

## Capítulo 1

# Visión histórica del movimiento cooperativo en América Latina

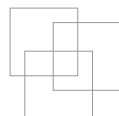
Alberto Mora

### RESUMEN EJECUTIVO

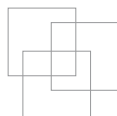
Este capítulo hace una reseña histórica del movimiento cooperativo en América Latina y el Caribe a partir de sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, sin dejar de mencionar que antes de que se formara la primera cooperativa en 1844 en la ciudad de Rochdale, Inglaterra, ya en México y Venezuela existían cajas de ahorro y crédito.

Previamente se establece un marco de referencia sobre temas como gobernanza, diálogo social, respecto a los derechos humanos y promoción de la justicia social a nivel macro, a partir de la participación de las cooperativas en estos procesos, concluyendo con la temática de la educación y el aprendizaje. Este capítulo también se refiere a la evolución del cooperativismo en América Latina durante el siglo XX, haciendo un recorrido histórico por algunos países de la región, la legislación cooperativa y los congresos de derecho cooperativo realizados con el fin de establecer las mejores condiciones para un marco legal justo para el desarrollo del cooperativismo en los países latinoamericanos.

Durante la segunda mitad del siglo XX se produjo un auge del sector cooperativo en los países de la región, a partir de diferentes influencias y hechos políticos que permitieron nuevos espacios de desarrollo y expansión, tales como la Iglesia católica, inmigrantes europeos, los mismos Gobiernos nacionales y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). En América Latina destaca el papel que desempeñó la Organización de Cooperativas



de América (OCA) en la promoción de un marco legal para las cooperativas de la región. Los emprendimientos realizados por la OCA durante los años ochenta fueron retomados por la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas) para promover un marco legal adecuado e igualitario, tal como lo propone la Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, culminando en 2008 con la elaboración de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. De la misma manera, desde 2002 la ACI Américas ha promovido el fortalecimiento de la capacidad propositiva de las cooperativas respecto a su participación en la elaboración de políticas públicas relacionadas con el sector en los diferentes países de la región.



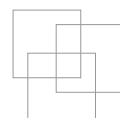
## 1.1. INTRODUCCIÓN

La influencia del cooperativismo en el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos ha ido creciendo de manera gradual a partir de la primera mitad del siglo XIX, con las primeras experiencias en la región, aun antes de haberse creado la cooperativa de Rochdale en 1844. Al momento de establecerse la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1895, ya en Argentina existían cooperativas, siendo una de ellas El Hogar Obrero. Tomando en cuenta esta experiencia, a la que se suman las de México y Venezuela, se concluye que el cooperativismo en América Latina tenía emprendimientos cooperativos antes de la experiencia inglesa, y que recibieron la influencia de inmigrantes europeos. Y fue a partir de la crisis de los años treinta que el modelo se desarrolló como opción de organización social y empresarial para responder a las necesidades de la época. En todos los países latinoamericanos el cooperativismo ha sido parte del desarrollo histórico de sus economías, y continúa siéndolo hoy, con cooperativas actuando en todos los sectores de la economía, en unos países más que en otros.

Sin embargo, lograr este posicionamiento cooperativo no ha sido fácil en todos los países. Actualmente existen políticas públicas poco amigables con el sector cooperativo, leyes cooperativas poco flexibles y, en ciertos países donde se da prioridad al sector financiero respecto de otros pujantes subsectores de la economía, el desarrollo de cooperativas se ve afectado por limitaciones de igualdad respecto a otras formas de empresa. Tal es el caso de Costa Rica, Colombia, Argentina, México, Puerto Rico y República Dominicana, entre otros. Es indiscutible que las cooperativas han formado parte de la historia y del presente de los países de la región, generando empresas y empleos, así como aportes al desarrollo económico y social de cada uno. El porcentaje de la población que integra de manera directa o indirecta el sector cooperativo en cada país de la región demuestra que el cooperativismo es parte de la cultura económica y social de toda América Latina.

## 1.2. METODOLOGÍA

La OIT desarrolló una Guía metodológica que permite recopilar la información necesaria para este estudio regional. En tal sentido, el estudio se desarrolló a partir de las instrucciones contenidas en ella, la cual permite tratar la información del movimiento cooperativo respecto a: (i) el entorno propicio para el desarrollo empresarial sostenible, en base a las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 (nivel macro) [OIT, 2007]; (ii) la situación del sistema cooperativo y su nivel de integración (nivel meso); (iii) la contribución en materia de empleo, protección social, derechos fundamentales y lucha contra la pobreza (nivel meso); y (iv) la compilación de información directa a través de la selección de cooperativas primarias (nivel micro). También se considera la combinación de elementos cuantitativos y cualitativos en base a: (i) una revisión de la literatura de al menos



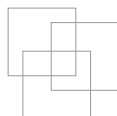
la última década sobre las cooperativas de los países tomados en cuenta para este estudio regional; (ii) la aplicación de un cuestionario específico para cada institución, sobre la base de la guía metodológica; (iii) el desarrollo de entrevistas semiestructuradas en profundidad, con expertos en la materia y representantes del sector cooperativo (presidentes, funcionarios, miembros de cooperativas de primer y segundo grado); (iv) el uso de datos existentes del movimiento cooperativo; y (v) la Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, del año 2002. Además de lo establecido en la metodología propuesta por la OIT, para el caso regional se creó un equipo de trabajo encargado de investigar y verificar la documentación de los diferentes temas desarrollados, material que fue revisado, verificado y ajustado por los tres editores del libro.

### **1.3. BREVE ANÁLISIS DEL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA**

El cooperativismo ha sido interpretado y valorado de modos distintos a lo largo de su existencia, no solo porque cada época le ha impuesto condiciones para su desarrollo a partir de los modos particulares de inserción y de la valoración social de que es objeto en distintos contextos y culturas, sino porque es una entidad creada por la capacidad organizativa y participativa de la población para resolver problemas de trabajo, subsistencia y calidad de vida. El cooperativismo no nació históricamente para atender exclusivamente las necesidades de sus asociados y asociadas, también fue una respuesta popular ante las condiciones imperantes de un sistema excluyente e inequitativo existente en cada sociedad [Alcázar, 2007].

#### **Estabilidad política, buena gobernanza, derechos humanos e inclusión social**

La historia de América Latina se desarrolla en un contexto políticamente agitado, marcado por la lucha por la independencia, la necesidad de desarrollar y mantener la propia identidad y el rechazo al colonialismo europeo y a las distintas expresiones del imperialismo económico y cultural. Este contexto, y en el marco de una vasta y rica geografía, es el resultado de las luchas internas y externas que construyeron una plataforma política, social, cultural y económica que impulsó a la región a enfrentar el siglo XX en busca de estabilidad y resistencia a las crisis globales. Las naciones latinoamericanas exploraron activamente caminos de desarrollo ajustados a sus realidades nacionales, manteniendo la estabilidad política y registrando un crecimiento económico sostenido con la constante mejora del nivel de vida de su población. Abrigando fuertes aspiraciones por la unidad y el autofortalecimiento, en las últimas décadas los países latinoamericanos y caribeños han estado enfrascados en la promoción de la paz, la estabilidad y el desarrollo regional, lo que resulta en la constante consolidación del poderío integral y la influencia internacional de la región.

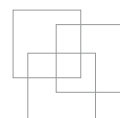


Al participar activamente en los asuntos internacionales, los países latinoamericanos han aportado con positivas contribuciones a la preservación de la paz mundial y la promoción del desarrollo compartido, con un papel cada vez más relevante en la arena internacional y regional. Sin embargo, se impone una mirada crítica en lo que respecta a la distribución desigual de los recursos, la profundización de la brecha social, la disminución de la clase media social, el crecimiento del narcotráfico y la persistencia de los anillos de pobreza. La distribución del ingreso en los países de América Latina es conocida por estar entre las más desiguales del mundo, característica que se ha mantenido a lo largo de las últimas cuatro décadas, como lo muestra la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) [2010:14].

El clima político de la región ha mejorado sustantivamente en esta primera década del siglo XXI. Existe un acuerdo social de vigencia de libertades civiles y políticas. Uno de los consensos de la región se da en torno a consolidar el modelo democrático como el modelo de gobierno establecido, y éste es el común denominador de los países latinoamericanos. Esta intención se plasmó en la Carta Democrática Interamericana de septiembre de 2001 que declara:

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos OEA, reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad política, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la Organización de Estados Americanos OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención [Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 2001].

En el marco del décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana (CDI), 15 cancilleres de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) sostuvieron una reunión en la ciudad chilena de Valparaíso. Según Zovatto [2011], analista internacional, en la cita hubo consenso en sentido de que “la democracia atraviesa en nuestros días, con sus luces y sombras, su mejor momento y que hoy por hoy, no existe alternativa. La institucionalidad democrática se ha visto fortalecida en estos diez años”. La profundización de la democracia alcanza diferentes niveles en América Latina. Sin embargo, este cuadro positivo está manchado por las diferencias existentes en cuanto a su nivel de desarrollo y consolidación, y por las deficiencias que presentan los sistemas legales y los sistemas de salud, así como por la inseguridad ciudadana, la necesidad de mejorar los niveles educativos, el irrespeto a la libertad de expresión y la falta de credibilidad en la clase política. Solamente revisando los indicadores desarrollados por el Banco Mundial (y tomando en cuenta la valoración subjetiva implícita en los mismos) respecto al estado de derecho, el control de la corrupción, la voz y rendición de cuentas, la calidad del marco regulador, estabilidad política y eficacia gubernamental, quedan al descubierto áreas en las que la región latinoamericana tiene marcadas deficiencias.



### **Buena gobernanza y diálogo social**

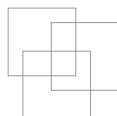
La buena gobernanza va más allá del establecimiento de un sistema político; buena gobernanza implica el concepto que abarca la eficiencia y eficacia del Estado, pero sobre todo el logro de los objetivos sobre la base del consenso y la participación de los diferentes actores como el Estado, instituciones públicas y privadas y especialmente la participación de la sociedad civil para el logro de los objetivos socioeconómicos. La buena gobernanza también contempla un importante y efectivo diálogo social en la búsqueda del bien común y del reparto adecuado de la riqueza, considerando que el ejercicio del gobierno nunca es neutro y que dicho ejercicio beneficia o perjudica a los actores sociales según sea su desenvolvimiento. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “en América Latina no existe ni una interpretación ni un modelo único de diálogo nacional” [Zovatto y Varela-Erasheva, 2005:20].

Dicho estudio determinó diferentes maneras de entender los procesos de diálogo nacional, que van desde las consideraciones de tipo consulta y catarsis como métodos para formulación de propuestas, formas de concertación para la acción, métodos para obtener propuestas del gobierno, mecanismos para lograr acuerdos sectoriales, formas de incidir en las grandes decisiones a escala nacional y mecanismo para superar situaciones de bloqueo político, hasta lo que algunos consideran un mecanismo para alcanzar la paz en situaciones de conflicto armado. Partiendo de la base misma de dificultad de interpretación del concepto o de claridad de las implicaciones y responsabilidades que corresponden a las partes, se considera que los procesos de diálogo social en América Latina están en una etapa inicial y demuestran ser insuficientes para el fortalecimiento de la democracia representativa.

Un examen comparado de la región latinoamericana, evidencia que un número creciente de actores nacionales e internacionales viene incorporando, cada vez con mayor frecuencia, los procesos de diálogo en sus metodologías de trabajo como mecanismos idóneos para favorecer una mayor y más amplia participación social que fomente el sentido de propiedad ciudadana en la definición y el ejercicio de estrategias políticas y/o de desarrollo, así como para el diseño y la puesta en marcha de políticas sociales [Sovatto y Varela-Erasheva, 2005:21].

### **Respeto por los derechos humanos, promoción de justicia e inclusión social**

El respeto a los derechos humanos sigue siendo un reto fundamental para la comunidad internacional. Los Estados deben garantizar y respetar los derechos humanos como base fundamental de la democracia, pero con frecuencia esto es incumplido o ignorado y su alcance es todavía relativo en muchos países de América Latina. El resguardo y el seguimiento que se dé al cumplimiento de los derechos humanos en la región dependen más de la voluntad política para aplicarlo que de la existencia de recomendaciones al respecto. En la región latinoamericana, la situación de los derechos humanos experimenta un “vaivén entre lo deseable y lo posible” [Tejeda, 2007:108]. Se amplía la miseria, el



hambre, la deficiencia educacional, la distribución negativa del ingreso, la concentración de la renta, la violencia generalizada y la rebeldía social y política. La exclusión social y las malas condiciones penitenciarias caracterizan la situación de los derechos humanos en América Latina y el Caribe [Tejeda, 2007:115].

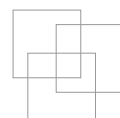
En este sentido, las cooperativas de la región latinoamericana, en su mayoría, son consecuentes con sus principios y valores, velando siempre por el bienestar tanto de sus asociados como de la sociedad en general. En la mayoría de los casos, las cooperativas cumplen con las legislaciones laborales en todos los países de la región, pagan salarios equitativos a sus trabajadores, promueven la inclusión y la justicia social, así como el desarrollo económico de sus comunidades para un mejor bienestar de las personas involucradas directa e indirectamente con sus actividades<sup>1</sup>. Desde la ACI Américas, se promueve encuentros de derecho cooperativo orientados a socializar las buenas prácticas. De la misma manera, se realizan actividades nacionales, regionales y continentales en las cuales se trata temas relacionados con el respeto por los derechos humanos y la inclusión social, como es el caso de las conferencias regionales que se realizan cada año en diferentes países.

