brasil	2011	Leyes de Promoción del sector de los estados de Bahía, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Minas Gerais, Mato Grosso, Rondônia, Mato Grosso do Sul et Acre.
Colombia	2011	Acuerdo 041 de 2011 de Medellín

Fuente: elaboración propia

CARACTERÍSTICAS DE LA LEY

Rígida o flexible

Se discute si la ley debe ser rígida o flexible, o ser, una y otra al mismo tiempo. Dice la OIT (2000) que “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”. De forma tal que la legislación debe ser suficientemente

flexible de manera de preservar la naturaleza de las cooperativas consideradas individualmente, y progresiva, permitiendo estándares razonables y proveyendo guías (Fischer, 2002).

Para Schafflan (2003) la ley de cooperativas debe ser una ley flexible. Debiera dar margen de acción para la formulación del estatuto. La ley solo debe definir el marco dentro del cual las cooperativas definirán sus estatutos de acuerdo con sus condiciones.

La experiencia de Bélgica habría demostrado que unas normas demasiado flexibles sólo beneficiaban a las pseudo-cooperativas cercanas a la lógica empresarial que rige cualquier sociedad de tipo comercial y alejado de la lógica social y mutualista. Por ello, se pedía una nueva legislación que fuera menos flexible que la anterior, pero que estuviera dotada de normas lo suficientemente heterogéneas como para poder regular de forma diferenciada la realidad diversa del cooperativismo belga (Moyano, 1993).

Amplia o corta

Para Henry (2013) el formato de la ley de cooperativas puede parecer un tema secundario. Sin embargo, debe señalarse que la forma y el contenido constituyen una unidad. En consecuencia, el nivel de detalle es un aspecto sobre el que se debe reflexionar.

Para algunos, el legislador debe regular -sólo en lo necesario- la “organización” de la cooperativa con el fin de ahorrar costes de transacción (Vicent, 1998). En contra, para la OIT (2000) 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 o administrativas, muchas veces excesivas.

Ahora bien, 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. Pero, una ley corta, que se contente con definir un

cuadro, reenvía necesariamente a otros textos, lo que la hace poco inteligible y por lo mismo relativamente difícil de aplicable.

Pero, además, una legislación demasiado detallada a menudo se hace inaplicable por los cambios políticos, sociales y económicos que ocurren todo el tiempo. Como dice Cracogna (1992) debe evitarse la minuciosidad, lleva a que no se distinga la diferente importancia de las materias comprendidas en la ley, lo cual es negativo pedagógicamente y contraproducente al momento de imponerse sanciones por transgresiones a aquéllas, pues todas parece de igual importancia.

General o especial

Entendemos que la ley debe establecer normas tanto generales como especiales: en una primera parte se establecerían -mediante normas generales- los aspectos genéricos del sector y luego, en la segunda parte, las normas sustantivas y especiales.

Imperativa o supletoria

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).

A nuestra manera de ver, la ley solidaria 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.

Normas de orden público o de carácter privado

Señala Verón (2009) que las disposiciones fundamentales que consagra la ley en materia de cooperativas son de orden público y no pueden ser modificadas por la

voluntad de los fundadores o asociados, en razón de que han sido establecidas en amparo del interés público.

El problema de esta concepción estriba en determinar cuáles normas pueden ser consideradas como de orden público, y cuáles no, ya que siendo la empresa solidaria de neto carácter privado, sólo pudiesen ser consideradas de orden público aquellas que regulasen derechos esenciales. Y en cuanto a las modificaciones de las misma, en virtud de la autonomía de la voluntad que prima en el derecho privado, el criterio sería que las modificaciones no podrían ir en desmedro de los derechos de los asociados, pero si, si mejorasen su órbita jurídica.

Universal o local

En el caso de las cooperativas, la ACI ha venido definiendo unos principios de carácter universal válidos en todos los países y realidades; las mutuales están en trance de hacerlo y, en cuanto al sector solidario, ello está en proceso de construcción.

Eguía (2005) sostiene que las normas del ordenamiento jurídico deben ser capaces de traducir al lenguaje jurídico los principios, valores y prácticas del cooperativismo universal. Y agrega: “De otro modo, se puede tener una ley para las cooperativas, pero no necesariamente una ley de carácter auténticamente cooperativista”.

Sin embargo, las empresas solidarias funcionan en realidades y contextos locales que les confieren unas características particulares. En América Latina la mayor parte de las leyes cooperativas tomaron como base la existente en países europeos llegando en algunos casos a ser una copia originando notables divorcios entre la realidad social de los países y las normas que rigen las cooperativas, de allí también la constante preocupación por efectuar modificaciones que las acerquen al quehacer concreto de las poblaciones (Buendía, 2001).

Ello lleva a la discusión de cuál sería el mecanismo para reconciliar la naturaleza universal del cooperativismo con el necesario tratamiento local dado a las cooperativas.

Cracogna (2002) estima que la posición apropiada consiste en dar a las cooperativas un tratamiento que tome en consideración sus características universales, pero que se adecue al sistema legal nacional. De manera que –como apunta Vicent (1981) la ley debería definir la institución cooperativa tal y como esta aparece en la realidad social y jurídica extralegal. Ello sería válido para el sector social y solidario.

Lenguaje sencillo y comprensible

La ley debe emplear un lenguaje que evite los términos jurídicos pesados y el exceso de referencias. Debe ser de aplicación lo más fácil que se pueda y evitar una terminología técnica complicada y procedimientos burocráticos (Münkner, 1993).

