

Alberto García Müller

amuller@ula.ve

Resumen: en este trabajo se analiza el marco jurídico o los contenidos que deberían tener los instrumentos legislativos (de orden constitucional y legal) en los se asienten, plasmen y reflejen las políticas públicas que se diseñen e implementen en materia de cooperativas y demás formas asociativas de propiedad y gestión de los trabajadores, con especial referencia a América Latina. Se estudian las medidas que el sector público podría desarrollar en materia de control y de fomento cooperativo (en especial del trabajo asociado) así como las entidades encargadas de ello, los impuestos, el financiamiento, el acceso a los mercados, la asistencia técnica, la educación y capacitación, la participación en el diseño de las políticas y la integración cooperativa.

Palabras clave: *políticas públicas, cooperativas, fomento ley, constitución, desarrollo, control, financiamiento, impuestos, asesoría, educación, integración, participación*

I. LA BASE NORMATIVA

La definición de políticas públicas sobre determinada materia tiene mucho que ver con el marco normativo existente –o por crearse- en un país, ya que en un Estado de Derecho esas políticas sólo pueden conformarse y desarrollarse si existen normas preexistente que les sirvan de fundamento legal.

Esas normas jurídicas -en nuestros sistemas legislativos- están constituidas por normas de rango constitucional (supremas) y normas de rango legal, bien sea que tengan el carácter de orgánicas o reglamentarias, o de leyes ordinarias o especiales.

Es más, 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 –en demasía- el espíritu, propósito y razón que tenían las normas cuando fueron creadas y que le dan sustento a las políticas públicas.

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 cooperativa.

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.

II. BASES CONSTITUCIONALES

Aún cuando hay algunas opiniones en contrario, existe consenso en el sentido que sería conveniente que las constituciones definieran las líneas maestras de la legislación sobre la materia, que parta del reconocimiento constitucional expreso de su autonomía e independencia (por lo menos como lo contempla la Alianza Cooperativa Internacional) y que pudiera consistir en el mandato de dictar una legislación “adecuada” al desarrollo del Sector. Un marco jurídico favorable, que sea compatible con su naturaleza y función, y que tome en cuenta los valores y los principios generales del cooperativismo (Encuentro, 2005, 35).

Este marco jurídico-constitucional pudiera contemplar, entre otras, las siguientes medidas:

1. La obligación a cargo del Estado de dictar una *legislación de obligatorio apoyo* y estímulo al Sector, de protección y el establecimiento de ciertas preferencias, con lo que se obtendrían los siguientes resultados:
 - a) Impedir que el legislador edite cualquier expediente legislativo contrario al precepto incentivador del cooperativismo;
 - b) Constituir un parámetro para la formulación de políticas públicas que contemplen al cooperativismo en su estructuración y ejecución;
 - c) Orientar la actividad hermenéutica del magistrado cuando se encuentra con demandas que se relacionen con el cooperativismo;
 - d) Crear, en fin, un ambiente jurídico propicio para el desarrollo del cooperativismo en el país (Meinen, 2002, 17).
2. La *participación del Sector cooperativo* en las instancias del Estado que tienen que ver con el dictado de normas, la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas relacionadas con el Sector;
3. El enunciado de algunas *medidas concretas de fomento* del cooperativismo que debiera contemplar la Ley, como son:
 - a) Derecho de realizar cualquier actividad en igualdad de condiciones con las demás empresas y de beneficiarse de condiciones que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa;
 - b) El reconocimiento y protección de la propiedad cooperativa, así como de la propiedad que sus miembros tengan adscrita a la misma;
 - c) La garantía de asistencia y asesoría técnica;
 - d) Obligatoriedad de financiamiento estatal suficiente y oportuno;
 - e) Un adecuado tratamiento tributario;
 - f) La Promoción de la Educación Solidaria o cooperativa en todos los niveles del sistema educativo nacional (García-Müller, 1995); y
 - g) La adopción de medidas orientadas a la protección de la identidad cooperativa, de manera que no se permita crear o utilizar cooperativas para evadir la

legislación del trabajo y que se utilizan para establecer relaciones de trabajo encubiertas (Comisión, 2005: 35);

III. BASES LEGALES

Las normas de rango legal que sustenten las políticas públicas en materia de cooperativas se deben dictar siguiendo las orientaciones constitucionales especificadas, y de acuerdo a la recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo (de 2002) que sugiere a los gobiernos 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.