### **Políticas macroeconómicas, integración y acceso a servicios financieros**

Inmersa en el proceso macroeconómico global, América Latina ha mostrado en su desempeño histórico su vulnerabilidad a los procesos cíclicos económicos mundiales, revelando tres episodios de alta inestabilidad asociados a shocks globales en las últimas décadas: la crisis de la deuda en 1982, las crisis de los países emergentes de fines de los noventa y la crisis actual [Albrieu y Fanelli, 2010:13]. La inestabilidad financiera global, producto de la crisis hipotecaria en Estados Unidos en 2008, interrumpió un período que mostraba un importante ritmo de crecimiento en el mundo y, obviamente, en América Latina. En esta etapa, el crecimiento de la región estaba sustentado en tres condiciones favorables de origen externo: buenos precios de las materias primas, excepcionales condiciones de financiamiento externo y el flujo importante de remesas. En el contexto de la crisis internacional generalizada a partir de 2008, en América Latina y el Caribe se experimentó una caída del producto per cápita del 3%, contracción que afectó a la mayoría de los países de la región. El contagio de la crisis financiera ha tenido varias vías de acceso a la región latinoamericana; y los resultados del Estudio de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI) a cargo de Albrieu y Fanelli [2011:38-42] identifican las siguientes:

- (a) *Incremento en el coste del financiamiento externo.* Los gobiernos latinoamericanos, que a principios de 2008 pagaban por sus pasivos una tasa de entre dos y tres puntos por encima de la que paga el tesoro de EE UU, vieron triplicarse dicha tasa en los meses siguientes. Algunos países incluso perdieron su acceso a los mercados internacionales.

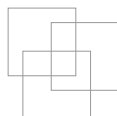
<sup>1</sup> Sin embargo, es importante mencionar que en algunos países existe un mal uso del modelo cooperativo, especialmente en la organización del trabajo asociado (cooperativas de trabajo asociado).



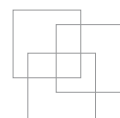
- (b) *Disminución heterogénea del comercio exterior.* El contagio a través del comercio no fue estrictamente homogéneo. Los países especializados en materias primas básicas y en combustibles fueron los que registraron una mayor caída en términos de intercambio. El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana dirigieron en 2008 solamente un 3% de sus exportaciones al Asia, en tanto que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela enviaron el 9% de sus exportaciones a China.
- (c) *El papel de las remesas en la dinámica de la balanza de pagos.* En países como Honduras, Haití y El Salvador el monto de las remesas ronda el 15% y 20% del PIB, y cerca de un 80% de éstas proviene de EE UU. Este es también un factor de mucho peso en las economías de Guatemala, Perú, Uruguay, México, Nicaragua, Panamá, Costa Rica y República Dominicana.

La contracción económica en este período es considerada por diversos autores como moderada, identificándose dos grupos importantes de países en América Latina, el uno al sur y el otro al norte. El primero es encabezado por Brasil e incluye al Mercosur y sus vecinos. El segundo grupo —compuesto por México y los países centroamericanos y caribeños, cuyas exportaciones tienen como destino principal los EE UU— presenta una mayor dependencia respecto de las remesas y produce bienes industriales que compiten directamente con los productos asiáticos (que son mucho más competitivos), en tanto que los países del sur exportan productos primarios (fundamentalmente a Asia), lo que los convierte en economías complementarias de China y sus vecinos y no en competencia directa [Malamud y Steinber, 2011:3]. Continuando con los resultados del estudio del RIBEI [Albrieu y Fanelli, 2011:58-73], los autores identifican de la siguiente manera los factores de vulnerabilidad macroeconómica de los países en América Latina:

- Vulnerabilidad fiscal. Los niveles de endeudamiento al momento de la “crisis subprime” eran inferiores en los países de América Latina a los que registraron en crisis anteriores. Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay mostraban niveles comparativos de desendeudamiento. Estos países afrontaron la crisis con una fortaleza que no habían tenido en crisis anteriores. Otro hecho positivo es que los niveles de endeudamiento no explotan como consecuencia de la inestabilidad inducida por el *shock* externo. A principios de la presente década las economías del bloque registraban déficit financieros que promediaban 3% del PIB. Tras el proceso de desendeudamiento ya comentado, hacia 2007 los balances se tornaron superavitarios. La desagregación muestra algunas excepciones en términos de superávit, como es el caso de Brasil. La dolarización de la deuda en la región se encuentra sensiblemente reducida en este período. A principios de los años noventa la proporción de deuda de los gobiernos latinoamericanos en moneda extranjera comprendía entre el 70% y 75% de la deuda total; hacia 2008, en cambio, llegaba solo al 50%.



- Vulnerabilidad externa. El estudio del RIBEI utiliza como indicador de vulnerabilidad externa a la diferencia entre los activos financieros y los pasivos financieros externos de la economía en su conjunto, indicador que se denomina posición internacional neta de inversión financiera. Durante el desarrollo de otras crisis, la región de América Latina y el Caribe estuvo acompañada por una alta fragilidad externa reflejada en obligaciones financieras netas que se ubicaban en alrededor del 20% del PIB. En la actual crisis la región tiene una posición acreedora neta en relación con el resto del mundo equivalente a dos puntos del PIB. Esta mejora en la posición internacional neta de inversión financiera obedeció, por un lado, a la disminución promedio del endeudamiento y, por otro, a las medidas de autoaseguramiento, como es el caso de la acumulación de reservas.
- Vulnerabilidad de intermediación financiera doméstica. La región presenta sistemas financieros poco profundos y tiene un nivel de desarrollo menor que el que se esperaría en función del PIB. Así, presenta debilidad en la oferta de crédito a largo plazo y la presencia de tasas variables, indexación y dolarización en los mercados de deuda y de mayor duración. Los mercados financieros están muy segmentados y solo las grandes empresas tienen acceso a los mercados de bonos corporativos o a los mercados externos, en tanto que las pequeñas firmas y las familias enfrentan un nivel significativo de racionamiento. En este contexto de bajo desarrollo financiero hay un número de factores de riesgo que la literatura sobre subdesarrollo financiero pone en primer plano: el crecimiento desmedido en los préstamos.
- La vulnerabilidad financiera doméstica también proviene del exagerado aumento del crédito ocurrido entre 2005 y 2008, situación que se presenta sobre todo en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. Hacia 2008 las economías domésticas latinoamericanas mostraban también una disminución en el riesgo de descalce. La dolarización del crédito siguió una trayectoria descendente en la etapa de bonanza, pasando del 35% al 30% en los momentos previos a la crisis. En Argentina y Bolivia en particular, la reducción de la vulnerabilidad financiera ha sido muy marcada.
- En otros países de la subregión, como Uruguay y Perú, la libre circulación del dólar americano persiste. En cuanto a la vulnerabilidad financiera doméstica, se concluye también que ha habido mejoras respecto a la fragilidad, lo que seguramente ha coadyuvado a que no se produjeran en la región fenómenos de corrida financiera o una crisis gemela, como fue el caso de algunos países en los noventa. La región se ha mostrado, por lo general, en mejores condiciones para aplicar medidas anticíclicas, generando una respuesta menos vulnerable a la situación global. El estudio concluye afirmando que la incidencia de la vulnerabilidad de origen fiscal ha sido comparativamente mucho menor respecto de crisis pasadas, y enumera una serie de desafíos para la región latinoamericana [Albrieu y Fanelli, 2011:80-81]:



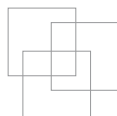
- La capacidad de las economías grandes de la región de seguir una estrategia de crecimiento guiado por exportaciones se ve seriamente limitada por los rasgos de apreciación cambiaria (como en Brasil y Chile) y la inflación doméstica (como en Venezuela y Argentina). Los países centroamericanos y México, por su parte, han visto desacelerarse el crecimiento de sus exportaciones, dependiendo cada vez más de la economía norteamericana y enfrentando la competencia de China y otros países asiáticos.
- Otro desafío mencionado se relaciona con el espacio para las políticas macroeconómicas. Aunque dichas políticas han demostrado cierta resistencia anticíclica, existe heterogeneidad de resultados entre los países de la región, y aun en aquellos que presentan mejores resultados se hace necesario mantener el desempeño en el largo plazo.
- Finalmente, señala la necesidad de plantear los problemas regionales en foros internacionales y la importancia de la coordinación y acción colectivas.

### **Educación, formación y aprendizaje**

En materia de educación, el Informe Regional de Desarrollo Humano de 2010 [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010:72] revela que el nivel promedio de escolaridad en la región es desigual, pese al crecimiento experimentado en las últimas décadas. Uno de los indicadores utilizados por este informe para evaluar la situación educativa es el que muestra el porcentaje de población de una edad determinada que asiste a cualquier nivel educacional. En América Latina, revela dicho informe, el 96% de los niños entre 6 y 12 años de edad están matriculados en algún establecimiento educativo, porcentaje que disminuye a 82% para el grupo de edad de 13 a 17 años, y solo alcanza un 36% en el segmento de 18 a 23 años de edad. Este indicador presenta grandes desviaciones en la región, especialmente en el grupo que va de los 18 a los 23 años, donde llaman la atención los resultados de México, con un 33,2% de personas accediendo a cualquier forma de educación, y Centroamérica, con valores por debajo de ese porcentaje, a excepción de Costa Rica, que presenta un 43,1%.

Los valores más altos en este rango los reportan Venezuela, Surinam, Bolivia, República Dominicana, Argentina y Chile. Adicionalmente a estos datos, un estudio de la CEPAL [2011:6] concluye que a nivel de educación primaria se ha logrado una mayor cobertura en América Latina, pero que el estrato social es un factor determinante en el nivel de deserción: mientras que solo dos de cada 100 niños y niñas de los estratos superiores de ingreso no culminan la primaria, 12 de cada 100 no lo hacen entre los que provienen de los estratos más pobres.

El Informe de Desarrollo Humano 2010 del PNUD también señala que la escolaridad en la región varía negativamente a causa de los costos involucrados, y que evoluciona positivamente debido a los beneficios que la educación representa para las familias. Los beneficios están representados, entre otros factores, por los rendimientos de la escolaridad según el nivel de la calidad educativa; es decir, la escolaridad incide en el nivel de ingresos

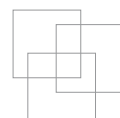


que los hijos podrán alcanzar en su vida adulta, y también influye en sus niveles de salud y su calidad de vida. Por su parte, los costos de la escolaridad incluyen tanto los gastos directos de la educación (el costo de los útiles escolares y los uniformes, por ejemplo), como los costos derivados del impacto negativo sobre los ingresos, que en muchos hogares pueden implicar la decisión de enviar o no a los hijos a la escuela.

En esos casos, la baja escolaridad podría responder a las dificultades que enfrentan los hogares para enviar a sus hijos a la escuela o a las condiciones en las cuales se ofrece la enseñanza, que incluyen tanto la calidad de los textos y los materiales utilizados en el salón de clases como las habilidades y los conocimientos de los maestros. Este parece ser el caso de Paraguay, ya que en ese país no se verifican problemas de oferta de servicios educativos (es decir, no se registran insuficiencias de cupos en las escuelas), pero sí se observan resultados susceptibles de mejoras en lo que respecta a la calidad de la educación.

En Chile se observa una situación similar; entre una serie de factores considerados, la cantidad de escuelas secundarias y preparatorias disponibles en el ámbito municipal parece no tener un efecto significativo en las decisiones de los padres respecto de la escolaridad de sus hijos. Es posible que en algunos países los bajos niveles de escolaridad estén vinculados con las restricciones en los ingresos y el acceso al crédito que enfrentan los hogares, los cuales pueden limitar las posibilidades de los padres de matricular a sus hijos en la escuela. Chile constituye un caso representativo de la importancia que alcanzan las restricciones asociadas a los ingresos de los padres. Los datos disponibles para este país muestran que en 2006 los niños que habían experimentado pobreza extrema o moderada en 1996 presentaban 0,72 y 0,55 años menos de escolaridad, respectivamente, que los niños por encima de la línea de pobreza. Por su parte, los niños del quintil más pobre tenían el cuádruple de probabilidades de no estar estudiando en 2006 en comparación con los niños del quintil más rico, dato que revela la existencia de una importante asociación temporal entre los ingresos familiares y la futura escolaridad de los miembros del hogar. También observa que, efectivamente, la presencia de condicionantes en el hogar, medidos con base en el nivel de escolaridad y de ingresos de los padres, influye en el nivel de escolaridad de los hijos y, sobre todo, en la calidad de la educación.

Esto se ve reflejado en la correlación que existe entre el acceso a mayores niveles de educación y las características socioeconómicas del grupo familiar. El informe muestra que esta relación se observa aun en aquellos casos en los cuales los jóvenes han demostrado tener buenas habilidades cognitivas. En este sentido, el análisis muestra que un joven que presenta muy buenas habilidades cognitivas pero que proviene de un hogar en situación de pobreza tiene solamente un 1% de probabilidad de terminar la universidad, mientras que esa probabilidad asciende al 65% para un joven de similares habilidades cognitivas y perteneciente a un hogar del grupo de población con altos ingresos. Entre los diversos elementos que influyen directamente en el logro escolar de los niños, el informe menciona los factores del contexto (por ejemplo, la cantidad y la calidad de las escuelas), las restricciones propias del hogar (tales como la escolaridad y el nivel de ingresos de los padres), las habilidades cognitivas de los niños y el estado de salud de los mismos.