La co-operative comisión de Gran Bretaña (2002) declara que un nuevo y moderno cuadro jurídico debe dar prueba de coherencia, claridad y concisión, de modo que la ley sea accesible y fácilmente comprensible e todos aquellos que deseen empeñarse en este sector.

RELACIONES DE LA LEY CON EL REGLAMENTO Y CON EL ESTATUTO

Con el Reglamento:

Puede ser que la ley se limite a regular sólo lo genérico, remitiendo la normativa de detalle y, o los diversos tipos de cooperativas a reglamentos específicos para cada uno, por ejemplo, un reglamento de cooperativas de vivienda. O, también, que no se dicten reglamentos, como en España, en que se ha dicho que la idea de los legisladores es de hacer una ley sin reglamento, por ser más didáctico, aunque hace también que la ley sea casuística y farragosa, larguísima y cargada de penalizaciones (Mateo, 2005).

Como dice Cracogna (2002) la ley debería contener todas las provisiones esenciales de regulación de las cooperativas, de manera de dejar a las norma administrativas sólo las normas y regulaciones de naturaleza secundaria. Sin

embargo, como advierte Vargas et Al (2015) un doble texto resulta muy incómodo de usar, puesto que no hay un criterio claro de qué materias van al reglamento y cuáles quedan en la Ley; la ley remite al articulado del reglamento por lo es continua la necesidad de consultar ambos textos para saber cuál es el régimen aplicable a cualquier cuestión jurídica que se suscite.

Puede ser 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, denominado reglamento de definición.

Puede tratarse de un solo reglamento general, o de diversos reglamentos por tipos de entidades o por actividades; a su vez, pueden ser amplios o detallados, de acuerdo con 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).

Henry (2013) considera que de acuerdo al principio del Estado de derecho, las cuestiones relativas a los principios cooperativos deben ser reguladas por ley, mientras que los decretos u otros actos administrativos están restringidos a la regulación de los aspectos operacionales de la ley, especialmente a los asuntos de naturaleza temporal o que están sujetos a modificaciones frecuentes como, por ejemplo, los regímenes sobre tarifas y tasas de interés fijas.

El reglamento puede condicionar o no la entrada en vigencia de la ley; puede ser que hasta tanto no sea dictado el reglamento, las normas legales queden en suspenso por falta de determinación de los detalles necesarios para su aplicación.

Para Münkner (1988) hay tres sistemas para ello:

1. Enumerar en la ley todas las cuestiones a tratar en el estatuto, y dejar a las cooperativas que elaboren sus propios estatutos.
2. Especificar en la ley todas las cuestiones a reglar en el estatuto, y queda 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 del estatuto.
3. Reglar en la ley, todas o casi todas las materias a prescribir en el estatuto, lo que las priva de su autonomía.

Parecería preferible no reglamentar una ley que fuere bastante completa, dejando los detalles de aplicación al estatuto según los modelos o guías elaborados por los sistemas de integración, de acuerdo a los respectivos tipos asociativos. De esta manera, se desarrolla y aplica el principio de subsidiariedad y se evita que, por vía reglamentaria, la Administración pública aumente su interferencia en la vida de las entidades solidarias, aunque solo sea por el principio de preservación del poder de la burocracia.

En el caso de la Ley Marco para las cooperativas de América Latina, Cracogna (2009) señala que se tuvo cuidado especial que la ley cubriera adecuadamente todos los aspectos fundamentales relacionados con la regulación de las cooperativas, de manera de evitar, en lo posible, la necesidad de dictar reglamentación con los riesgos que conlleva.

De allí que cuando sea necesario el dictado de normas reglamentarias el texto lo debería decir expresamente, entendiéndose que en los demás casos las disposiciones legales resultan directamente aplicables soslayando de esa manera las frondosas y a menudo excesivas y arbitrarias reglamentaciones que los funcionarios gubernamentales suelen dictar yendo, inclusive, más allá de la propia ley.

En todo caso, de acuerdo al principio de subsidiaridad, como señala Henry (2013) únicamente pueden ser regulados a través de ley las cuestiones relativas a principios cooperativos, los asuntos que exceden de la competencia de una cooperativa individual, los que fueron democráticamente definidos como de interés público y los que involucran intereses de terceros, por lo que cualquier otra clase de asuntos debe ser regulada mediante los estatutos de la cooperativa.

ATRIBUTOS

Duración

La ley debe tener estabilidad, ya que frecuentes cambios de la ley no sólo consumen recursos sino que tienen –también- efectos en la opinión pública sobre su valor: es necesario tenerse una perspectiva de desarrollo cooperativo a largo plazo, para lo cual la estabilidad legal es vital (Henry, 2002).

Así, el mismo Henry (2013) estima que las modificaciones frecuentes no sólo consumen recursos sino que, además, afectan la apreciación pública sobre el valor de una ley. La ley no es; se *convierte* en ley con el transcurso del tiempo. Y los cambios frecuentes no son compatibles con la perspectiva de largo plazo del desarrollo cooperativo, para el cual la estabilidad/continuidad jurídica es vital, mientras que sí comulgan con la inercia de los administradores.