Siguiendo a Münkner (1995: 18) "las principales funciones del Estado en materia de fomento de las cooperativas consisten en la adopción de leyes destinadas a proteger las cooperativas, en permitir que éstas lleven a cabo sus actividades de manera autónoma, y en crear condiciones generales que permitan a las cooperativas actuar en pie de igualdad con las otras clases de empresas esto es, sin discriminación ni competencia desleal".

En tal sentido, y en el caso Latinoamericano, parecería la vía más conveniente el dictado de una Ley Marco de rango reglamentario u orgánico que concentre toda la normativa del Estado sobre las cooperativas o –en forma más amplia- el Sector Social o Solidario. Una Ley que establezca una normativa completa que rija a dicho Sector en la complejidad de sus aspectos y componentes.

Una ley que concrete políticas *específicas*, esto es, políticas dirigidas exclusivamente al sector cooperativo y de la Economía Social, ya sea en su concepción amplia o a sus familias internas, excluyendo de su campo de intervención el resto de empresas del sector privado (Ciriec, 2007, 9)

Esta Ley Marco contemplaría en cuanto se refiere a políticas públicas –que es lo que corresponde al presente trabajo- entre otras, las siguientes materias según la Propuesta de términos de referencia para el tratamiento del tema Cooperativas y Políticas Públicas por parte de la RECM en acuerdo con ACI-Américas, de 2.004:

1. **Control Público:** en esta punto vale destacar particularmente:

- a) El *Registro*: de acuerdo a los parámetros de la OIT en cuanto a que se debe "... establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible..., el Registro debe ser llevado por las instancias superiores del Sector, con lo cual se garantiza no sólo la legalidad formal, sino también la legitimidad material del mismo, a la vez que puede ser una importante fuente de autofinanciamiento para los organismos cooperativos de grado superior;

b) *Fiscalización*: en orden al postulado de la OIT de que se prevea la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social, puede ser que se prevea que el Estado tenga poderes de controlar o intervenir en la constitución y funcionamiento de las cooperativas y demás formas de economía social (Colombia), el que puede o no ser igualitario al que se ejerce sobre otras formas jurídicas, o “adecuado”; o, lo que parece más conveniente, que se declare expresamente la independencia de autorización y prohibición de la interferencia del Estado en su funcionamiento (caso de Brasil), con lo que se da paso al autocontrol cooperativo.

2. Organismos públicos relacionados:

- a) Lo primero es *levantar el mapa de los organismos públicos* dedicados a la promoción del sector a niveles nacional, estatal y municipal, lo que significa poner la mirada (describir) el lugar donde las políticas se generan y asientan. Lo segundo, la *cuestión de la institucionalización de las políticas*: “En el marco de la estructura organizativa del estado en su conjunto, resulta claro que la importancia, visibilidad y el consiguiente acceso a recursos, no es igual si una política está en cabeza de un ministerio o tiene el nivel de programa en una dependencia de menos rango. También dice de la posible orientación de las políticas a qué sector corresponde la repartición en que se encuentran ubicadas” (Hintze y Deux, 2007: 1);
- b) Es importante retener que la existencia de un *órgano de alto rango administrativo nacional* con competencias reconocidas y explícitas en materia de cooperativismo y economía social, lejos de contribuir a una “guetización” de este sector de la sociedad, constituye un indicador de primer orden del nivel de reconocimiento y de priorización en la agenda de los *policy makers* de un país, aunque no siempre la existencia de ese órgano es condición necesaria para la activación de políticas específicas y transversales (Ciriec, 2007, 8-9);
- c) Con relación a al órgano de ejerza el control pueden darse las siguientes posturas:
 - Quienes aceptan la existencia de un órgano Administrativo único centralizador de la competencia estatal en la materia, de carácter permanente, pero de sentido más consultor o tutelador que represor;
 - Que este órgano público tenga carácter temporal, y que la propia Ley establezca un cronograma de transferencia de sus competencias a las instancias propias de control del movimiento cooperativo;