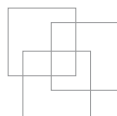
Estos factores, a los que se suman los costos de los servicios escolares, inciden en las decisiones que los padres toman respecto del número de años de escolaridad que se aspira que los hijos alcancen e influyen en el nivel de apoyo a las tareas escolares brindado en el hogar. El estudio de CEPAL [2010:25-27] muestra también la heterogeneidad entre los países estudiados. Cuba y Chile, por ejemplo, logran que un 80% de la población asista a primaria, mientras que para El Salvador, Guatemala y Nicaragua el porcentaje baja a 30%. Eso da como resultado una media del 50%, con una muy amplia dispersión. A nivel de educación superior, el estudio de CEPAL muestra que solo un 8,3% de los jóvenes latinoamericanos de entre 25 y 29 años logró terminar cinco años de educación postsecundaria.

Este dato es acompañado por evidencia de que se está dando una movilidad ascendente en el nivel educativo proveniente de los sectores populares, representado por un aumento considerable de los jóvenes que son los primeros en su familia en graduarse de una universidad. Este mismo estudio señala una modificación en el “umbral educativo”: en tanto que hace unos años el nivel mínimo de educación era la finalización de la escuela primaria, actualmente ese umbral ha subido, situándose a nivel de la graduación de la escuela secundaria. El nuevo reto de América Latina en materia de educación no se centra, como en otros tiempos, en torno al número de personas que se matriculan; plantea, más bien, la necesidad de resolver la desigualdad social para brindar mejores oportunidades a las familias más pobres [CEPAL, 2010:29].

#### **1.4. EVOLUCIÓN DEL COOPERATIVISMO EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XX**

Jorge Coque Martínez [2002] realiza una reseña histórica muy completa en su estudio “Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo”. El estudio señala que el cooperativismo agrícola moderno surgió a principios del siglo XX en Honduras, México y Argentina. Sin embargo, no se desarrollará y extenderá significativamente a otros países hasta los años treinta y, sobre todo, desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los sesenta. Es entonces cuando Estados Unidos, por medio del Programa de la Alianza para el Progreso, apoya varias reformas agrarias en América Latina mediante las cuales los Gobiernos adjudicaron tierras colectivas o individuales, lo que generó diferentes formas cooperativas en el ámbito rural, unas de explotación comunitaria de la tierra y otras de servicios. La mayoría de estas cooperativas acabaron fracasando al no arraigar en sus comunidades, pues el proceso de creación y gestión les había sido totalmente ajeno y adolecía de carencias formativas importantes. Además de estas carencias, no se tomaron en cuenta los cambios culturales de la gran mayoría de asociados y asociadas de las nuevas cooperativas.

En muchos casos, las nuevas cooperativas agrarias fueron formadas con asociados (principalmente varones) que tradicionalmente habían sido parte del proletariado que servía de mano de obra para grandes fincas. En algunos casos, éstas fueron compradas



para convertirlas en cooperativas. En la misma época destacan otras iniciativas impulsadas por la Iglesia católica y los sindicatos, muchas de las cuales perviven hasta la actualidad. La posterior intervención de diferentes agencias internacionales multilaterales, como la OCA, la FAO, la OIT y la ACI, han facilitado una mayor consolidación.

El cooperativismo rural latinoamericano ha protagonizado avances y retrocesos discontinuos, al son de las diferentes corrientes que iban llegando. Finalmente, el grado de desarrollo ha sido muy heterogéneo, en concordancia con la diversidad de los respectivos entornos sociales y métodos de promoción [Coque, 2002]. Según ese mismo autor, si se amplía la perspectiva más allá del ámbito rural, el cooperativismo latinoamericano ha sido más diverso que el europeo, fruto de sus variados orígenes y contextos. Además, ha primado la línea exógena, excluyendo en la mayoría de los casos a los pueblos autóctonos [Coque, 2002]. Las tendencias históricas de las cooperativas en América Latina tienen sus orígenes en los inmigrantes europeos, la Iglesia católica y los gobiernos nacionales, como muestra con mayor detalle en la tabla 1:

**Tabla 1**

Tendencias históricas de las organizaciones cooperativas en América Latina

Influencia	Tipo	Características
Inmigrantes europeos	<p>Colonos rurales: Cooperativas de consumo (modelo Rochdale) y financieras (modelos Raiffeisen y Luzzati). Cajas de socorro mutuo. Apego a orígenes doctrinarios: educación cooperativa.</p> <p>Mutualistas urbanos: Origen vinculado al sindicalismo, inmigrantes procedentes de revoluciones europeas. Componente sociopolítico antes que económico. Primero mutuas, después cooperativas.</p> <p>Resultados actuales: cooperativismo urbano de consumo y de trabajo asociado.</p>	<p>Experiencias limitadas a los países con mayor, migración: Cono Sur. Autónomas en origen y desarrollo, resistentes a la historia de inestabilidad del continente.</p> <p>Comienzan a finales del siglo XIX en Paraguay; más recientes: japoneses, alemanes (años cuarenta) y menonitas (años cincuenta).</p>

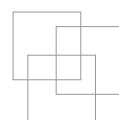


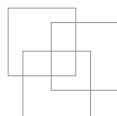
Tabla 1 (continuación)

Iglesia católica	Cooperativas de ahorro y crédito locales (región andina, México, Centroamérica)	Doctrina social de la Iglesia católica. Experiencia Antigonish: Nueva Escocia, Canadá, liderada por una universidad jesuita que aplicaba técnicas de educación popular y promovió el desarrollo regional mediante cooperativas de pescadores. Líder original: párroco de cada zona (primer local social, la parroquia). Etapa de promoción: excesos de tono evangelizador triunfalista y con problemas en el análisis previo de las realidades donde se creaban cooperativas.
Gobiernos nacionales	Cooperativas campesinas de trabajo asociado. Cooperativas agrarias de comercialización y otros servicios. Cooperativas de vivienda.	Canalización y difusión de servicios públicos y reformas agrarias. Control de las capas sociales más desfavorecidas. El Estado como principal promotor histórico directo del cooperativismo latinoamericano. Los Gobiernos fueron alternando la promoción populista con la indiferencia y el ataque, según evolucionaban los signos políticos. El origen exógeno condicionó el desarrollo posterior: empresas sin recursos propios, dependientes de políticas públicas y mercados cautivos.

Fuente: Coque, 2002.

Según avanzaba el siglo XX, los efectos de los modelos cooperativos más endógenos, el indigenista y el que traían los primeros inmigrantes europeos, fueron siendo superados por la promoción externa procedente de Estados Unidos, cuyos vectores fueron los Gobiernos nacionales o la Iglesia católica. Estos fenómenos alcanzaron máxima importancia durante la década de 1960, caracterizada por una gran efervescencia política e ideológica y por la confianza generalizada en que el desarrollo podría ser impulsado mediante cambios sociales fundamentales. Un aspecto importante a considerar es que muchos de esos agentes promotores deseaban ofrecer alternativas a las amplias capas sociales desfavorecidas con el fin de frenar la influencia de la revolución cubana [Coque, 2002].

En América Latina hubo dos marcadas tendencias que tuvieron un desarrollo distinto en cada país: las cooperativas agrarias y las de ahorro y crédito. Durante el siglo XX el cooperativismo latinoamericano atravesó las siguientes etapas:



1. *Comienzo tímido* (principios del siglo XX y, especialmente, década de 1930). Experiencias aisladas, en su mayoría lideradas por inmigrantes europeos.
2. *Etapas fundacional* (años cuarenta y cincuenta). Generalización a todos los países y sectores y creación de las primeras federaciones.
3. *Enorme auge* (años sesenta). Programas de promoción estatal, fomento por parte de la AID, la Alianza para el Progreso y la Iglesia católica, en un ambiente de cambio económico y social.
4. *Dictaduras militares* en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (años setenta). Involución causada por medidas de represión, eliminación o control de los movimientos populares.
5. *Programas de ajuste estructural* (años ochenta). Las cooperativas resisten con dificultades a la crisis global. Al perder atractivo para los centros de poder y perder, además, una parte de sus papeles tradicionales, tienen que reformular sus objetivos.
6. *Mantenimiento* (años noventa). Como resultado de las etapas 4 y 5 se produjo una situación de deterioro que fue agravada por diversos tipos de carencias: en la definición de estrategias comunes supranacionales, en el apoyo a la diversificación y, en definitiva, carencias en la búsqueda de nuevas formas que permitan implantarse en los sectores medios profesionales y en las masas populares sometidas a dificultades permanentes.

Durante el siglo pasado también se desarrollaron diferentes modelos cooperativos, los cuales figuran en la tabla 2.

**Tabla 2**  
Modelos más comunes implementados en América Latina

Cooperativas agrarias	Cooperativas de ahorro y crédito
Modelos diferenciados según sea el país (ejemplos)	Modelos
<p><i>Argentina</i> Objetivos: Industrialización y comercialización de carne y lácteos. Resultados: Cooperativismo mutualista ortodoxo europeo, con supremacía del desarrollo técnico sobre el ideológico.</p>	<p>Modelo promovido por inmigrantes y por la Iglesia católica.</p>

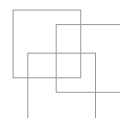


Tabla 2 (continuación)

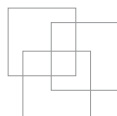
<p><i>Uruguay</i> Objetivos: Modificación de la estructura agraria y creación de monopolios de servicio público para distribución de alimentos Resultados: Cooperativismo populista con participación estatal, vinculado a políticas de desarrollo nacional y mercados cautivos.</p>	<p>Modelo promovido por Estados Unidos: A finales de la década de 1950: CUNA Mutual Internacional (organización de las cooperativas financieras de EE UU) apoya a la Iglesia católica latinoamericana. Más adelante el presidente Kennedy trata de evitar el contagio de la Revolución Cubana: promueve democracias y organización popular (reformas agrarias) Instrumentos: Alianza para el Progreso y AID (agencia gubernamental) Resultados: En casi todos los países de la región se fundaron cooperativas.</p>
<p><i>México</i> Objetivos: Revolución agraria en la realidad latinoamericana, orden social cooperativo, derecho popular a la propiedad comunitaria de la tierra. Resultados: Cooperativas precarias por exceso de orientación política estatal y falta de estructuras de apoyo.</p>	
<p><i>Perú</i> Objetivos: Desarrollo e integración social de comunidades indígenas. Resultados: Organizaciones endógenas, indigenistas, con diverso grado de éxito.</p>	

Fuente: Coque, 2002.

### Historia del movimiento cooperativo

El compromiso social del cooperativismo es histórico y está materializado en principios que tienen vigencia aun en un contexto marcado por la globalización y las crisis económicas. La filosofía y el espíritu del cooperativismo tienen vigencia y consistencia contemporánea en la diversidad de cada espacio-tiempo social, debido a su flexibilidad, articulación e influencia en la sociedad. En América Latina, trazar una panorámica de todas las organizaciones cooperativas es un reto difícil por dos razones fundamentales relacionadas entre sí:

- la heterogeneidad que ha caracterizado a América Latina, y
- la evolución histórica que refleja la herencia española mezclada con tradiciones indígenas y con la cultura de inmigrantes de Italia, Francia, Alemania, Japón y,



más tarde, durante el siglo XX, por la influencia de Estados Unidos, que fue determinante en la configuración del movimiento cooperativo latinoamericano.

Se evidencia una diversidad cultural, económica, social y política, cuyo contexto permite referirse al movimiento cooperativo no en singular sino en plural, ya que en cada subregión de América Latina el cooperativismo ha tenido una evolución distinta. Los contrastes no solo son atribuidos a las características particulares del contexto, sino también a las particularidades ideológicas que se han tejido geográficamente en la región. Entre éstas, Cracogna destaca:

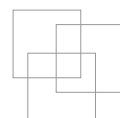
- El cooperativismo clásico, con claras raíces ideológicas “rochdaleanas”, fue el más difundido y con mayor producción intelectual.
- El cooperativismo indigenista, con una identidad en las culturas precolombinas, se manifestó principalmente en el área andina y en México.
- El cooperativismo revolucionario, promovido por algunos ideólogos de izquierda, fue sustentado a partir de la crítica realizada a la tradición “rochdaleana”, bajo la premisa de que el cooperativismo debía servir como instrumento de la lucha de clases y cambiar los esquemas de poder y dominación.
- El cooperativismo anarquista y libertario, de pensadores antiestadistas que estaban convencidos de las ventajas de la organización libre y voluntaria para superar problemas ante los cuales el Estado resulta ineficiente [Cracogna *et al.*, 1978:95].

### Historia del cooperativismo en América Latina

Durante los siglos XVII y XVIII llegaron a América diversas organizaciones cooperativas de origen religioso. En la primera mitad del siglo XIX, antes de que en 1844 se fundara la primera cooperativa en Rochdale, ya existían cajas de ahorro y crédito en México y Venezuela. El signo ideológico de gran parte del cooperativismo importado durante el siglo XIX se adscribe al pensamiento utópico y a las corrientes socialistas y asociacionistas [Pineda *et al.*, 1994:21-26, citado por Coque, 2002]. Según un estudio de la OIT [1998:21, citado por Coque 2002], entre los primeros propulsores del cooperativismo pueden distinguirse las siguientes corrientes en orden histórico secuencial:

- *La corriente inicial*, introducida por inmigrantes europeos en Argentina y Brasil (italianos, franceses, alemanes), Paraguay (alemanes) y Chile y Perú (ingleses).
- *La corriente sindical y mutualista*, también de inmigrantes, con cooperativas de consumo, crédito y servicios funerarios (Argentina, Chile y Uruguay).
- *La corriente social de pensadores y políticos latinoamericanos*, más autóctona, que promovió cooperativas con fines sociales (Bolivia, Perú, Ecuador y Costa Rica).