Sin embargo, la ley de economía social y solidaria debe adaptarse a los constantes cambios que experimenta el sector, sobre todo ahora que el mismo se encuentra en proceso de construcción, por lo que –como señala Aparicio (2015)- la estabilidad del régimen jurídico, que en sí mismo es un bien, no debe ser encarada de forma absoluta, bajo pena de conducir a una cristalización de la ley, con los inevitables perjuicios para el sector cooperativo y para la economía en general.

Ahora bien, como observa el Maestro Münkner (2015) los problemas de revisión de la ley de cooperativas a menudo son pasados de alto: la ley de cooperativas (y con mayor razón, de economía social y solidaria) es un marco jurídico diseñado para un tipo especial de organización, por lo que las disposiciones de esta ley son (o

deberían ser) un equilibrio cuidadosamente equilibrado de intereses y de relación de diferentes elementos. Cambiando los elementos de este sistema existe el riesgo de destruir este equilibrio.

Pero la duración de la ley puede estar pre-determinada: nada impide que la ley pueda establecer un lapso de duración fija, o de transición. 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.

Autoridad

La ley puede ser dictada por diversas autoridades, las que, además, tienen poder o mandato en diferentes ámbitos geográficos. Lo normal es que sea dictada por el órgano legislativo nacional ordinario. Sin embargo, puede ser dictada por el poder ejecutivo, bien sea porque el sistema constitucional permite que el poder legislativo delegue en él la facultad de legislar, o que la constitución disponga que el poder ejecutivo tenga competencia propia para regular determinadas materias.

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; y cuyas normas permanecen vigentes hasta tanto no sean derogadas por una nueva ley, tal y como el caso de las leyes de cooperativas y de mutuales aún vigentes en la Argentina que provienen del régimen militar de los años setenta.

Ahora bien, el poder tiene diversas expresiones espaciales según el territorio en donde se ejerce. Así, cada poder local, regional o nacional, de acuerdo con la materia, puede dictar normas. En los estados federales, puede haber una ley federal sin legislación en los estados o provincias; puede ser que no exista una ley federal sino leyes en los estados; la existencia de una ley federal sustantiva y leyes de fomento en los estados, como en Brasil; o una ley nacional y leyes paralelas en las autonomías, como es el caso español.

Sin embargo, permitir expedir leyes regionales sustantivas podría traducirse en una enorme dispersión jurídica y en la falta de unidad del movimiento cooperativo, lo mismo que sería poco viable en tanto las empresas requieren hacer operaciones comerciales en cualquier lugar del país con absoluta certidumbre jurídica, y podría dar pie a la formulación de leyes contrapuestas en cada provincia o región.

Es el caso de España, en donde además de la ley nacional, hay una ley de cooperativas para cada Autonomía regional, lo que ha producido un verdadero caos legislativo, razón por la cual actualmente se plantea la formulación de una ley de armonización nacional de la legislación cooperativa.

Jerarquía

Puede tratarse de un código como en Italia, Brasil y Argentina, que cuentan en el Código Civil con normas genéricas –macros- sobre cooperativas y existe, además, la legislación cooperativa especial. Aparte de los proyectos de México (1954) Colombia (1964) y Puerto Rico (1991) y el frustrado Proyecto de Código Europeo de Cooperativas (1988) solo está en vigencia el Código Cooperativo de Portugal de 2015, reforma del Código de 1997.

Puede tratarse de leyes orgánicas o reglamentarias de la Constitución del Estado que establecen marcos jurídicos “macros” por áreas o por conjuntos de materias a los que deben atenerse las leyes ordinarias o especiales que se dicten sobre las mismas.

También, puede ser una ley de bases, como el caso de la Ley de Economía Social portuguesa de 2013, que es una ley consagradora de las bases de un régimen jurídico que el gobierno deberá concretizar a través de decretos de desarrollo. En otras palabras, consagra las opciones político-fundamentales, dejando al gobierno la definición concreta de los regímenes jurídicos generales. La ley de bases tendrá primacía material respecto de los decretos-ley de desarrollo, con la correspondiente subordinación de éstas.

El sistema prevaleciente en América Latina es de leyes ordinarias.

Organización:

Una ley técnicamente elaborada debería constar de las siguientes partes:

1. Exposición de motivos: tiene como objeto informar a los parlamentarios acerca de las razones que hacen necesario sancionar la norma, intervención esta que se basa en el señalamiento de cuál es la situación problemática que se confronta y la forma en que, a través de la norma, se pretende modificar dicha realidad (Vethencourt, 1993).
2. Disposiciones generales en las que se debería incluir: ámbito, principios, fuentes y objetivos. Se discute emplear el sistema anglosajón de iniciar la ley con definiciones de los términos que se utilizan en la misma.
3. Disposiciones sustanciales, en las que se contemplan los institutos jurídicos fundamentales (Yeo, 1989).
4. Disposiciones finales que contienen los regímenes jurídicos especiales, normas transitorias, derogaciones legales: en forma expresa tanto de normas de rango legal como de normas reglamentarias. 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.

Autonomía

La ley puede no reconocer expresamente la autonomía del sector, o que tal carácter se desprenda de su texto. Se estima que lo mejor sería establecer textualmente la capacidad de auto-dirección o de auto-organización del sector, incluido el control de la aplicación de la legislación por parte del mismo (autocontrol).

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 lesiona su autonomía.

En muchos casos, aun cuando formalmente se declare la autonomía plena de las cooperativas, 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.

Es criterio predominante que lo fundamental es que la ley precise la no injerencia 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).

Por otra parte, la autonomía implica la posibilidad de realizar 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.