- Otros, en fin, son partidarios del desmantelamiento inmediato de estas instancias burocráticas de fiscalización que han servido más de freno del Sector, amparo de corruptelas y mecanismos de manipulación política del mismo;

3. Órganos de Fomento:

- a) Algunos piensan que lo más conveniente es que la acción del Estado en orden al fomento cooperativo pase por medio de la constitución de entidades públicas descentralizadas y de amplia proyección regional y local, que coordinen las ayudas públicas al Sector. En este sentido, las políticas de fomento público deberían articularse en dos niveles: el nacional, que estaría encargado de definir las directrices y estrategias globales; y el subnacional, como instancias de formulación y puesta en práctica (López y Ochoa, 2002, 431);
- b) Otros, por el contrario, son partidarios de que el propio Sector asuma estas actividades mediante la autopromoción cooperativa, desmantelando los aparatos burocráticos de fomento que -en muchos países- no son más que agencias de movilización partidista y de apoyo a políticas populistas.

4. Medidas de fomento cooperativo por parte de Estado

La Organización Internacional del Trabajo recomienda a los gobiernos alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían (OIT, 2002). En tal virtud, sostiene que los gobiernos deberían adoptar medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones menos desfavorecidas (Comisión, 2005: 35).

En este orden de ideas, se considera que la legislación debería:

- a) Conceder un trato preferencial por parte de las autoridades públicas a nivel nacional, regional-provincial y local a las cooperativas en el otorgamiento de *contratos públicos*, especialmente los de construcción y de mantenimiento de la infraestructura pública y los de suministro de bienes y servicios a los entes públicos;
- b) Podría disponerse la asignación a cooperativas de *tierras e inmuebles* inactivos propiedad del Estado o que sean producto de expropiaciones o confiscaciones, de herencias vacantes o la cesión de baldíos y tierras públicas en caso de necesidad comprobada para proyectos productivos o de servicios; lo mismo que la asignación de lotes en desarrollos urbanísticos para la creación de cooperativas de vivienda y para edificaciones destinadas a la prestación de servicios a la comunidad;

- c) Darle un tratamiento de favor a las cooperativas en los procesos de *privatización de empresas públicas*, así como en la recuperación de empresas en crisis por parte de los trabajadores por medio de cooperativas de trabajo asociado;
- d) Instaurar *políticas de apoyo con servicios reales* como son información técnica, asesoramiento, competencias en materia de comercialización, *networking*, reestructuración y fomento de creación de estructuras de 2° grado, etc. Estos servicios tienden a ser ofrecidos por las federaciones sectoriales con apoyo de la financiación pública (Ciriec, 2007, 11);
- e) *Como proveedores del sector público*, las cooperativas pueden ser proveedoras de la Administración pública como demandante final o intermedio en materia de servicios sociales, educativos o sanitarios, en los que los ciudadanos son usuarios finales. Podrían contratarse anualmente la provisión de servicios, las subvenciones estatales para guarderías, preescolar y atención a los ancianos. Incluso, establecerse cláusulas sociales en las contrataciones de las administraciones públicas (Ciriec, 2007, 14)

5. Medidas de fomento del empleo asociativo

Con base en el principio de igualdad ante la ley, las cooperativas deberían ser objeto, al menos, de la aplicación de todas las normas e incentivos establecidos con carácter general que tengan por objeto la creación y consolidación de empleos estables y de calidad, para todo tipo de trabajadores así como la aplicación de las normas relativas a la Seguridad Social general.