Con mayor detalle, el mencionado estudio de la OIT [1998:92-93] propone distinguir los siguientes períodos en la historia del cooperativismo latinoamericano:

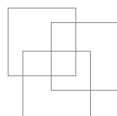


- *Primeras manifestaciones*: comprende las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. De esta época datan los intentos cooperativistas más antiguos, generalmente impulsados por inmigrantes europeos; los casos más destacados son Argentina y México.
- *Legislaciones específicas*: abarca desde la tercera década del siglo XX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Durante esta época se sancionaron las primeras leyes específicas que sirvieron de estímulo a las incipientes cooperativas.
- *Postguerra*: abarca desde 1945 hasta 1960. En este período destaca la acción de la OEA en la promoción y asistencia técnica. Los Gobiernos prestan mayor atención a la acción cooperativa.
- *Auge promocional*: abarca la totalidad de la década de 1960. Cobró impulso la acción oficial a favor del desarrollo cooperativo. Una importante ayuda externa se canaliza hacia América Latina con ese fin. La Alianza para el Progreso y la reunión de los presidentes americanos en Punta del Este (1962) estimularon esta tendencia. Durante esta década se fundaron OCA, SIDEFCOOP y COLAC, las tres organizaciones continentales de integración, y además tuvo lugar la primera Conferencia Interamericana de Cooperativismo, que aprueba el llamado “Programa de Buenos Aires”, que marcó el origen del Comité Interamericano de Coordinación y Desarrollo Cooperativo. En este contexto surgieron numerosos institutos de promoción a nivel estatal y centros de educación cooperativa.
- *Década de los setenta*: se producen retrocesos, negándose las bondades del cooperativismo; algunos Gobiernos pasaron del apoyo incondicional a la indiferencia, y aparecieron corrientes muy críticas respecto al sector. Pese a ello, algunos gobiernos continuaron avanzando de la mano con el movimiento cooperativo en los respectivos escenarios nacionales.

### Recorrido histórico por algunos países de América Latina

En términos generales pueden señalarse dos grandes líneas históricas que caracterizan el desarrollo del cooperativismo en América Latina, con regiones geográficas claramente diferenciadas:

- *Cono Sur* (comprende Argentina, Chile, Uruguay y el sur de Brasil): se refiere a un modelo estrictamente europeo, con influencia ideológica “rochdaleana”, traído por la inmigración del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Es el cooperativismo más antiguo y desarrollado, surgido en forma espontánea y por libre iniciativa.
- *Resto de América Latina* (América del Sur, excepto los países del Cono Sur; Centroamérica, México y el Caribe): es un modelo más reciente, cuyos orígenes se caracterizan de forma decisiva por el fomento del Estado. Es influenciada por la tradición indígena local [Cracogna *et al.*, 1978:96].

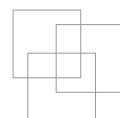


En las Américas, el origen del cooperativismo influenciado por estas corrientes migratorias europeas respondió a modelos específicos de propuestas de organización social y gestión económica organizadas especialmente en Inglaterra, Alemania, Francia e Italia. La Iglesia católica, los movimientos sindicales y los partidos políticos también han participado en la evolución del cooperativismo. Un estudio realizado por Estela Pérez Riestra [2005] hace una caracterización histórica de varios países de América Latina que describe en forma detallada y país por país la evolución del cooperativismo. En el Cono Sur se observan experiencias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay que marcan una tendencia de desarrollo particular.

En *Argentina* las primeras cooperativas surgieron a fines del siglo XIX, por la acción de inmigrantes europeos que organizaron sus actividades de forma asociativa. Antes del año 1900 ya se habían fundado 56 cooperativas. La falta de educación, unión y organización limitó su progreso, y muchas fracasaron al no cumplir con los principios de Rochdale, ya que su interés era simplemente el lucro y el beneficio de la finalidad social. La creación de la Sociedad Cooperativa de Producción y Consumo de Buenos Aires en 1875 es una de las primeras expresiones del cooperativismo en Argentina. Este primer intento proponía difundir la doctrina de Rochdale con el propósito de mejorar las condiciones de la clase obrera. En 1884 se creó la Sociedad Cooperativa de Almacenes con el objetivo de abastecer comestibles y bebidas para abarcar otros sectores de la industria. En 1885, un grupo de colonos galeses fundó la compañía Mercantil del Chubut. Por otro lado, un grupo de franceses con tendencias socialistas constituyó la Cooperativa de Consumo en la Capital Federal. En 1887 socialistas alemanes fundaron una cooperativa de panadería. Ese mismo año nació el Banco Popular Argentino, establecido como cooperativa de crédito, y se creó la Sociedad Cooperativa Telefónica. En 1898 surgió la Cooperativa Obrera de Consumo para mejorar las condiciones de vida de la población.

En la zona rural, el mismo año de 1898 colonos franceses formaron la Sociedad Cooperativa de Seguros Agrícolas y Anexos Limitada “El Progreso Agrícola”. Para 1900 un grupo de colonos israelitas organizó la cooperativa La Agrícola Israelita. En 1902 se creó la Cooperativa Cosmopolita de Consumo. En 1904 surgieron en el sector agrícola las cooperativas La Previsión Cooperativa de Seguros Agrícolas, Colonización y Crédito Limitada, la Liga Agrícola Ganadera y el Fondo Comunal. En 1905 surgió la primera cooperativa algodonera, llamada la Cooperativa Agrícola Ganadera Limitada de Colonia Margarita Belén. También se organizó la Cooperativa El Hogar Obrero. En 1913 se creó la primera cooperativa de segundo grado, la Confederación Entrerriana de Cooperativas, y en 1922 se creó la Asociación de Cooperativas Rurales Zona Central. Más adelante el cooperativismo se expandió y se consolidó, pero se vio afectado por situaciones políticas y golpes militares. En 1926 se creó la Ley 11.388 de Sociedades Cooperativas, inspirada en los principios y doctrina de los Pioneros de Rochdale. A dos años de la aprobación de esa ley, existían 79 cooperativas urbanas y 143 cooperativas rurales.

En *Bolivia* dos fueron los acontecimientos históricos que coincidieron con el surgimiento del cooperativismo: uno externo, la crisis financiera mundial de 1929, y el otro interno, la Guerra del Chaco (1932-1935). La convergencia de ambos hechos

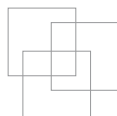


dio un fuerte impulso a las ideas cooperativistas aún en ciernes. El denominado crack financiero de 1929 hundió las bolsas de valores del mundo y frenó el crecimiento de varias economías emergentes, muchas de ellas en la Europa de la posguerra. La Gran Depresión encontró a Bolivia y Paraguay sumidos en una disputa territorial centenaria, acicateada por los intereses de empresas petroleras extranjeras que pusieron sus ojos en la zona del Chaco, ambicionada por sus probables reservas de gas y petróleo. Esta guerra dejó más de 50.000 muertos y centenares de familias desintegradas. La reincorporación laboral de los excombatientes tuvo muchos inconvenientes, motivo por el cual se comenzaron a gestar las primeras organizaciones cooperativas. Los primeros ensayos cooperativos se realizaron en el sudeste del país, en Camiri, Choreti, Sanandita, poblaciones donde se asentaron numerosos excombatientes luego de la promesa del Comando Militar de que recibirían tierra, herramientas y semillas para iniciar faenas. Esta es la primera fase del surgimiento del cooperativismo en Bolivia, que se prolonga hasta la Revolución Nacional de 1952.

La segunda etapa, decisiva para el futuro de las cooperativas, está muy ligada a esta Revolución pues una de sus medidas, la Reforma Agraria de 1953, modificó sustancialmente la visión sobre la distribución, la posesión y el uso de la tierra. En esta etapa surgieron numerosas cooperativas agrícolas. La tercera etapa abarca de 1959 a la fecha. A partir de ese año, las cooperativas se multiplican y comienzan a llenar el vacío dejado por el Estado, como en el caso de Santa Cruz. Surgen así, con fuerza, las cooperativas mineras, agrícolas, de ahorro y crédito, de transporte, de vivienda, de servicios y otros sectores. Otro hito importante en la historia es la fundación de la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (Concobel), creada en Asamblea Constitutiva en julio de 1993 en La Paz. En Santa Cruz los servicios públicos de agua y alcantarillado (SAGUAPAC), teléfonos (COTAS) y energía eléctrica (CRE), son brindados por las cooperativas [CRE, 2008].

En *Brasil* las primeras experiencias del cooperativismo surgieron en el siglo XIX, con las iniciativas de Jean Maurice Favre, quien tuvo influencia de las ideas de Fourier. La Cooperativa de Empleados de la Compañía Telefónica fue creada en 1891 y la Cooperativa del Proletariado Industrial, en 1894. El cooperativismo en Brasil ha tenido fuerte influencia de inmigrantes alemanes, italianos y japoneses, que trajeron consigo experiencias en el campo del asociativismo, las cuales sirvieron de base para el cooperativismo. A partir de 1902 surgieron las primeras experiencias de cajas rurales del modelo de Raiffeisen, y en 1907, las primeras cooperativas agropecuarias en el estado de Minas Gerais. A partir de 1932 se incrementó la práctica del cooperativismo en el país, motivada por dos eventos cruciales: el estímulo del cooperativismo como poder político identificado como un instrumento de restauración de las actividades agrícolas, y la promulgación de la ley básica del cooperativismo, de 1932, que pasó a definir mejor las especificidades del movimiento.

En *Chile*, el cooperativismo surgió de las iniciativas espontáneas de la clase obrera. Posteriormente, el Estado, los sindicatos, la clase media y la Iglesia católica influyeron en el desarrollo del cooperativismo. En 1853 fue creada la Sociedad de Socorros Mutuos de la Unión de Tipógrafos. Esta sociedad tenía como propósito mejorar las condiciones de vida y crear los primeros sindicatos que reivindicaban sus derechos sociales. En 1887, varios grupos de artesanos organizaron la sociedad cooperativa de consumo La Esmeralda. En 1904 se fundó la Cooperativa de Consumo de los Trabajadores de los Ferrocarriles



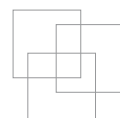
del Estado, la primera cooperativa promovida por el gobierno. Entre 1904 y 1924 se registraron cuarenta sociedades cooperativas en los sectores de consumo, servicios, seguros, agrícola, ahorro, edificación y electrificación. Las cooperativas se consideraban sociedades anónimas con denominación de cooperativas, basadas en los principios de ayuda mutua y libre adhesión, ya que en esa época no existía un marco jurídico que las regulara. La primera ley de cooperativas fue promulgada en 1924, aprobada en 1932. En 1927 se creó el Departamento de Cooperativas, adscrito al Ministerio de Fomento.

En *Uruguay* el cooperativismo ha estado vinculado desde sus orígenes a los movimientos sociales, en particular a los gremios, sindicatos y organizaciones laborales. Ha tenido influencias del modelo cooperativo de Rochdale. La doctrina cooperativa llegó al país alrededor de 1870, con el arribo de inmigrantes que impulsaron las organizaciones colectivas. En ese mismo año los empleados del ferrocarril crearon una Sociedad de Socorros Mutuos, y en junio de 1885 fue creado el Círculo Católico de Obreros. En 1889 se reconoció la primera cooperativa de consumo fundada en la Ciudad Vieja de Montevideo y se estableció la Cooperativa Obrera Tipográfica. En 1909 se formó la Cooperativa de Consumo “La Unión”, integrada por obreros textiles de Juan Lacaze; sobre ésta señala Bertullo [citado por Pérez, 2006] que fue una de las más genuinas representantes de los principios de Rochdale en esa época. El cooperativismo uruguayo ha tenido una fuerte presencia en el interior del país, donde se dio el 70% del total de cooperativas de Uruguay.

En cuanto al resto de países de América Latina, son exponentes del más reciente modelo del cooperativismo, que responde al fomento por parte del Estado y de la influencia identitaria local.

En *Colombia* se desarrollaron actividades de cooperación entre las comunidades y organizaciones indígenas desde tiempos precolombinos. En el siglo XVIII existían sociedades para la ayuda mutua con rasgos similares a las cooperativas de ahorro y crédito, de seguros y de previsión social. A mediados del siglo XIX surgieron sociedades de artesanos y obreros que tenían como objetivo principal defender los intereses de sus asociados. Para esa época también surgieron las primeras sociedades mutualistas por influencia de la Iglesia católica. Las ideas y características de sociedades como La Sociedad de la Caridad, fundada en 1864, y la Sociedad de Auxilio Mutuo del Señor del Despojo, establecida en 1899, hicieron de éstas las precursoras de las ideas cooperativas en Colombia. En 1916, el primer ministro de Agricultura y Comercio, Benjamín Herrera, presentó al Congreso el primer programa cooperativo. En 1927, el Gobierno colombiano, mediante una Ley de Emergencia, promovió la búsqueda de alternativas para resolver la situación económica, de alimentación y de otros problemas que enfrentaba el país. Políticos y líderes presentaron alternativas mediante el desarrollo del cooperativismo, las cuales llevaron a la creación de leyes y proyectos para la organización y desarrollo del cooperativismo colombiano.