Pero, además, la autonomía debe ser tanto administrativa como financiera. En cuanto a la primera, significa que el sector social no continúe bajo la tutela del Estado; que no exista demasiada interferencia gubernamental en la constitución de cooperativas, condicionando su existencia legal a una autorización de funcionamiento. En cuanto a la autonomía financiera, debe basarse en el establecimiento de un sistema financiero independiente que permita el crecimiento propio del sector al poder autofinanciar proyectos de inversión, así como el establecer estímulos financieros para capitalizar (Périer, 1988).

Apoyo del Estado

Como afirma Farías (2003) las actitudes que puede adoptar el Estado con respecto a las cooperativas pueden ser: actitud liberal o prescindente, es decir que no interfiere pero tampoco las promueve, simplemente reconoce su existencia (países desarrollados); marcado intervencionismo fundado en el papel protagónico que se le suele asignar al desarrollo económico y social (países en desarrollo); asignación por el Estado del papel que deben desempeñar en la economía social: caso expreso de intervencionismo estatal, ya que no sólo fomenta o alienta a las cooperativas, sino que ejerce un control estricto sobre ellas a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados por el respectivo plano oficial.

Pero, también, la ley puede declarar en forma expresa el apoyo estatal al sector, o hacerlo en forma tácita, sobre la base del reconocimiento constitucional de tratarse de entidades de utilidad o de función pública, social o nacional.

SUJECCIÓN DE LA EMPRESA SOLIDARIA A LA LEY

Régimen transitorio:

En los casos en que se proceda a reformar una ley y sustituirla por una nueva, en lo que se llama tránsito de aplicación de una ley anterior a una nueva, es necesario que la nueva ley establezca el llamado “derecho o régimen transitorio” que disponga con precisión qué ley se aplica a las entidades constituidas, cómo y en qué plazos estas deben adaptarse a la nueva ley (Costas, 1999) de manera que no queden vacíos legales.

El principio es que deben respetarse los derechos adquiridos por los asociados al amparo de la legislación anterior en tanto no afecten a la estructura y principios configuradores de la sociedad y en tanto no se opongan a las normas de derecho necesario contenidas en la nueva ley.

Adaptación del estatuto a la nueva ley

Cuando se reforma una ley es preciso regular el proceso de adaptación del estatuto de las entidades solidarias en operaciones (en ciertos casos por muchos años) a las nuevas disposiciones legales.

Al respecto, se presentan dos corrientes: la primera, de la "retroactividad" de la nueva norma, esto es, su aplicación con independencia de la fecha de la constitución de la empresa. Ella determina la ineficacia de las normas estatutarias que se opongan a sus preceptos y la necesidad de completarlos o modificarlos a la vista de la nueva legislación, impone -además de la aplicación automática de la nueva ley- un acto positivo o acción de adaptar que, en definitiva, clarifique el régimen estatutario aplicable a la entidad y su acomodo a la nueva legislación. Ahora bien, en tal caso, sólo dejarían de aplicarse las normas del estatuto que contravengan normas imperativas o prohibitivas de la nueva ley. Y ello se daría sólo en aquellos supuestos en que exista una franca oposición (no mero ajuste) de normas claramente imperativas o prohibitivas (Delibes, 2001).

Sin embargo, la nueva ley puede establecer la sujeción automática o de pleno derecho de todas las empresas a sus disposiciones. Mediante este sistema, las normas de la nueva ley serían aplicables de pleno derecho a las empresas regularmente constituidas sin requerirse modificaciones estatutarias, a excepción de aquellas que en forma expresa supediten su aplicación a lo dispuesto en el estatuto las que quedarían sin efecto en todo lo que se oponga a la nueva ley (carecen de eficacia jurídica). Este es el sistema prevaleciente.

Condiciones de sujeción a la nueva ley

Plazo: la ley debe fijar un plazo determinado para hacer el ajuste; plazo 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. Incluso, la ley puede ordenar que en un plazo

determinado se publique un calendario de adaptación establecido por el registro respectivo (Costas, 1999).

Facilidades: pero, además, para que las entidades puedan ajustarse a la nueva ley, deben 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.

Por otra parte, podría permitirse que si los directivos responsables no lo hicieren en cierto plazo, se habilite a cualquier miembro para convocar asamblea e iniciarse el proceso, o permitirle que se inste al juez competente para que lo haga.

En cuanto al procedimiento, pareciera que no sería necesario la presentación de un informe que justifique la reforma estatutaria, contarse con una mayoría calificada, ni se otorga derecho de receso a los disidentes, por cuanto no estamos delante de una modificación potestativa impulsada voluntariamente por los socios, sino delante de una adaptación impuesta por el legislador (Costas, 1999).

La ley puede establecer sanciones por el incumplimiento, como pueden serlo: multas, liquidación o conversión obligatoria en otra forma jurídica, lo que parece lo más procedente. La sanción más común por la falta de adaptación es la liquidación automática de la entidad, lo que parece una sanción “injusta” para los miembros desconocedores de la falta de diligencia de los directivos, además que permite la existencia de entidades disueltas *de iure* pero no *de facto*, con los consiguientes perjuicios que tal situación podría comportar para terceros (Costas, 1999).

La ley debería incluir las modificaciones a ciertas leyes especiales, especialmente en aquellas materias que impiden la efectiva competencia en determinados sectores de la economía, y contener algunos artículos transitorios y de ejecución (Alcalde, 2014).