Las medidas legales en este orden podrían ser:

- a) *Otorgamiento de préstamos para el pago de las aportaciones sociales* a través de las entidades públicas de financiamiento, mediante el anticipo de fondos o la concesión de préstamos, reintegrables por el miembro en el transcurso de su actividad laboral, o mediante el otorgamiento de garantías para la adquisición de sus títulos de participación en la empresa;
- b) *Abono o capitalización de las prestaciones de desempleo* por medio del pago único de la totalidad de las prestaciones por desempleo que le correspondan al trabajador cesante, para el pago de las aportaciones necesarias para asociarse a una cooperativa de trabajo asociado;
- c) *Incentivos tributarios a la generación de trabajo asociado*;
- d) *En materia de seguridad social* puede ser la bonificación de la cuota empresarial durante el tiempo del contrato, por el hecho de incorporar a desempleados como miembros-trabajadores;
- e) *Financiamiento* tanto de la inversión inmaterial (formulación del proyecto), como de parte o del total de los activos fijos, del capital de trabajo, etc. que fueren necesarios para el arranque de la empresa de trabajo asociado. Igualmente, el otorgamiento de

avales para el apoyo a actividades de promoción de empleos, o la aportación de capital a empresas que creen puestos de trabajo asociado;

f) *Subvenciones por la creación de empleo:*

- A las empresas que realicen inversiones para la creación de puestos de trabajo permanentes para miembros-trabajadores que se mantenga como tales por determinado período;
- Por la incorporación como miembros-trabajadores de personas mayores de determinada edad;
- Por la constitución de empresas asociativas de servicios culturales y personales como lo son, de asistencia a los ancianos, a los enfermos, a los niños.;
- Mediante la rebaja de los intereses que deba pagar la empresa por préstamos destinados a crear puestos de trabajo;
- Para la creación de empresas asociativas de colectivos desfavorecidos en el empleo: puede ser de jóvenes sin experiencia laboral o de mujeres con carga familiar; de empresas para la integración de desocupados o de personas discapacitadas, a través de la experiencia laboral.

g) *Otras medidas:*

- Ayudas financieras para la capacitación de recursos humanos de los titulares del proyecto; la profesionalización de los puestos de trabajo; ayuda financiera al trabajo voluntario, por ejemplo, para el pago de las primas de seguros sobre los riesgos laborales de los voluntarios, principalmente en empresas solidarias de reinserción laboral, o de atención a ancianos, enfermos, etc.;
- Para la ingeniería de arranque: sistemas de ayuda para la formación y asesoramiento empresarial; asistencia técnica gratuita para la selección de gerentes, la elaboración de estudios de viabilidad, diagnósticos empresariales, auditorías, asesoría, financiación de actividades de formación general y técnica;
- Puede ser la subvención del 50% del coste salarial, durante un máximo de 1 año, de un director, gerente o técnico que ponga en marcha la empresa (Comunidad de Murcia, 1998, en: Rojo, 1999: 69);
- La creación de empresas asociativas suministradoras de servicios complementarios a los procesos de producción que se lleven a cabo en empresas usuarias, tales como provisión de insumos o de materias primas o para tareas de carácter especializado como labores de control de calidad o labores de acabado final, constituidas por trabajadores cesantes de la empresa que cuenten con un alto grado de calificación laboral, bajo la modalidad de empleo autónomo (Ley de Fomento del Empleo, Perú, 1991: Art.154);
- Cobertura de las medidas de protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (España, Real Decreto 1043, 19—07-1985);

6. Tratamiento Impositivo

En relación con la política tributaria respecto de las cooperativas, cabe destacar:

- a) *Impuesto a la Renta*: la reivindicación histórica del Sector cooperativo en la materia es lograr la declaratoria legal formal de no sujeción a este impuesto, basándose en el principio de que los resultados positivos (excedentes y no utilidades o ganancias) que obtienen las cooperativas no constituyen renta, por lo cual no hay base imponible sobre la cual se establezca el impuesto;
- b) *Otros impuestos*: establecimiento de sistemas diferenciados de sujeción a todo tipo de impuesto de acuerdo a la rama de actividad que desarrollen, la generación de empleo decente que produzcan, el grado de contribución al desarrollo local, la protección al medio ambiente y otros criterios alternativos, siempre que la entidad beneficiaria sea certificada como realmente cooperativa según el grado de cumplimiento de los principios cooperativos por parte de los organismos superiores del Sector, mediante la aplicación de la metodología del Balance Social Cooperativo sugerido por la ACI;

7. Tratamiento Crediticio

Con relación al financiamiento estatal al cooperativismo es necesario establecer parámetros legales muy explícitos y precisos, a saber:

a) *Destinatarios*:

- Siempre que sea necesario se debe brindar ayuda financiera externa a las cooperativas cuando inicien sus actividades, o cuando tropiecen con dificultades económicas en su desarrollo o transformación, sin que ello entrañe ninguna obligación contraria a la independencia y a los intereses de las cooperativas, debiendo estar concedida para estimular y no para reemplazar la iniciativa y los esfuerzos propios de los socios (Farias, 2003, 162).
- Se reconoce la necesidad que se de un primer impulso a personas de muy escasos recursos para que puedan constituir cooperativas, pero teniéndose presente que dicho impulso debe consistir tan sólo en una ayuda para la autoayuda, es decir, que no debe cercenar las oportunidades de los asociados para realizar un esfuerzo propio y desarrollarse integralmente en la dirección y administración de sus cooperativas. Ahora, en el aspecto económico, es más aconsejable que se otorgue en la forma de un capital semilla, reembosable por la cooperativa en condiciones favorables, después de que haya alcanzado su punto de equilibrio (Guarín y Sarmiento, 299-300).
- Hay que determinar, como en el caso de Italia mientras en algunas Regiones hay leyes de incentivos que individualizan en modo específico la empresa cooperativa como sujeto beneficiario (como las de nueva constitución, las operativas en el

Sector agrícola o las cooperativas sociales), hay otras realidades en que se ha preferido prever leyes de financiamiento a favor de un particular Sector económico, o para sostener la localización de la empresa en particulares áreas regionales (Giusti, 2003, 134);

- b) *Prioridades*: pero, por otra parte, es necesario determinar si el fomento estatal del Sector se dará a todas las empresas asociativas (todas las que cumplan con los principios) o sólo a algunos de ellos (en base a la práctica cooperativista). Esto es, si los incentivos solicitados y obtenidos van a favorecer a los grupos asociativos más fuertes, en áreas más desarrolladas, o serán administrados con igualdad de oportunidades, Si el fortalecimiento de algunos sub-sectores tendrá efectos para ellos o en general, para la oferta económica de bienes, o si servirá para producir efectos en el ámbito de la integración solidaria entre los diferentes tipos de cooperativas y demás asociaciones similares (Giovenardi, 1988, 113).
- c) *La Entidad Financiera* puede tener la naturaleza de cooperativa o institución del Sector, bancaria genérica o de banco cooperativo y regirse por normas del Sector, tanto las generales como una normativa especial que lo rija, o estar sujetas, inconvenientemente, a la legislación de la actividad financiera, con aplicación principal o supletoria. En este sentido, la OIT recomienda a los gobiernos facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros (OIT, 2002);
- d) *Recursos*: se debería contar con un monto inicial formado fundamentalmente por aportes del propio Sector (producto de sus inversiones; depósito del exceso de recursos, así como de los fondos y reservas patrimoniales) y aportes del Estado, proporcionales a los del Sector, provenientes del presupuesto público o de financiamiento externo, si fuese el caso;
- e) Un *financiamiento público descentralizado*, organizado sobre una base comercial a través de relaciones contractuales entre la administración y las iniciativas del tercer Sector (en base a resultados).