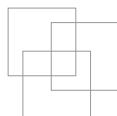
En *Ecuador* la primera etapa del cooperativismo se inició en la última década del siglo XIX. Las cooperativas se caracterizaron por ser entidades gremiales y multifuncionales. Las organizaciones mutualistas estaban integradas por sectores de la pequeña burguesía vinculados al partido liberal y por inmigrantes anarquistas socialistas. La Iglesia católica tuvo un papel fundamental en la organización de los sectores populares. Las organizaciones mutualistas eran una combinación de socorro mutuo, beneficencia y defensa profesional.



Estaban integradas por artesanos, pequeños industriales, obreros, comerciantes, empleados y patronos. Tenían como objetivo contribuir al mejoramiento social, moral e intelectual de sus asociados mediante la ayuda mutua en caso de enfermedad, indigencia o muerte. Además, procuraban organizar cajas de ahorro, crear planteles educativos y talleres para los afiliados y sus hijos. En algunos casos organizaban cooperativas de consumo para la distribución de artículos de primera necesidad, buscando contrarrestar el abuso de los comerciantes. El cooperativismo ecuatoriano avanzó a pasos lentos hasta su consolidación como sector reconocido de la economía nacional. Algunas organizaciones cooperativas fracasaron por la falta de un marco jurídico institucional que protegiera las cooperativas, así como por la falta de servicios educativos y financieros. En 1937, cuando se promulgó la primera Ley de Cooperativas, solo quedaban seis organizaciones cooperativas.

En *Venezuela* el cooperativismo surgió a finales del siglo XIX, con el reconocimiento de las cooperativas y experiencias de autoayuda de las comunidades indígenas y campesinas, como la Cayapa, la Mano Vuelta y las Cajas de Ahorro, constituidas alrededor de 1842. La cooperativa más antigua fue una cooperativa del Estado Falcón, durante la guerra federal. La segunda fue La Central (de ahorro) Cooperativa y de Servicio Zulia. La tercera fue una cooperativa de 59 ciudadanos en Valencia, en 1884. Esta cooperativa tenía el modelo de la isla canaria de Tenerife. En 1896 se realizó en Caracas el primer Congreso de Trabajadores de Venezuela, que estableció entre sus objetivos estudiar la necesidad de establecer las sociedades cooperativas. En 1903 se creó la Sociedad Cooperativa de Ahorros y Construcciones de Porlamar. El primer período del cooperativismo venezolano va desde la primera cooperativa hasta el inicio de la democracia representativa en 1958. La primera Ley de Sociedades Cooperativas de Venezuela fue literalmente copiada de la ley francesa de 1867.

En *Costa Rica* el cooperativismo nació a fines del siglo XIX, como alternativa a las necesidades y dificultades de los sectores laborales afectados por las tendencias económicas y laborales que les afectaba [Huaylupo, 2003 citado por Pérez, 2006]. Los primeros intentos de organización de cooperativas surgieron con las iniciativas de productores y trabajadores agrícolas, tales como la Cooperativa Agrícola Costarricense de Cultivos y Colonización Interior y la Sociedad Cooperativa de Artesanos de Heredia. En 1907 fue creada la Sociedad Obrera Cooperativa para satisfacer la necesidad de organizar a los trabajadores artesanos, así como para defender los intereses de los consumidores. En 1917, los obreros del Taller de Obras Públicas crearon la Cooperativa de Consumo, Ahorro y Socorros Mutuos. En 1918, la Sociedad Cooperativa Cafetalera promovió la integración de pequeños productores de café que eran explotados por los grandes productores. Las tensiones sociales y laborales y el desempleo ocasionado por la crisis que vivía Costa Rica en 1918, motivaron al gobierno a proponer acciones mediante la opción cooperativa. Así, surge la participación política estatal en el cooperativismo costarricense. En 1920 la Confederación General de Trabajadores propuso la creación de una Sociedad Cooperativa Industrial. En 1921, la Confederación propuso que se resolviera el problema de necesidades de viviendas económicas para los trabajadores mediante la organización de cooperativas de construcción de casas. Éstas construyeron viviendas por alrededor de 20 años. Las formas de cooperación y apoyo mutuo entre los trabajadores, así como las ideas y propuestas

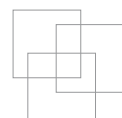


cooperativas, ayudaron a lidiar con los efectos de la situación laboral ante la crisis social, política y económica que vivía la sociedad costarricense en las primeras décadas del siglo XX. En la segunda mitad del siglo XX, y a partir de la reforma agraria de los años sesenta, se dio un mayor desarrollo del cooperativismo agrícola y otros subsectores en Costa Rica. El Estado, por medio del Instituto de Tierras y Colonización, adquirió grandes fincas para convertirlas en cooperativas en dos modalidades: la primera dividía las fincas en parcelas que eran entregadas a los mismos trabajadores que habían servido de peones, pasando de proletarios a propietarios y a su vez asociados a las cooperativas. De acuerdo a la segunda modalidad, las fincas eran entregadas al grupo de asociados en una sola propiedad, y ellos la administraban de manera colectiva bajo la modalidad de una empresa cooperativa.

En *Honduras*, las formas de organización y de cooperación surgieron de impulsos espontáneos, por inspiración mutualista. Las primeras manifestaciones del cooperativismo se presentaron a finales del siglo XIX, con el surgimiento de la Sociedad de Ladinos de Márcala, en 1876. La segunda manifestación fue en 1930, al constituirse la sociedad cooperativa El Obrero y la Sociedad Copaneca de Obreros. En 1923 por primera vez la Constitución de la República indica que “es función del Estado promover la asociación cooperativa”. En 1927 se establece la Ley de Sociedades Cooperativas y en 1936 se aprueba la Ley de Sociedades Cooperativas para la venta de mercaderías a plazo, con disposiciones para la regulación de sociedades cooperativas. El cooperativismo en Honduras ha sido desarrollado mediante esfuerzos individuales, pero en un marco institucional y con apoyo directo del Estado.

En *México*, la etapa de gestación del cooperativismo surge a fines del siglo XIX por la influencia de inmigrantes extranjeros, de libros, revistas y noticias [Martínez y Rojas, 2003 citado por Pérez, 2006]. Entre las experiencias precooperativas destaca la Caja de Ahorros de Orizaba, que ya en 1839 puso en práctica el principio de un socio, un voto. También existían gremios y sociedades mutualistas. Las sociedades mutualistas creadas entre las décadas de 1850 y 1870 representaron una forma de organización social que tenía como objetivo conformar un fondo de seguros contra accidentes de trabajo, enfermedades o deudas por defunción del titular o de los familiares del asociado. Esas sociedades tuvieron años de logros, pero luego fracasaron debido al fraude y al mal funcionamiento, acabando en la bancarrota

En 1873, los obreros de la industria organizaron un Primer Taller Cooperativo, del cual surgiría la primera sociedad cooperativa de México, integrada por 26 sastres de la capital. Esta sociedad motivó a grupos de sociedades mutualistas a convertirse en cooperativas. Ejemplo de éstas fueron la Sociedad Progresista de Carpinteros, cuyos 32 miembros decidieron en 1874 liquidar su sociedad mutual para convertirla en sociedad cooperativa y de consumo, denominándola “Compañía Cooperativa de Obreros de México”. Otras sociedades mutualistas que se convirtieron en cooperativas de producción fueron la Fraternal de Sombrereros y la Sociedad Reformadora Sombrerería Mexicana La Huelga. En 1876 se fundó la primera Asociación Cooperativa de Consumo de Obreros Colonos, formada por los obreros de México. Aunque esas cooperativas fueron desapareciendo, la ideología y el modelo cooperativo siguieron difundiendo. A finales del siglo XIX y a principios del XX surgió un impulso de cooperativas de ahorro y crédito rural de tipo



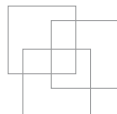
Raiffeisen. Ante la Revolución Mexicana en 1910, algunas cooperativas se mantuvieron unidas en torno al llamado “Centro Mutuo Cooperativo de México”.

En *República Dominicana*, para la década de 1940 surgieron las primeras formas de organización social y empresarial cooperativa con los “Clubes de Crédito”, impulsados por la Iglesia católica. En 1949, con la influencia de esta última, se organizó la Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Los primeros intentos de organización cooperativa en la República Dominicana se vieron afectados por la dictadura Trujillo. Con la caída de este régimen, entre principios de la década de los sesenta y mediados de los setenta se reagruparon las cooperativas de primero y de segundo nivel. Se rehabilitó la Federación de Ahorros y Créditos, surgieron las federaciones agropecuarias de consumo, pesqueras y de tabaco, así como la Confederación de Cooperativas, llevando al cooperativismo a una rápida expansión. También se creó la Ley 127, a cuya sombra emerge el organismo del Estado IDECOOP. A mediados de la década de 1970 se inició el declive del cooperativismo debido a la crisis económica, que se ha agravado en la actualidad. Desaparecen importantes cooperativas de la frontera nordeste, en los ingenios azucareros, las federaciones y la Confederación de Cooperativas. Sin embargo, a pesar de la desaparición de algunas cooperativas, muchas subsisten y se han fortalecido, convirtiéndose en las cooperativas más grandes del país.

En *Cuba* el cooperativismo surge a partir del 1959, con los cambios sociopolíticos de la Revolución. En la década de 1960 existían 602 cooperativas de trabajadores agrícolas de caña de azúcar, que contaban con 122.448 asociados y que contrataban alrededor de 46.614 trabajadores. Éstas se constituyeron a partir de las tierras que habían sido confiscadas a los latifundistas. En 1962 las cooperativas cañeras se convirtieron en granjas estatales y el Estado pasó a ocupar casi un 40% de la tierra cultivable del país. Otras formas de producción agrícola que existieron a partir de la década de 1960 (en primeros años de la revolución) fueron las sociedades agropecuarias y las cooperativas de crédito y servicios. Las primeras cooperativas de crédito y servicios fueron las cooperativas de campesinos tabacaleros, las de producción de caña de azúcar, café, hortalizas, tubérculos y raíces, entre otras. Para 1999 existían en Cuba alrededor de 2.500 cooperativas de crédito y servicios, contando con 168.000 asociados.

### **1.5. INCIDENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS COOPERATIVAS DE LA REGIÓN**

Durante el siglo XX las cooperativas de la región se desarrollaron principalmente por sus propios esfuerzos, siendo el apoyo estatal algo más bien excepcional, en unos países más que en otros. Por otro lado, y dependiendo de las políticas nacionales, no en todos los países las cooperativas contaron con una reglamentación específica, lo cual limitó en algunos casos el desarrollo de ciertos sectores de la actividad económica. Por esta razón, desde 2002, y respondiendo a lo propuesto por la Recomendación 193 de la OIT sobre la



promoción de las cooperativas en sus capítulos relacionados con el “Marco Político y Papel de los Gobiernos” y la “Aplicación de Políticas Públicas de Promoción de las Cooperativas”, la ACI Américas inició un proceso de fortalecimiento de la capacidad propositiva y de respuesta para las cooperativas de la región. Para lograr este objetivo se publicó una guía para elaborar planes estratégicos de incidencia, la cual ha permitido promover y lograr cambios en algunos países respecto a las políticas públicas propias del sector cooperativo.

De esta manera, el movimiento cooperativo ha logrado incidir de diferentes maneras en las instancias propias de sus respectivos países, para promover y lograr cambios positivos hacia el sector, por ejemplo, la aprobación de la Ley de Cooperativas de Producción en Uruguay, a partir de la elaboración de un plan de incidencia coordinado por la Confederación Uruguaya de Cooperativas (CUDECOOP) en 2004. En El Salvador se creó un programa cooperativo de incidencia, el cual ha permitido el logro de espacios que favorecen comercialmente a las cooperativas. En Ecuador, el movimiento cooperativo consiguió incidir para que en el marco de la nueva Constitución Política se incluyera a las cooperativas como medio de organización empresarial participativo.

En Argentina, en 2006, a partir de una propuesta del sector cooperativo, se logró la aprobación del Artículo 90 de la Ley Federal de Educación, el cual establece que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología promoverá, a través del Consejo Federal de Educación, la incorporación de los principios y valores del cooperativismo y mutualismo en los procesos de enseñanza y en la capacitación docente correspondiente, en concordancia con los principios y valores establecidos en la Ley 16. 583 y sus reglamentaciones. Asimismo, se promoverá el cooperativismo y mutualismo escolar.

En 2004, en Bolivia se elaboró una propuesta de ley de cooperativas de vivienda por ayuda mutua, la cual llegó a estar en proceso de aprobación por el Congreso de la República, pero quedó sin efecto debido a los cambios políticos en ese país.

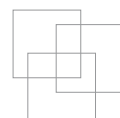
Estas experiencias muestran los cambios positivos por parte de las cooperativas respecto de las políticas públicas. Pero para conocer los antecedentes que dieron origen a estos nuevos procesos, es importante proyectar la mirada a la parte histórica sobre las experiencias cooperativas en el marco de las políticas públicas en algunos países.

## **Legislación cooperativa<sup>2</sup>**

La ACI Américas [2009], en sus estudios comparativos sobre “La legislación cooperativa en los países Andinos, México, Centroamérica y el Caribe”, hace una sinopsis histórica del proceso evolutivo de la legislación cooperativa en América Latina. Al respecto, afirma que el número y la diversidad de países latinoamericanos torna imposible hacer generalizaciones rigurosas acerca de la legislación cooperativa. Las leyes sancionadas en años recientes en Venezuela (2001) y Chile (2003) ilustran esta situación.

Sin embargo, hay algunos aspectos que son comunes a prácticamente todas las leyes latinoamericanas. En primer lugar, debe señalarse que en los años noventa la legislación

2 Este apartado se basa en el Prólogo del estudio “La legislación cooperativa en los Países Andinos, México, Centroamérica y el Caribe” realizado por la ACI Américas en el año 2009 y coordinado por Dante Cracogna.