Forma

La ley debería regular la certificación de aquellas empresas que, no estando constituidas bajo una forma jurídica considerada social, desean obtener esta calificación. Para que se produzca este reconocimiento, las empresas constituidas bajo otros tipo jurídicos han de incorporar en sus estatutos las menciones que la ley establezca y que vendrían referidas a:

1. La dimensión social en la descripción de su giro,
2. Los mecanismos de participación democráticas que se emplearán en la administración, con especial énfasis en la equidad de género, y
3. La forma de reparto de una determinada proporción de las utilidades sin correspondencia con la participación económica en el capital (Alcalde, 2014).

Lo mejor sería que la ley declare expresamente a qué otras formas jurídicas se aplicará (la legislación puede ser aplicada a otras formas jurídicas de naturaleza similar o no, con o sin fines de lucro) y la forma de hacerlo: si de manera principal o solamente supletoria y, en este caso, si se requiere de la necesaria compatibilidad de la norma con la naturaleza y fines de la forma jurídica.

También, la ley puede ordenar su aplicación a otras expresiones participativas, como las empresas familiares, las pequeñas y medianas empresas, empresas de indígenas, comunales o comunitarias. Incluso, a formas jurídicas que prácticamente no tienen nada que ver con el sector solidario, como el voluntariado o las fundaciones. La ley cooperativa o de economía social y solidaria debería crear un marco jurídico no sólo para las cooperativas, sino también para las clases más sencillas de actividades económicas colectivas que pueden llegar o no a convertirse en cooperativas (Münkner, 1993).

Sin embargo, advierte Henry (2013) que la integración de la legislación aplicable a todas las organizaciones de ayuda mutua y a los actores de la economía social en un solo cuerpo legal tiende, necesariamente, a descuidar el sector informal (definido

como fuera del alcance de la ley estatal), lo que opera en beneficio del sector formal. Además, la administración de varios tipos de entidad a través de una sola ley resultaría costosa.

Pero, como señalan Guarín y Sarmiento (s.f.) otras entidades de derecho civil, en particular las que no tienen ánimo de lucro, tales como las corporaciones y fundaciones, pueden por vía estatutaria establecer que, en caso de vacíos legales, se llenen tales lagunas con las disposiciones de la legislación cooperativa.

Otros, por el contrario, consideran que la ley cooperativa debe limitarse a la organización cooperativa, esto es, un específico y organizado tipo de auto ayuda. Sostienen que las estructuras estatales no están diseñadas para que se reproduzca el conocimiento necesario como para administrar grupos de auto ayudas desorganizadas e informales, de manera que no es posible incluir una combinación de estos y de los grupos organizados en una sola ley.

Consideran que legislar todas las formas de auto ayuda en una ley tendería a descuidar el informal, no organizado sector, a favor del sector formal en detrimento de las cooperativas. Además, la administración de una ley comprensiva de todas las formas de auto ayuda puede ser extremadamente dificultosa y costosa.

En todo caso, 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 estos entes (Bonfante, 1999).

Por ello, observa Verroculi (1984) que habría que 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.

En el momento en que se decide que es necesario hacer una nueva ley de cooperativas, de mutuales o del sector social y solidario, se deben considerar tres aspectos: uno, el método, esto es, el camino a seguir para hacer la nueva ley; dos, sus particularidades y características; y tres, los contenidos esenciales que deben tomarse en consideración en la nueva ley.

Método

El método que se siga para hacer una nueva ley puede ser el tradicional, en que se busca a un grupo de “expertos” que redactan un modelo de ley de gran profundidad en sus contenidos. En otros casos, se arman verdaderas colchas de retazos en las que se van pegando lo mejorcito que van encontrando en una u otra ley. Mejor, si estas leyes provienen de países del primer mundo. Hecho esto, se entrega el anteproyecto a los destinatarios para que lo analicen y presenten sus observaciones, generalmente con premura.

Ley tipo o guía legal

1. En ocasiones, en los procesos de armonización legislativa, se recurre a unos “modelos de leyes” o leyes modelo, que sirvan de guía para la formulación de las reformas necesarias. Al respecto, Henry (2001) señala que justamente, la OIT rechazó la idea de presentar un modelo de ley, dado que éste fue uno de los motivos que en el pasado contribuyeron para que la legislación cooperativa sea ineficiente en muchos países. Se destacan las consecuencias de una excesiva imitación. Pero, además, las leyes tipo presentan siempre el riesgo de no ser más que una simple transferencia, una simple copia de conceptos jurídicos que el legislador no habría adoptado. En contra, una ley guían invita al legislador a construir un derecho cooperativo respetuoso del contexto local (Henry, 2006)

² García-Müller, 2007

La experiencia demuestra que las leyes principalmente inspiradas en ideas ajenas a la realidad de cada país, a menudo han terminado convirtiéndose en leyes “fantasmas”. Las leyes modelo corren el riesgo de ser simplemente transferidas o copiadas sin que el legislador adapte los conceptos legales fundamentales, a las particularidades de cada país.

Así, Cracogna (2014) señala que hay muchos legisladores que creen que es cuestión de encontrar la mejor ley y reproducirla. Copiar un texto, por bueno que sea en su país de origen, no garantiza de ninguna manera que resulte idóneo para regular una institución en otro país.