Puede haber:

- Un financiamiento social privado, en donde los individuos podrían escoger pagar directamente una parte de sus impuestos a iniciativas de interés colectivo de las que se declaren solidarios;
- Un financiamiento por llamado público al ahorro: se ha propuesto, en Francia, crear para las asociaciones de servicios, llamadas gestonarias o para-mercado, un estatuto de "Sociedades sin fin lucrativo" que les permitiría emitir títulos participativos específicos de la economía social" (De Fourny, 1988, 50-51)

8. Acceso a los mercados

Se hace necesario que la ley establezca normas que protejan a las cooperativas de reiteradas prácticas de discriminación o de abuso en el mercado por parte de sectores empresariales inescrupulosos, tales como:

- a) Reconocerles el carácter de *consumidores directos* para su abastecimiento o suministro por parte de terceros, de productos o servicios que sean necesarios para el desarrollo de su actividad; así como conferirles la condición de mayorista o de agente, beneficiándose de las tarifas aplicables a la distribución o venta, aunque también puedan detallar como minoristas en la distribución o venta, con los beneficios aplicables a estos casos, tal y como lo establece la Ley de Euskadi 4/93 (Buitrón, 1998, B: 179). Igualmente, reconocerles legitimidad para representar y defender los intereses de los consumidores (incluso legitimidad procesal para la defensa de sus asociados, así como de intereses colectivos o sectoriales) como lo hace la Constitución de Portugal (Namorado, 2006);
- b) Dejarlas en libertad de fijar *precios propios* de acuerdo a sus costos diferenciales y a sus expectativas de utilidades; así como concederles derecho de cupos según la parte que tuvieren sus productos en el mercado;
- c) Conferirles el derecho a que se otorgue y mantenga un *código de descuento* de las remuneraciones de los trabajadores en los sistemas contables de los patronos (tanto públicos como privados) destinados al ahorro sistemático de porcentajes de sus remuneraciones, o para cancelar préstamos y demás obligaciones con las empresas del Sector;
- d) No sujeción a la legislación de *defensa del consumidor* de la relación entre el asociado y la cooperativa por no tratarse de un acto de consumo (no se trata de “ententes” o acuerdos ilícitos contrarios a la libre competencia) así como exclusión del derecho de la competencia a la agrupación de cooperativas para participar conjuntamente en el mercado porque, como señala Beuthien (apud Vicent, 1989: 279) la cooperativa no hace sino posibilitar la participación en el mercado de los pequeños productores que la conforman, tal y como de manera expresa se hace exclusión de la legislación anti-trust a las cooperativas agrarias de producción y de crédito tanto en USA como en Alemania.

8. Asistencia Técnica

- a) En este renglón debería preverse la elaboración por parte de las entidades públicas de planeación a niveles local, regional y nacional, de *proyectos* para ser ejecutados por empresas del Sector. En tal sentido, debe incentivarse la constitución de organismos auxiliares del propio sector que asuman progresivamente tales funciones;
- b) De igual manera, incentivarse la *contratación de empresas* del Sector para la formulación y evaluación de proyectos socioeconómicos, la prestación de asesoría y

de asistencia técnica y la capacitación y la formación de consultores en materia de proyectos, de financiamiento y economía, de gestión y administración de empresas, sociológicos, pedagógicos y jurídicos, entre otros, con estricto apego a las características propias del sector y la preservación de la identidad cooperativa.