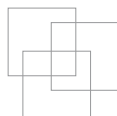
cooperativa experimentó significativos cambios como consecuencia de la nueva política implementada en los países de América Latina al calor del fenómeno de la globalización, el retiro del Estado de la actividad económica y la concentración empresarial. En efecto, tradicionalmente la legislación cooperativa en estos países se había caracterizado por un fuerte proteccionismo que provocaba regulaciones altamente intervencionistas. Esta situación se alineaba con la idea de que las cooperativas desempeñan un importante papel en el desarrollo económico y social, y por ello eran consideradas como auxiliares del Estado. Esto es evidente, por ejemplo, en el caso de Perú, donde la nueva política económica, que sostiene la no intervención del Estado en la economía, conlleva la discontinuidad de todas las políticas de promoción y fomento que se habían implementado hasta entonces. Incluso llegan a eliminarse las medidas de apoyo mientras se mantienen las disposiciones de índole intervencionista. El caso de Bolivia es representativo, pues allí se mantuvo vigente la Ley General de Cooperativas de 1958, aun cuando la política estatal hacia las cooperativas durante los años noventa tuvo un sesgo marcadamente distinto.

En términos generales puede afirmarse que las leyes de los países latinoamericanos muestran un marcado respeto por los principios cooperativos. Esto se da pese a que las leyes han sido sancionadas en épocas diferentes. Así, las leyes reflejan los principios vigentes al momento de su sanción, llegando en algunos casos a hacer expresa referencia en su texto a los principios cooperativos declarados por la Alianza Cooperativa Internacional en Manchester, en 1995. En 2008, la ACI Américas elaboró la ley marco para las cooperativas de América como herramienta o modelo de referencia para brindar una orientación sobre los lineamientos fundamentales de la legislación cooperativa de acuerdo a su propia doctrina.

La Organización de las Cooperativas de América (OCA) promovió la realización de varios congresos continentales de derecho cooperativo: Mérida (Venezuela), 1969; San Juan (Puerto Rico), 1976; Rosario (Argentina), 1986 y Brasilia (Brasil), 1992. Estos encuentros fueron patrocinados por las universidades de las sedes, lo cual estimuló la producción científica en la materia y contribuyó eficazmente al intercambio de información y experiencias entre especialistas de los distintos países. A partir de entonces puede hablarse de un derecho cooperativo para el continente. Estos congresos trataron prácticamente todos los aspectos del derecho cooperativo, tanto los teóricos como los relacionados con la actividad diaria de las cooperativas. Sus conclusiones y recomendaciones demostraron ser de interés para todos los países de la región.

Hasta 1989 la legislación cooperativa en el mundo reconocía, básicamente, tres modelos que expresaban la actitud del Estado hacia las cooperativas en los diferentes países:

- *Prescindente*: modelo propio de los países desarrollados, en los cuales la legislación se limitaba a regular a las cooperativas como una forma más de organización empresarial.
- *Absorbente*: conforme a este tipo, las cooperativas quedaban incorporadas al esquema de la planificación central de la economía, formando parte integrante de ella. Correspondía a los países socialistas.



- *Promocional*: modelo típico de los países en desarrollo, en los cuales el Estado consideraba a las cooperativas como instrumentos coadyuvantes al desarrollo económico y social, razón por la cual las regulaba dándoles un tratamiento de fomento y control.

Hasta entonces la legislación cooperativa latinoamericana en general se inscribía dentro del modelo promocional, presentando como principales características:

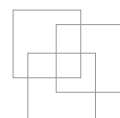
- *Paternalismo*: el Estado brinda protección a las cooperativas, a la vez que las somete a un amplio control.
- *Intervencionismo*: el Estado otorga a las cooperativas la autorización para funcionar y supedita a este permiso muchas de las actividades que éstas desarrollan.
- *Reglamentarismo*: las regulaciones legales, y particularmente las de carácter administrativo, son numerosas y de gran detalle y complejidad. Se reduce de esa manera la órbita de la libertad autorregulatoria de las cooperativas, provocando a la vez incertidumbre y confusión.
- *Principismo*: paralelamente, la legislación de la materia suele reconocer un excesivo apego a la ortodoxia doctrinaria, llegando a imponer exigencias que, más que asegurar la naturaleza de estas entidades, contribuyen a limitar su actuación.

### **La Alianza Cooperativa Internacional y la legislación cooperativa**

Las profundas transformaciones ocurridas en el plano mundial en la década de los noventa llevaron a sostener que se había producido “el fin de la historia” debido a que el derrumbe del socialismo real dejaba como único sistema político y económico vigente al capitalismo liberal. Ello produjo, a nivel global, un fuerte impacto sobre las cooperativas y sobre la actitud del Estado hacia ellas.

En medio de estas transformaciones, la ACI abordó la definición de los valores básicos de las cooperativas en un proceso que culminó en el Congreso de Tokio en 1992. Posteriormente, se actualizó los principios cooperativos en el Congreso del Centenario realizado en Manchester en 1995. Como resultado final de esa labor cumplida a escala internacional, se aprobó la Declaración de Identidad Cooperativa, la cual comienza por una definición de “cooperativa”, algo que no se había hecho hasta entonces. Tal definición contiene dos elementos que en conjunto configuran lo que es una cooperativa:

- (a) *una asociación de personas* que procuran resolver sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales mediante
- (b) *una empresa económica* de propiedad común gestionada en *forma democrática*. La cooperativa así definida se basa en determinados valores puestos en práctica a través de los principios cooperativos.

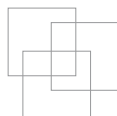


Por primera vez, la ACI afirma de manera expresa que las cooperativas son *empresas*, además de asociaciones, con lo cual queda claro que la legislación que las rige debe hacerse cargo de esta realidad. Dentro del nuevo contexto la ACI —a finales de la década de los noventa y en la primera década del nuevo milenio— ha iniciado a partir de amplias muestras de preocupación por el tema de la legislación y su necesaria adecuación a los requerimientos del desarrollo y evolución de las cooperativas. Entre estas iniciativas cabe mencionar:

- La reunión de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (entidad con sede en la Universidad de Deusto, Bilbao), realizada en el marco del Congreso de Manchester de 1995, donde fue presentado el libro elaborado por expertos de distintos países sobre *Los principios cooperativos y la legislación cooperativa*.
- El Mensaje del Día de la Cooperación de 1999, dedicado específicamente al tema de las políticas públicas y la legislación cooperativa.
- La reciente creación de la Comisión Jurídica formada por miembros del Comité de la ACI y asistida por un Grupo Asesor constituido por expertos de las distintas regiones (Europa, América, Asia, Pacífico y África).
- La realización, por primera vez, de una Conferencia Internacional de Derecho Cooperativo, que tuvo lugar en Praga en octubre de 2000.
- El pronunciamiento de la asamblea realizada en Seúl en octubre de 2001 sobre política y legislación cooperativa donde, entre otras cosas, se encomienda a la ACI el apoyo a los temas jurídicos y se suscribe los Lineamientos de Legislación Cooperativa presentados en esa oportunidad.

Corresponde señalar que los organismos internacionales se han venido ocupando en forma creciente del tema de la legislación cooperativa, caracterizándose la OIT por su presteza y profundidad, cuya Recomendación 127 de 1966 (sustituida por la Recomendación 193 el 20 de junio de 2002), sobre el papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo, contiene importantes orientaciones en la materia. También la FAO se ha ocupado de la cuestión, particularmente en relación con las cooperativas agrarias. Por su parte, el secretario general de la ONU presentó en el 54° período de sesiones de esa Organización un informe sobre el papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales, el cual hace especial referencia al tema de la legislación cooperativa. Dicho informe incluye un documento anexo titulado “Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas”, elaborado por el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas (COPAC), el cual está integrado por la ONU, la ACI, la OIT, la FAO, la FIPA y el WOCCU. Dicho documento contiene orientaciones relacionadas con la legislación cooperativa, y fue considerado en la 56° Asamblea de la Organización, realizada en 2001.

En el contexto señalado es oportuno puntualizar “cuáles son los temas que suscitan mayor preocupación en materia de legislación cooperativa en América Latina, separándolos según el ámbito interno o externo de las cooperativas, especialmente en relación con el Estado”.



**(a) En el ámbito interno:**

*Financiamiento:* se trata de un problema de la mayor importancia actual, especialmente con respecto a la manera de crear las condiciones para que las cooperativas superen su proverbial dificultad para capitalizarse y, al mismo tiempo, mantengan estable su nivel de capital.

*Administración:* la cuestión consiste en asegurar una administración ágil y eficiente, capaz de respuestas rápidas en un mundo altamente competitivo, sin por ello sacrificar el gobierno democrático.

*Organización:* posibilidad de que las cooperativas flexibilicen su estructura organizativa y se vinculen entre sí y con empresas de otro carácter jurídico para poder tener presencia efectiva en el mercado. Celebración de contratos de colaboración empresaria y participación en empresas comerciales.

*Socios:* mecanismos que aseguren una relación efectiva con los socios y garanticen la fidelidad y el compromiso de éstos con la cooperativa, especialmente con miras a emprendimientos de volumen significativo y largo aliento.

**(b) En el ámbito externo:**

*Naturaleza:* reconocimiento de la naturaleza propia de las cooperativas y consiguiente regulación legal acorde con sus peculiares características.

*Constitución legal:* agilización del procedimiento para la constitución de cooperativas, eliminando trabas y requisitos burocráticos, especialmente para pasar del régimen de la autorización gubernamental al régimen de la inscripción.

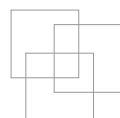
*Contralor público:* reducción de la injerencia del Estado, limitándola estrictamente al control de legalidad, y reforzar el autocontrol cooperativo.

*Autonomía:* intensificación de la importancia del estatuto y las normas internas de las cooperativas, reduciendo las reglamentaciones y exigencias estatales.

*Igualdad de tratamiento:* eliminación de todo trato discriminatorio hacia las cooperativas, poniéndolas en igualdad de condiciones con las empresas de otro carácter. Permitirles acceso a todas las actividades en igualdad de condiciones con las demás.

*Régimen fiscal:* asegurar a las cooperativas un tratamiento impositivo que tenga en cuenta su naturaleza y su finalidad.

En 1987 la OCA reunió a un grupo de especialistas con el fin de elaborar un Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, que sirviera de orientación para todos los países del continente. Este documento, luego de un proceso de elaboración y consulta de casi dos años, fue finalmente aprobado en el Congreso de OCA realizado en Bogotá en 1988. Este proyecto no fue concebido como una ley modelo sino con un documento de orientación para el progreso de la legislación cooperativa, fundado en bases técnicas y tomando en consideración las experiencias, necesidades y aspiraciones de los países de la región. Desde su aprobación ha ejercido notable influencia en las nuevas leyes que se sancionaron en distintos países latinoamericanos.



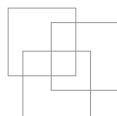
Posteriormente se sancionaron nuevas leyes de cooperativas en Paraguay, Puerto Rico y México (1994), Panamá (1997) y Venezuela (2001). En estos casos se incluyeron disposiciones novedosas relacionadas con la agilización del procedimiento de constitución de las cooperativas, disminución de la injerencia estatal, aumento del autocontrol, flexibilización de la regulación y reconocimiento del “Acto Cooperativo” como forma típica de la forma de operar cooperativa, diferente del acto de comercio. En América del Norte, la Ley Federal de Cooperativas de Canadá, vigente desde enero de 2000, introduce innovaciones que se alinean con la legislación de los países europeos.

Pasados veinte años desde la aprobación del documento orientador llamado Proyecto de Ley Marco, la ACI Américas resolvió llevar adelante un proceso de actualización del mismo que tomara en cuenta los cambios producidos durante ese período, tanto en el movimiento cooperativo como en el contexto económico y social. A tal fin, y con la colaboración del Servicio de Cooperativas de la OIT, convocó a expertos de diferentes subregiones para que realizaran una tarea de puesta al día, cuyos resultados fueron objeto de amplia consulta, para ser finalmente aprobados por el Consejo de Administración Regional de la ACI Américas en su reunión de San José (Costa Rica) en julio de 2008. Esta nueva versión de la Ley Marco está siendo difundida en América Latina con el fin de servir a los fines para los que fue concebida, especialmente teniendo en cuenta que son varios los países que tienen prevista, o en marcha, la reforma de su legislación cooperativa. Cabe mencionar que la Ley General de Cooperativas de Uruguay N° 18.407 del 24 de octubre de 2008 ya reconoce la influencia de la Ley Marco. No obstante, son todavía numerosos los países de la región que mantienen su legislación sobre cooperativas tal como se encontraba antes de que tuvieran lugar los profundos cambios antes mencionados.

### **Situaciones especiales sobre legislación cooperativa en América Latina**

La Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada por el Congreso de la ACI realizado en Manchester en 1995, estableció claramente que la cooperativa es una asociación autónoma de personas que procuran resolver sus necesidades comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada. Queda claro que la cooperativa es una empresa, aunque con características diferentes de las empresas comerciales lucrativas, de donde proviene la exigencia de que las cooperativas actúen eficientemente compaginando sus objetivos sociales con una gestión capaz de permitirles desenvolverse en el marco de una economía cada vez más competitiva. Por otra parte, la cooperativa es una organización autónoma respecto de otras organizaciones y, especialmente, frente al Estado. Esta afirmación de autonomía ha sido elevada al rango de principio, de manera que las cooperativas no deben contar con el apoyo estatal si tienen que pagar el precio de subordinarse a sus políticas. Es decir que pueden realizar actividades en conjunto cuando fuera conducente al logro de sus objetivos, siempre que no sacrifiquen su autonomía e independencia.