2. Guía legal

Es preferible la existencia de unas pautas o directrices que presenten el inventario de los asuntos que el legislador debe tomar en cuenta el momento de la elaboración o modificación de la ley, tal y como lo hace el modelo de ley marco para las cooperativas de América Latina. Que tome posición sobre la mayor parte de los problemas, además de proponga soluciones e indique las consecuencias. Sin embargo, no sería cuestión de una receta a seguir, sino un instrumento que invite al legislador a construir un derecho cooperativo respetuoso del contexto local (Henry, 2006).

Principios

Sin embargo, como quiera que se trata de una ley “cooperativa” podría –mejor- ser hecha por métodos cooperativos, habiendo así congruencia entre el fondo y la forma, entre los sustantivo y lo adjetivo. Y si es cooperativa, el camino para hacerla solo puede serlo siguiendo la que es más cooperativo, esto es, que el proceso de elaboración de la ley se haga siguiendo los siete principios cooperativos.

En tal sentido:

1. La incorporación al proceso de formulación legal es netamente voluntaria y debe aceptarse la participación de quienes quieran hacer aportes, siempre que los mismos sean consecuentes con la filosofía del cooperativismo.

2. Todos tienen derecho de participaren las instancias correspondientes, lógicamente encuadradas en sus cooperativas de base y en los organismos de integración correspondientes. Igualmente, derecho a ejercer la representación de las bases, siempre que tengan la formación necesaria y respeten las reglas y procedimientos que se establezcan al respecto.
3. Las organizaciones participantes deben efectuar las aportaciones económicas que fuesen necesarias y contribuir a la logística que se precise, proporcionales a su número de asociados o a su capacidad económica.
4. Los participantes del proceso estarán en plena libertad de dar sus opiniones en forma independiente y sin ataduras a lineamientos de parcialidades, atendiendo solamente a su conciencia; esto, en forma autónoma.
5. Es un proceso eminentemente educativo, ya que se sustenta en reflexiones y discusiones en la base misma del sector, además que requiere de la formación de cuadros de dirección y de asesoría técnica de muy alto nivel.
6. La integración es el ámbito donde se lleva a cabo el proceso. El proyecto de ley se irá conformando en niveles de integración de segundo grado, regional o gremial, hasta llegar al nivel nacional. Pero, además, generará –de por sí– mayores grados de integración del sector.
7. Necesariamente toma en consideración la comunidad en donde actúan las cooperativas.

Características

La elaboración de la ley debería tener las siguientes características:

1. De carácter participativo, puesto que se genera desde las bases mismas de las cooperativas y va ascendiendo gradualmente por las diversas instancias del movimiento a niveles regional y nacional, así como la que se estructura por las ramas de actividad que desarrollan. Escrita por y para los que están participando estrechamente en las cooperativas, ya sea por medio del trabajo en el movimiento propiamente dicho o en las instituciones de promoción cooperativa (OIT, 2000).

En tal sentido, la OIT recomienda a los gobiernos consultar a las organizaciones cooperativas para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas (OIT, 2002). Que los asociados de las cooperativas puedan influir en el contenido de las leyes que rigen sus organizaciones de autoayuda (Münkner, 1993).

2. Complejo, ya que comporta la participación de muchas personas y de numerosas entidades de distinto nivel organizativo, de experiencias disímiles, de mentalidades diferentes, etc.
3. Consensuado, porque el proyecto que emane será el resultado de discusiones y aproximación de posiciones diversas.
4. Progresivo, porque se sucede por etapas ascendentes que no se pueden obviar, como lo reflejan las experiencias internacionales al respecto.
5. Tecnológico, porque necesariamente utilizará la tele-informática como herramienta de comunicación fundamental.
6. Lento (o no inmediato) por lo mismo que participativo y consensuado. No dura menos de 1 año completo.
7. Costoso en dedicación del movimiento y en términos económicos porque requiere de muchas reuniones y desplazamientos.
8. Político, ya que debe contemplar la estrategia requerida para su aprobación legislativa. En tal sentido, el movimiento cooperativo brasileño, con ocasión de la reforma constitucional de los noventa, desarrolló una estrategia exitosa.

Etapas

Como se trata de un proceso, consta de etapas. Podemos observar no menos de nueve, a saber:

1. Toma de la decisión por la más alta autoridad del movimiento, la definición de estrategias, el financiamiento e inicio del proceso, lo que tomaría los meses 1 y 2.
2. La conformación del equipo nacional a cargo, integrado por responsables regionales más los dirigentes nacionales. Aquí es necesario considerar el

tamaño del grupo. Ni tan numeroso que entrase el trabajo, ni tan reducido que limite la participación de los principales actores. El equipo debería tener una primera sesión de arranque que defina metodología, plazos y responsables, lo que se haría en el mes 3. Pero, este equipo nacional requiere de entrenamiento especializado, de manera que se encuentre en capacidad de dar respuesta a las inquietudes de las bases, así como de lograr dar coherencia a las propuestas que vayan surgiendo.