10. Educación y Capacitación

- a) Uno de los aspectos a considerar es la difusión de contenidos sobre el Sector cooperativo en el *sistema escolar*, ya que parece prioritario que la temática cooperativa, en todos sus aspectos, constituya elemento constitutivo de la formación de la generalidad de los jóvenes. Para ello, en las leyes educativas se debería establecer la obligación de desarrollar el objetivo “cooperativismo” en los planes de todos los niveles educativos;
- b) Las universidades públicas autónomas deben ser legalmente incorporadas a los procesos de *capacitación* de los funcionarios que trabajan en el área de promoción y de control de cooperativas, así como del diseño y ejecución de planes educativos para los cuadros directivos de las mismas;
- c) La problemática que aqueja a las entidades del sector debe ser objeto prioritario de *investigación* por parte del sistema de educación superior (incluidas las pasantías de los estudiantes universitarios) así como de las instituciones públicas a la investigación.

11. Participación Cooperativa en la formulación de políticas públicas

- a) A las organizaciones del sector cooperativo y social o solidario les corresponde la función de coadyuvar en el diseño, ejecución y seguimiento de los *planes territoriales de desarrollo*. Por lo que conviene que las autoridades, en sus diversos niveles, reconozcan la importancia y la fuerza representada en estas organizaciones y se apresten a asociarse con ellas y a facilitar su acceso a las estructuras de decisión y al desarrollo de los programas y proyectos surgidos de la planeación, de fusión e incorporación como mecanismos de integración, definiéndoles y precisando procedimientos generales (Zabala, 2003);
- b) Además, deben establecerse condiciones favorables para la creación de *organismos de integración* representativos de los diversos subsectores y regiones, así como de un organismo nacional único (de naturaleza pública no estatal), supremo representante de todo el Sector cooperativo y social o solidario, dotado de importantes competencias relacionadas con el mismo, en particular, en materia de registro, autofomento y auto-control.

12. Integración

Un verdadero programa de fomento cooperativo no puede obtener resultados si no logra la creación y consolidación de un verdadero Sector socio-económico integrado, reflejo de la articulación vertical y horizontal de empresas asociativas de base que establezcan relaciones permanentes entre sí, conformando una densa red empresarial a niveles locales, regionales, nacionales e internacionales con propósitos semejantes y dirección coordinada.

Para ello, la ley debe contemplar normas que coadyuven a este propósito como lo serían, entre otras:

- a) El apoyo a la *constitución y funcionamiento* de organismos de integración de objeto educativo, gremial-representativo, regional, económico y financieros y que presten servicios de apoyo mixtos;
- b) Otorgamiento de facilidades para la creación y consolidación de *distritos o de cuencas* cooperativos;
- c) El financiamiento prioritario para *proyectos productivos y de servicios* en los que participen múltiples cooperativas;
- d) Fomento para la creación de *centrales* de compras, de centros de acopio, de sistemas de transporte vinculados, de playas de ventas conjuntas, etc.;
- e) Incentivos para el establecimiento de *agroindustrias* en las zonas de producción y de procesos de producción industrial combinadas, de manera de incrementar el valor agregado en dichas zonas, generando con ello un verdadero desarrollo local autosustentable;
- f) Otorgar un *tratamiento fiscal favorable a las inversiones y a las transacciones* realizadas en forma conjunta entre cooperativas y con demás formas de la economía social, lo mismo que a los procesos de fusión, de conversión de empresas hacia la forma cooperativa y de organismos de integración;
- g) Reconocimiento normativo de los *grupos empresariales cooperativos*, estimulando su constitución y expansión, regulando al mismo tiempo las relaciones de autonomía y de subordinación entre las entidades cabeza de grupo y las empresas filiales;
- h) Otorgamiento de incentivos para la creación y desarrollo de sistemas y de mecanismos de *concentración y de colaboración empresarial* entre empresas del Sector y con los Sectores público y privado;
- i) Posibilitar la creación, expansión y consolidación de operaciones socioeconómicas *transnacionales* y, o transfronterizas de las cooperativas.

CONCLUSIÓN:

Aun cuando la Recomendación 193 de 2002 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Promoción de las Cooperativas fue aprobada por unanimidad, la mayor parte de los países de América Latina no ha traducido en normas legales los contenidos de la

Recomendación, con lo que se limita o compromete la capacidad de crecimiento de las cooperativas y su contribución al desarrollo socioeconómico sustentable. En tal sentido, se hace necesario formular –de manera participativa con el sector cooperativo- políticas públicas coherentes en la materia, para –dentro de sus directrices- elaborar los instrumentos legislativos necesarios para su implementación.