En el marco de esos lineamientos, se advierten algunos problemas comunes en la legislación cooperativa latinoamericana, tales como los referidos al sistema de registro y



constitución legal, la supervisión estatal, el régimen del capital, la estructura orgánica y los mecanismos de integración, entre otros. Asimismo, son notables las deficiencias existentes en materia impositiva, al dar a las cooperativas un tratamiento que no toma en cuenta su peculiar naturaleza y pretender equipararlas con las organizaciones lucrativas. Este aspecto en particular ha sido materia de otra investigación llevada a cabo por la ACI Américas en los países de la región paralelamente a la investigación relativa a la legislación. Dicho estudio identifica casos en los cuales las cooperativas se hallan sujetas a discriminación negativa, ya que no se les permite realizar determinadas actividades que se reservan exclusivamente a organizaciones lucrativas, como las sociedades anónimas. La banca y el seguro suelen ser los ejemplos más relevantes, pero existen también otras actividades de las que las cooperativas son excluidas sin que existan fundamentos válidos que lo justifiquen. Una de las explicaciones que suele brindarse se refiere a la necesidad de asegurar la competencia cuando, en realidad, son las cooperativas las que introducen la competencia en los rubros donde operan. De allí que deba asegurárseles un tratamiento no menos favorable que el dispensado a otras organizaciones, sin discriminación alguna.

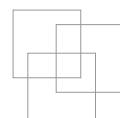
### **El acto cooperativo**

Un aspecto que ha sido incorporado de manera creciente en la legislación cooperativa continental es el reconocimiento del “acto cooperativo” como la forma peculiar de relación entre las cooperativas y sus asociados, la cual diferencia a las cooperativas de otras organizaciones. Los actos cooperativos son actos internos realizados entre las cooperativas y sus asociados en cumplimiento de sus objetivos, y difieren en cuanto a su naturaleza jurídica de los realizados entre las organizaciones comerciales y sus clientes.

En efecto, los actos de comercio conllevan un definido propósito de lucro, mientras que en las cooperativas el lucro es totalmente ajeno a su naturaleza, puesto que resulta imposible que lucren a expensas de sus asociados, que son a la vez dueños, gestores y clientes de la cooperativa. Si resulta algún excedente de la operatoria social, éste es devuelto a los asociados en proporción a las operaciones realizadas con la cooperativa. El reconocimiento del acto cooperativo es un paso significativo en la legislación cooperativa, toda vez que permite diferenciar claramente la peculiar naturaleza de las cooperativas y, como consecuencia, deslindar un campo del derecho diferente al de las sociedades comerciales y las asociaciones civiles.

### **Instituciones gubernamentales y políticas cooperativas**

El cooperativismo es generalmente visto por los gobiernos como una institución que contribuye al desarrollo económico y social de los países en tanto las cooperativas son instancias para el apoyo mutuo y el beneficio de sus miembros. Lo anterior es válido principalmente en términos de generación de empleo e ingresos, pero también como forma de optimizar el uso del ahorro local, disminuir los costos de medios de vida (alimentos, servicios públicos, insumos productivos) y brindar otros servicios; además del significado



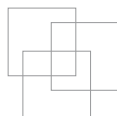
de su vocación y compromiso con el desarrollo de la comunidad. En ese sentido, el sector público ha valorado históricamente el desarrollo cooperativo, en particular en aquellas regiones geográficas y aquellos rubros donde la acción del Estado y de la iniciativa privada clásica es débil o inexistente.

En términos generales, en América Latina el cooperativismo ha contado con apoyo y promoción desde el Estado, con importantes variaciones según los procesos históricos nacionales, las cuales se traducen en variedad de legislación, políticas y programas públicos. La participación estatal en el fomento cooperativo puede implicar, de acuerdo con Cracogna [1978:104], ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas, el fomento público contribuye a superar limitaciones económicas o culturales de las cooperativas. Por el lado de los riesgos, las cooperativas pueden perder autonomía, desvirtuar su razón de ser o constituirse en instrumentos al servicio de objetivos de los Gobiernos. En términos de políticas públicas, las políticas del Gobierno central para el fomento cooperativo muestran desarrollos diversos según los períodos y países. Según Cracogna, en entrevista con Baenza Flores [1973:10], en los países con regímenes de fuerza se presentaron situaciones que, ignorando el carácter integral de las cooperativas y enfatizando el valor instrumental de alguna de las partes de la dupla (empresas económicas y asociaciones de personas), las pusieron al servicio de objetivos políticos del Estado, ya sea a través de la injerencia directa o mediante el paternalismo.

Una interpretación similar es argumentada por Coque [2002:153] al analizar el papel del Estado en el fomento del cooperativismo. Según este autor, las políticas gubernamentales de fomento cooperativo guardan un doble objetivo: promoción de desarrollo de acceso a recursos (servicios públicos, tierra) y control social de ciertas capas sociales. Entre los resultados de esta gestión estatal se cuenta la alternancia de la promoción “populista” con la indiferencia y el ataque, así como la dependencia de ciertas cooperativas sin recursos propios respecto de las políticas públicas y los mercados cautivos. Lo anterior se refleja en los intentos de los Estados latinoamericanos por la presunta asimilación o integración de los pueblos indígenas a la sociedad y los mercados mediante legislación y programas indigenistas, para lo cual han intentado utilizar el cooperativismo. Con este fin, los Estados han desplegado “marcos normativos que regulan formas de propiedad y manejo de recursos contrarios a la tradición económica y cultural de los indígenas” [Gentes, 2001:17-18]. Por ejemplo, la legislación chilena sobre pueblos indígenas fomenta el cooperativismo y la propiedad individual de la tierra, formas enteramente opuestas a la tradición indígena.

En términos generales, las políticas públicas que dieron impulso inicial al cooperativismo han tenido un impacto en su desarrollo posterior. Según Coque, las cooperativas en América Latina muestran un insuficiente grado de organización, atribuible a tales políticas exógenas y discontinuas:

Sucesivos gobiernos nacionales han oscilado en sus políticas, inducidos o no por intereses ajenos a la región. Primero, mantuvieron entidades públicas fuertes especializadas en la promoción y control del cooperativismo. Después, han transferido con brusquedad casi todas esas funciones al movimiento cooperativo, quedando el Estado para la supervisión final y registro [Coque, 2002:168].

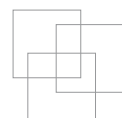


En el marco de este proceso se formó el MERCOSUR como un bloque de fomento comercial interregional para potenciar la inserción mundial de sus países miembros, que incluye un órgano institucional denominado “Reunión Especializada de Cooperativas” (RECM), creado por Resolución 35/01 de 10 de octubre de 2001. La RECM es un órgano mixto integrado por representantes de los Estados miembros y representación de las organizaciones cooperativas nacionales [Betancour y Mariño, 2007:9]. Está concebido como instancia de participación y consulta a los actores cooperativos, dependiente del “órgano neurálgico” de la institución regional: el Grupo Mercado Común [Castillo *et al.*, 2003:16]. La RECM funciona considerando aspectos formales pero también “busca optimizar el impacto de una efectiva coordinación entre los actores públicos y privados comprometidos con la promoción del cooperativismo a nivel regional” [Torrelli y Carosini, nd:55]. La estrategia de la RECM para cumplir el mandato de la citada Resolución 35/01 y las resoluciones de las Sesiones Plenarias, ha sido formulada en dos sentidos [Cracogna, 2007:29-30]:

- (a) comunicación y generación de opinión, mediante las declaraciones oficiales, sistematizaciones de interés cooperativo (legislación, normativa, materia tributaria) y encuentros técnicos;
- (b) relacionamiento institucional dentro del MERCOSUR, así como con organismos vinculados al mismo y órganos externos.

La RECM, operacionalmente, ha realizado eventos significativos y ha emitido importantes declaraciones. Entre estas últimas se destaca la “Declaración de Montevideo”, centrada en la promoción de las cooperativas y la economía social en la Unión Europea y el MERCOSUR como vía para favorecer la inclusión y la cohesión social. Además, la RECM ha participado en instancias del MERCOSUR buscando estrategias de incremento del empleo en los países [Torrelli y Carosini, nd:55]. Sin embargo, se ha identificado en el MERCOSUR una ausencia de políticas regionales de promoción del comercio cooperativo, y la RECM no ha logrado “convertirse en un verdadero centro de diseño de políticas cooperativas para el MERCOSUR” [Castillo *et al.*, nd:18] y, eventualmente, de fomento al comercio intercooperativo regional. Eso no es obstáculo para la dinámica comercial asentada en las ventajas comparativas de determinados países y los éxitos cooperativos que tienen lugar en este marco, los cuales se explican por sus propias condiciones de competitividad y productividad, no por condiciones del contexto facilitadas por políticas regionales [Castillo *et al.*, nd:27].

La RECM del MERCOSUR, en coordinación con la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas), hizo un análisis de los informes nacionales y regionales como base para formular propuestas de política, diferenciando entre aquellas dirigidas a los gobiernos nacionales de los países miembros del MERCOSUR y las dirigidas al interior de la RECM. El detalle de las propuestas es documentado por Cracogna y Di Lisio [2007:49-52].



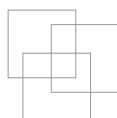
### Reseña de las políticas e instituciones públicas en algunos países

En *Puerto Rico*, según un estudio de Pérez y Varela [2003:162-168], entre las décadas de 1940 y 1950 se reconocen políticas gubernamentales de respaldo al cooperativismo, en tanto que a partir de la década de 1960, y hasta los años ochenta, se nota la importante participación del Estado en el fomento del cooperativismo en ramos como consumo, transporte, industria y turismo, así como el fortalecimiento técnico, financiero y de la institucionalidad cooperativa. Inclusive, entre las décadas de 1970 y 1980, los Gobiernos intervienen directamente en el funcionamiento operacional de las cooperativas más que en su fortalecimiento [Pérez y Varela, 2003:162-166]. Entre los años noventa e inicios del siglo XXI, las políticas de fomento cooperativo y la flexibilización de la legislación cooperativa pusieron énfasis en el cooperativismo de trabajo ante los procesos de cierre de empresas del sector industrial, sector que también contó con respaldo del sector cooperativo de ahorro y crédito. Esto, en contraste con sectores como el agropecuario y de vivienda, que tuvieron menos respaldo gubernamental. En términos generales, las políticas gubernamentales incidieron decisivamente en el desenvolvimiento del cooperativismo: “En lugar de continuar con la tarea de crear las redes de integración necesarias, el Movimiento ha dependido de la actuación del Estado para solucionar sus problemas” [Pérez y Varela, 2003:168].

En *Uruguay*, donde las primeras cooperativas datan de 1870, las relaciones del sector con el Estado han sido caracterizadas como ambivalentes y convulsivas, no lográndose consolidar espacios de articulación satisfactorios para el sector cooperativo [Bertullo *et al.*, 2003:52-74]. Hasta la década de 1980 funcionaron dependencias especializadas en cooperativismo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en la cartera de Ganadería, Agricultura y Pesca. En la transición del siglo XX al XXI, las relaciones público-cooperativas han sido más bien formales, como se observa por el desempeño de la Comisión Honoraria (mixta) en el seno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La Contraloría del Estado está concentrada en la Autoridad Interna de la Nación, dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, si bien cada modalidad cooperativa tiene variados órganos de control estatal.

En *México* se han identificado decenas de programas federales y al menos una docena, a nivel de estados, que promueven de diversas formas la micro, pequeña y mediana empresa, pero no explícitamente la economía social y el cooperativismo. Se afirma la ausencia de una estructura institucional y políticas públicas de apoyo a este sector, y en su lugar, más bien acciones paliativas y desarticuladas. Lo anterior es atribuible a las prioridades del Estado de facilitar la expansión y consolidación de empresas del sector de lucro privado [Rojas Herrera, nd:89-90].

En *Brasil*, según el análisis de José Odelso Schneider [1978:178-183], la política del Estado incidió claramente en el desenvolvimiento cooperativo, principalmente desde 1930 y hasta por lo menos los años ochenta, en particular en las regiones sur y sudeste. Las políticas públicas fueron el marco definitorio de las reglas de juego, ajustando su



comportamiento en función de sus objetivos globales, por ejemplo en promoción de exportación agropecuaria y de atenuación de la situación laboral de la población. Además, estas políticas no siempre contaron con una visión homogénea en el seno del aparato de Estado, debido a la diversidad de órganos públicos que se ocuparon del cooperativismo.

En *Chile*, las políticas públicas y el cooperativismo han evolucionado de manera discontinua, según el marco institucional y el contexto socioeconómico en diferentes etapas históricas. En la primera mitad del siglo XX, la estrategia de industrialización del país (con la Corporación de Fomento de la Producción) y, posteriormente, las políticas reformistas del Estado, crearon una red de organismos públicos de fomento que condujeron a una importante promoción cooperativa, de carácter paternalista. Como resultado cuantitativo, en 1970 el número de cooperativas había crecido en 60% en solo cuatro años [Pérez, Martini y Radrigán, 2003:29-30].

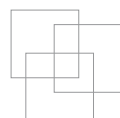
El advenimiento del neoliberalismo con el régimen de Augusto Pinochet significó el desmantelamiento del aparato estatal y la disolución de numerosas cooperativas y organismos de integración. Las cooperativas que sobrevivieron adoptaron dos vertientes: un sector se insertó en un mercado crecientemente liberalizado y competitivo, y otro sector diseñó una propuesta integral de desarrollo cooperativo, restableciendo relaciones con el movimiento cooperativo internacional.