3. Conformada por una primera serie de eventos regionales simultáneos de participación de las bases con las propuestas que consideren pertinentes, si fuese posible, con la realización previa de eventos en las cooperativas. Acá se trataría fundamentalmente de determinar cuáles aspectos o instituciones de la ley actual se mantienen (igual o con cambios) cuáles deben salir y aquellas que se incorporan (lo bueno, lo malo, lo que falta). Se podría utilizar las metodologías de la tormenta de cerebros, la discusión en grupos por contenidos y las plenarias conclusivas. En este momento es importante recibir todas las propuestas que puedan surgir de las bases. Luego, le corresponde a los responsables regionales la formulación de resúmenes de lo acordado, todo lo que se haría en el mes 6.
4. Segunda sesión del equipo nacional con el objetivo de unificar los diversos resúmenes estatales con las instituciones que se mantienen, las que cambian, las que salen y las que se incorporan. Se trata de compatibilizar lógicamente las propuestas provenientes de todas las regionales. Ello se puede hacer en grupos de trabajo por conjuntos de contenidos. El evento concluye con la elaboración de un primer papel de trabajo que se divulga entre las bases para su consideración, lo que llevaría el mes 7.
5. Segunda serie de eventos regionales para el análisis del primer papel de trabajo. A los responsables regionales les corresponde la redacción de los respectivos resúmenes, lo que se hace en el mes 8.
6. Tercera sesión nacional para unificar los resúmenes regionales y sentar las bases para la subsiguiente elaboración del anteproyecto de ley, lo que tomaría el mes 9.

7. Tercera serie de eventos regionales para la consideración del anteproyecto, formulación de modificaciones y complementaciones. Ello se haría en el mes 10.
8. Cuarta sesión nacional para unificar las propuestas regionales. Redacción y aprobación del proyecto definitivo. Revisión del mismo por un grupo de expertos juristas para analizar su coherencia legal y su compatibilidad con el ordenamiento jurídico nacional. Determinación de la estrategia a seguir para la etapa legislativa. Mes 11.
9. Evento nacional de lanzamiento del proyecto en el mes 12.

Referencias

- Alcalde, M. (2014). El marco jurídico de la economía social en Chile: configuración actual y perspectivas, *Revista jurídica N° 25*. Valencia, Ciriec-España
- Alianza Cooperativa Internacional, CICOPA (2001). *Lineamientos para la legislación Cooperativa, N. 34*
- Alianza Cooperativa Internacional, (2013). *Plan para una década cooperativa*. Ginebra, ACI
- Aparício, D. (2013). A lei de bases de Economia Social Portuguesa: do projeto ao texto final, *Revista Jurídica de Economia Social y Cooperativa*, 24, Valencia, Ciriec
- Bonfante, G. (1999). L' unità di forma giuridiche per la cooperazione un tabu' da superare?. *Rivista della Cooperazione*. Istituto Italiano di studi cooperativi Luigi Luzzatti. Roma
- Buendía, I. (2001). Las cooperativas en América Latina: estado de situación. *Economía Social en Iberoamérica*. Valencia. Ciriec
- Carbonell, R. (1974). *La Función del Estado en el desarrollo cooperativo y la función de las cooperativas en el desarrollo humano*. Madrid. Estudios Sindicales
- Chapron, G. (1965). *Les sociétés coopératives de construction*. Thèse pour le Doctorat. Faculté de Droit de Rennes

- Chaves, R. et al (2013). La economía social en clave internacional. Cuantificación, reconocimiento institucional y viabilidad social en Europa, Iberoamérica y norte de África. *Revesco 112*. Valencia. Ciriec
- Costas, J. (1999). O registro de cooperativas de Galicia. *Estudios sobre a lei de cooperativas de Galicia*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela
- Cracogna, D. (2002). Hacia la armonización de la legislación cooperativa en América Latina. *Las cooperativas en Iberoamérica y España*. Ávila, Ucavila
- Cracogna, D. (2008). La legislación cooperativa en América Latina. Antecedentes, Proyecto de Ley Marco y perspectivas. *Internacionalización de las cooperativas, Tyran Monografías 578*. Valencia, Universidad de Alicante
- Cracogna, D. (2009). Nueva versión de la ley marco para las cooperativas de América Latina, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa 20*. Valencia, Ciriec
- Cracogna, D. (2014). *El derecho cooperativo en perspectiva internacional comparada: América Latina y el Mercosur*. Presentación en la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Delibes, J. (2001). Aplicación temporal de la ley. Cooperativas. *Comentarios a la ley 27/1999*. Madrid. Colegios Notariales de España
- Eguía, F. (2005). Foro de Análisis de la iniciativa de reforma del artículo 73 Constitucional. *Cuadernos Cooperativos y de Economía Social, 12*. México, Comisión de Fomento Cooperativo de la Cámara de Diputados
- Fajardo, G. (2011). La Ley Española de Economía Social. *Reformas legales en materia de Economía Social y Solidaria*. Valencia, Fundibes
- Farías, C. (2003). *Mapeando al cooperativismo*. Rosario, UNR
- Fauquet, G. (1944). *El Sector Cooperativo. Ensayo sobre el lugar del hombre en las instituciones cooperativas y de éstas en la economía*. Bogotá. Librería Voluntad
- Foro Social Mundial de Economía Solidaria II (2013). Otra economía acontece. *Marcos legales para la economía solidaria*. Santa María, Brasil
- García-Müller, A. (2007). Hacia una nueva ley de cooperativas. *IV Foro Internacional: Análisis de la ley de ahorro y crédito popular y su relación con la economía social*. León-Guanajuato, Alcona