REFERENCIAS

- Alianza Cooperativa Internacional (1995). *Declaración sobre la Identidad Cooperativa*. Ginebra, ACI
- Buitrón, P. (1999). *Interés social y fomento cooperativo en la Ley 4/93 de cooperativas de Euskadi*. Anuario de Estudios Cooperativos 1998. Bilbao. Universidad de Deusto
- Ciriec (2007). *La economía social en la economía europea. Informe para el comité económico y social europeo*. DI CESE 96/2007. Bruselas, Ciriec
- Comisión de Fomento Cooperativo (2005). *El movimiento cooperativo en el Continente Americano, Políticas Públicas y la Recomendación 193 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas*. Tercer encuentro de parlamentarios americanos comprometidos con el cooperativismo, México, Comisión de Fomento Cooperativo-ACI Américas
- De Fourny, J. (1988). *De la Coopération à l'économie sociale*. II Congreso Mundial Vasco. Congreso sobre el Cooperativismo y la Economía Social en el Mundo. Vitoria-Gasteiz. Gobierno Vasco
- Farias, C (2003). *Mapeando al cooperativismo*. Rosario. UNR
- García-Müller, A. (1995). *La Economía Solidaria en las Constituciones de América Latina*. Anuario de Estudios Cooperativos 1994. Bilbao, Instituto de Estudios Cooperativos de la Universidad de Deusto
- García-Müller, A. (1998). *Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria*. La Economía Solidaria, una alternativa frente al Neoliberalismo. Bogotá, CGCT-COLACOT
- Giovenardi, E. (1988). *Incentivo economico governamental as cooperativas*. Inteferencia estatal nas cooperativas. Porto Alegre. Fabris
- Giusti, F. (2003). *Le leggi regionali de agevolazione per le società cooperative*. Rivista della Cooperazione, 1/2003 Roma. Istituto Italiano di Studi Cooperativi Luigi Luzzatti
- Guarín, B. y Sarmiento, A. (s.f.). *Aspectos legales de la gestión cooperativa*. Bogotá. Pontifica Universidad Javeriana
- Hinntze, S. y Deux, M. (2007). *La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria*, V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Riless
- López, C. y Ochoa, H. (2002). *Políticas subnacionales de fomento a la Economía Social en Venezuela*. Revista de Ciencias Sociales, 3. Maracaibo. LUZ

- Meinen, E. (2002). *As sociedades cooperativas na constitucao federal*. Aspectos jurídicos do cooperativismo Porto alegre, Sagraluzzatto, 2002
- Münkner, H. (1995). *Examen de las repercusiones que ha tenido la recomendación sobre el papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo*. Ginebra, OIT
- Namorado, R. (2006). *El encuadramiento jurídico de la Economía social. Introducción al caso portugués*, Revista Jurídica del Ciriec 17, Valencia, Ciriec-España
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas*, 2002. 99 Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. OIT
- Recma (2004). *Propuesta de términos de referencia para el tratamiento del tema Cooperativas y Políticas Públicas por parte de la RECM en acuerdo con ACI-Américas*, Montevideo, Recma
- Rojo, E. (1999). *Las políticas de empleo. Especial consideración de las medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado. Sociedades cooperativas: régimen jurídico y gestión económica* Madrid, Ibidem, 1999,
- Vicent, F. (1989). *Ley General de Cooperativas*. Art. 1 al 28. Tomo XX. Vol. I. Madrid. Revista de Derecho Privado
- Zabala, H. (2003). *Tendencias legislativas en Economía Solidaria*. Coloquio Internacional Prospectivas de la Economía Solidaria. Medellín, Universidad Luis Amigó

Mérida, Enero de 2008