- García-Müller, A. (2008). Bases jurídicas de las políticas públicas sobre cooperativas. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 19. Valencia, Ciriéc-España
- García-Müller, A. (2011). Tendencias recientes y desafíos del Derecho Solidario. *Reformas legales en materia de Economía Social y Solidaria*. Valencia, Fundibes
- Guarín, B. y Sarmiento, A. (s.f.). *Aspectos legales de la gestión cooperativa*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana
- Guerra, P. (2012). Las legislaciones sobre economía social y/o solidaria en América Latina, entre la autogestión y la visión sectorial. *Revista de la Facultad de Derecho*, 33. Montevideo, Universidad de la República
- Henry, H. (2000). *Cuadernos de legislación cooperativa*. Ginebra. OIT
- Henry, H. (2002). Lineamientos para la legislación cooperativa. *Política y legislación cooperativa*, N° 20. Bogotá, Ascoop
- Henry, H. (2006). *Guide de législation coopérative*. Deuxième édition, revue et corrigée. Geneva, International Labour Office.
- Henry, H. (2007). Retos y oportunidades de globalización para las cooperativas y el marco legal cooperativo. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 18. Valencia, Ciriéc
- Henry, H. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*. Ginebra, OIT
- Kamdem, E. (2003). *Harmonization of cooperative legislation in french-speaking Africa*, Ginebra, OIT
- Katime, A. (2005). *Derecho Solidario: ¿Pertinente, necesario? Hacia la construcción del derecho solidario en Colombia*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia-Dansocial
- Mateo Blanco, J. (2005). *La legislación cooperativa comparada en las Autonomías: algunos puntos críticos*. Zaragoza, Aecoop
- Moyano, E. (1993). *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Münkner, H. (1988). *Principios Cooperativos y Derecho Cooperativo*. Bonn. F.E.S

- Münkner, H. (1993). *Examen de las repercusiones que ha tenido la Resolución 127*. Ginebra. OIT
- Münkner, H. (1995). *La Legislación Cooperativa y la función reguladora del Estado*. Ginebra. OIT
- Münkner, H. (2015), Revision of the law on cooperatives as a reaction to the challenges of economic social and technological change. *Revista jurídica N° 26*. Valencia, Ciriec
- Namorado, R. (2000). *Introdução ao Direito Cooperativo*. Coimbra. Alandina
- Naranjo, C. (2011). La Ley de Economía Popular y Solidaria del Ecuador. *Reformas legales en materia de Economía Social y Solidaria*. Valencia, Fundibes
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Promoción de las cooperativas. Informe V*. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. OIT
- Paniagua, M. (2005). La sociedad cooperativa. Las sociedades mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social. *Tratado de Derecho Mercantil*, Tomo XX, Vol. 1. Madrid-Barcelona, Marcial Pons
- Paniagua, M. y Jiménez, J. (2013). La necesidad de una legislación cooperativa adecuada: aspectos mercantiles, tributarios y de derecho comunitario. *Ciriec. Revista de Economía pública, social y cooperativa*. N° 81. Valencia, Ciriec
- Périus, V. (1988). Atenuação ou eliminação estatal tendo vista o projeto de autocontrole. *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre. Fabris
- Périus, V. (2002). As sociedades cooperativas face o novo Código Civil. *Problemas atuais do Direito Cooperativo*. São Paulo, Brasil, Dialética.
- Poirier, Y. (2016). *Reconocimiento jurídico y político de la economía social solidaria (ESS). Panorama general y elementos de orientación*. Ripess
- Reyes Lavega, S. (2014). La evolución de la legislación cooperativa en el mundo. *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Guarujá, 2013. Buenos Aires, Intercoop
- Rodríguez, V. (1969). La doctrina cooperativa como fuente del derecho cooperativo. *I Congreso Continental de Derecho Cooperativo*, Mérida. ULA
- Rodríguez-Musa, O. y Hernández, O. (2015). Las limitaciones jurídicas de la cooperativa en el socialismo. Perspectivas para el perfeccionamiento de su

- regulación en Cuba. *Revesco N° 117. Monográfico: las sociedades cooperativas construyen un mundo mejor*. Valencia, Ciriec
- Rojas-Herrera, J. (2006). Marco jurídico del cooperativismo en México. Desarrollo histórico y situación actual. *I Coloquio Internacional de la red Rulescoop: los desafíos de un Sector*. Brest, Rulescoop
- Sánchez, C. (2012). Economía social y solidaria en el espacio euro latinoamericano. Innovación social para la internacionalización de cooperativas. *Cooperativismo & Desarrollo, 101*. Bogotá, EUCC
- Schaffland, H. (2003). *Datos claves para una legislación nacional*. Berlín, DGRV
- Vargas, C. et Al (2015). *Derecho de las sociedades cooperativas*. Madrid, La Ley
- Vargas, C., Gadea, E. y Sacristán, F. (2009). *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI*. Madrid, Dykinson
- 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
- Vethencourt, B. (1993). *Manual de Técnica Legislativa*. Caracas, BCV
- Vicent-Chuliá, F. (1981). *El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa*. Barcelona. Editores de Derecho reunidos
- Vicent-Chuliá, F. (1998). Mercado, principios cooperativos y reforma de la legislación cooperativa (estudio introductorio y de Síntesis). *La Legislación cooperativa en España*. Valencia. Ciriec
- Yeo, P. (1978). *Co.Operative Law en practice*. Oxfor. Plunkneet
- Zabala, H. (2011b). Tendencias legislativas sobre la Economía Solidaria y sus efectos en el mutualismo colombiano. *Reformas legales en materia de Economía Social y Solidaria*. Valencia, Fundibes