La democratización, que se produjo en la década de 1990, consolidó la dirección neoliberal del modelo económico de Chile, por lo que el cooperativismo sigue sin tener un lugar prioritario en las políticas gubernamentales y recién al comenzar el siglo XXI se vislumbraba la posibilidad de restablecer diálogo entre el cooperativismo y el Estado [Pérez, Martini y Radrigán, 2003:31-32]. En estas condiciones, el sector cooperativo chileno empieza un lento descenso en su base social y modifica sus estrategias de gestión comercial en un entorno competitivo, pues el país cuenta con tratados bilaterales de libre comercio con potencias económicas globales como la Unión Europea, los países de América del Norte, China y Corea [Hernández y Radrigán, 2008].

En *Paraguay*, el Estado confiere una gran importancia al cooperativismo, al punto de que su fomento tiene rango constitucional (artículo 128 de la Constitución de 1967 y artículo 113 de la Constitución de 1992)<sup>3</sup>. Las políticas públicas que tuvieron mayor incidencia en el desenvolvimiento del cooperativismo fueron en particular las de orden económico, la exención de impuestos fiscales y municipales y el financiamiento por la banca estatal (créditos blandos, avales, descuentos y redescuentos de documentos de las cooperativas) [Hirche, 1987:588-591]. En 2000 surgió la Agencia Financiera de Desarrollo como instrumento de Reforma de la Banca Pública, que se convierte en canal de préstamos (con fondos internos y externos) entre el sector público y las cooperativas, supervisado por la Contraloría General de la República [Bogado, Carosini y Filippini, nd:180].

En 2003 se promulgó la Ley N° 2157 sobre el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), que es la Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de

3 La versión constitucional vigente reza: "Del fomento de las cooperativas. El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. // Los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo."



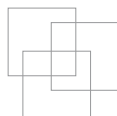
Control de los Entes Cooperativos, para cumplir y hacer cumplir el precepto constitucional mencionado. El INCOOP integró operativamente el Consejo Consultivo de Organizaciones de Productores Cooperativizados; no obstante, la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACOO) cuestiona la escasez de acciones de fomento y de promoción cooperativa estatal [Bogado, Carosini y Filippini, nd:181-182].

En *Colombia*, las políticas públicas cooperativas datan de la década de 1930, a cargo de la Superintendencia Nacional de Cooperativas. En esta década surge la primera ley cooperativa de Colombia (Ley N° 134 de 1931) y las primeras cooperativas de consumo, ahorro y crédito y agropecuarias, integradas por sectores obreros que buscaban defender el poder de compra de sus ingresos por medio de la cooperación. La primera ley cooperativa tiene su aparición “sin que aún existiesen cooperativas en donde darle su aplicación a pesar de que la idea de ‘cooperativismo’ ya desde mucho antes había aparecido en documentos oficiales” [Ramírez, 1987:245]. Nótese entonces una política de anticipación del Estado, pues la legislación cooperativa aparece incluso antes de la formación de las cooperativas. Las políticas públicas vinculadas al cooperativismo colombiano registrarán nuevamente hitos relevantes hasta más de treinta años después, con la “depuración” que realizó la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Entre 1967 y 1973 fueron clausuradas unas 5.000 cooperativas, al tiempo que se expandió el cooperativismo con la incorporación de capas medias urbanas y rurales en diversos ramos. Asimismo, la política de reforma social agraria en la década de 1960 contribuye a la formación de cooperativas.

Posteriormente, la apertura para que las cooperativas puedan captar ahorros de socios y no socios conduce a la concentración del cooperativismo en el campo de ahorro y crédito [Ramírez, 1987:247-248]. La Superintendencia se convierte en 1981 en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP), con rango técnico ministerial en funciones de fomento cooperativo y fiscalización. En materia fiscal, resultado de negociaciones con gremiales cooperativas, el Estado ha autorizado exenciones tributarias (rentas, impuesto de industria y comercio). Con respecto a la planificación nacional, el cooperativismo en Colombia estuvo presente como “instrumento de política social”, diseñándose en 1982 el primer plan para el cooperativismo del país [Ramírez, 1987:264-267]. También la nueva legislación reconoce otras formas asociativas de economía solidaria, entre ellas los fondos de empleados, las asociaciones de mutualidad, las empresas comunitarias y los grupos asociativos [Ramírez, 1987:248].

### **Participación de las cooperativas en la formulación de otras políticas públicas**

Este apartado ofrece una reseña de la participación del cooperativismo en el ciclo de políticas públicas más allá de su interés sectorial. Entendemos el proceso de políticas públicas de manera básica, como un ciclo de identificación, formulación, implementación e impacto. Además, entendemos este proceso de manera multifactorial, en el cual entran en juego diversos actores sociales (además del cooperativo y las instancias del sector público), fuerzas políticas y condiciones sociales que, en su conjunto, influyen para definir la viabilidad política de las diversas propuestas de política que presentan las organizaciones



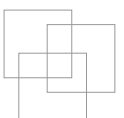
cooperativas. También se refiere a algunas experiencias de la participación de organizaciones cooperativas en alguna de las fases de dicho ciclo.

Tomando en cuenta la dificultad de encontrar literatura sistematizada sobre experiencias nacionales, aquí presentamos algunas experiencias que consideramos relevantes por su importancia en los países y en el sector cooperativo. Posteriormente, se mencionan algunas reflexiones indicativas que pueden contribuir a un esfuerzo de conceptualización de los aprendizajes obtenidos a partir de las experiencias nacionales. Las experiencias identificadas se describen tomando en cuenta el contexto que marca la génesis de la iniciativa, es decir la problemática social que la genera, así como los actores involucrados en la problemática, sus intereses y fuerzas. Posteriormente se describen las propuestas (y contrapropuestas) generadas en el seno del sector cooperativo, así como los resultados o situación actual. Dos ejemplos sobre la participación de las cooperativas en la formulación de políticas públicas son el caso del sector salud y seguros en Puerto Rico y el caso del sector de turismo rural comunitario en Costa Rica.

El sistema de salud en *Puerto Rico* ha evolucionado por obra de tres reformas históricas, de acuerdo con el profesor Roberto Ramírez G. [2008:2-5], a saber: (i) el modelo de regionalización de los servicios de salud en 1954; (ii) la Ley de Reforma Integral de los Servicios de Salud de Puerto Rico de 1976; y (iii) la Reforma de Salud de 1993. La historia inmediata data de la Ley 11 del 23 de junio de 1976, Ley de Reforma Integral de los Servicios de Salud en Puerto Rico, la cual buscaba la universalización del servicio y contaba con tres características básicas: estaba orientada a la atención primaria, garantizaba el acceso a servicios de salud y contaba con flexibilidad administrativa. Diversos problemas del sistema, tales como deficiencias en el acceso a los servicios e incremento del gasto público en este rubro, condujeron a una nueva Reforma del Sistema de Salud en 1993, en el contexto de las reformas de los sistemas de salud en varios países latinoamericanos. Los propósitos de esta tercera reforma fueron controlar el gasto público y mejorar la calidad de los servicios. Para ello se implementaron tres estrategias: (i) se privatizó la administración del acceso a servicios de salud a través del mercado de seguros de salud privado, (ii) se privatizó la prestación de servicios de salud para la población, y (iii) se implantó el modelo de cuidado dirigido (*managed care*)<sup>4</sup> como instrumento para guiar la privatización.

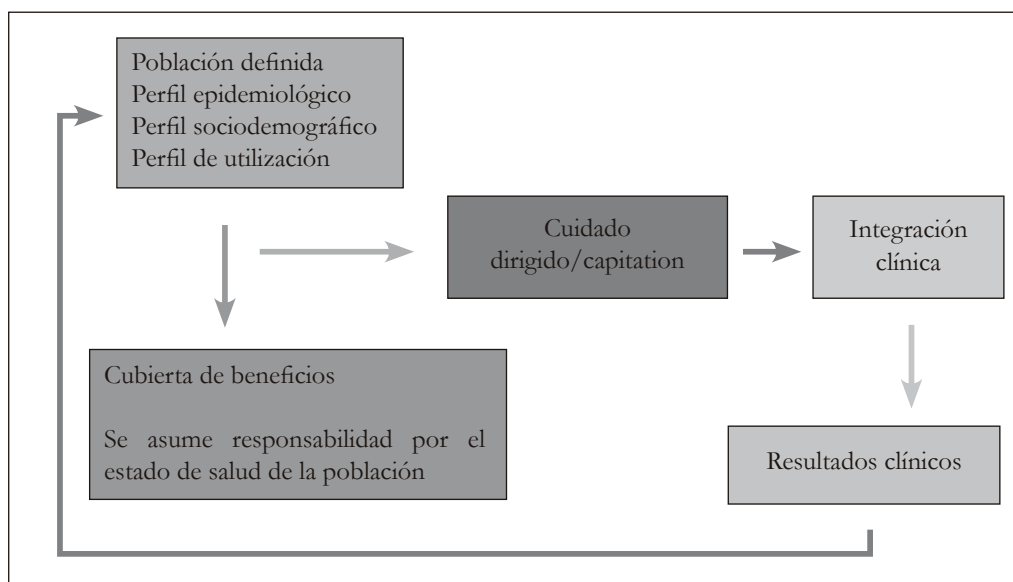
La ley creó la Administración de Seguros de Salud (ASES) como entidad pública para la compra y proveeduría de un seguro de salud privado a la población elegible, participante del Programa de Asistencia Médica. En otras palabras, el gobierno financia un programa de seguro médico privado que compra en subasta en cada región del país. La compañía de seguros seleccionada provee el acceso a los servicios a la población asegurada en instituciones de salud privadas. Las compañías aseguradoras determinan la cobertura de servicios según un modelo de riesgos. Estas compañías trabajan coordinadamente con empresas proveedoras de los beneficios del seguro. La ASES es responsable de fiscalizar y evaluar las compañías aseguradoras contratadas, con el fin de garantizar la libre selección,

4 Cuidado dirigido (*managed care*) es la integración de la prestación del servicio clínico y el riesgo financiero en un producto único, generalmente asociado a una aseguradora. Esta última asume la responsabilidad por la totalidad del cuidado de una población de pacientes contratada y conocida.



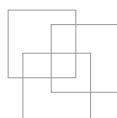
calidad y eficiencia económica de los servicios. Los actores se vinculan en el modelo de “cuidado dirigido”, tal como se observa en la figura 1.

**Figura 1**  
Modelo de cuidado integrado



Fuente: Ramírez, 2008:17.

Según lo explica este autor, “la utilización de un modelo de cuidado dirigido tiene el propósito de alinear la operación de un sistema de servicios de salud integrado que pone énfasis en la coordinación del cuidado en el nivel primario, con el financiamiento y pago de los servicios mediante un instrumento que incentiva esta coordinación de servicios en el nivel primario” [Ramírez, 2008:17]. El sistema contiene dos coberturas: una básica y otra especial. La cobertura básica incluye una lista amplia de servicios, entre ellos la hospitalización, algunos servicios de salud mental, ambulancia terrestre, aérea y marítima. La cobertura especial incluye determinados procedimientos especializados. Las empresas aseguradoras están coordinadas informalmente con una red de centros primarios y proveedores especializados de los diferentes servicios. En la actualidad, la oferta de servicios médicos y ambulatorios se ha expandido. Ha crecido el número de hospitales y de centros de diagnóstico y tratamiento privados en todo el país, así como instalaciones de farmacia y laboratorio clínico resultante de la flexibilidad de la reglamentación. Sin embargo, se estima que el sistema está controlado principalmente por tres compañías aseguradoras privadas, las cuales colocan en dificultades operacionales y financieras a las empresas prestadoras de servicios médicos. Hacia 2009 el sistema reformado mostraba señales de limitación, siendo los siguientes algunos de sus síntomas [Ramírez, 2010:14]:

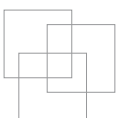


- el sistema de salud permanece desintegrado,
- los servicios de promoción de salud y prevención tienen poco aprovechamiento,
- persiste la disparidad entre el Programa Medicaid y el Programa Medicare,
- el gasto en salud no se reduce,
- el acceso al seguro no garantiza acceso a la atención: ausencia de sintonía entre Gobierno central y las comunidades,
- se agudiza el fenómeno de personas no aseguradas.

La Reforma de Salud de 1993 se redujo a un proyecto consistente en “administrar el acceso a servicios de salud privados mediante el financiamiento de un seguro de salud privado para la población de bajos ingresos y privatizar por venta la gran mayoría de facilidades de salud del Estado a intereses privados” [Ramírez, 2008:19]. Según su análisis, la mayoría de los servicios de salud no son prestados de manera integrada con la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, pues fueron incorporados como un componente de la cobertura del seguro, pero desfasado con su costo, pues la prima del 4% del total resultó insuficiente para costear dichos servicios.

Sin embargo, el gasto público en servicios de salud ha venido incrementándose sostenidamente, representando el 16,7% del PIB de la isla en 2006, lo cual no se traduce en mejoras en la calidad (como las listas de espera en salas de emergencia y citas médicas). Se genera un círculo vicioso: “Los proveedores [de servicios de salud] participantes reclaman que las compañías aseguradoras no pagan tarifas adecuadas, mientras éstas atribuyen el problema a limitaciones presupuestarias impuestas por el gobierno en las negociaciones para la renovación de los contratos” [Ramírez, 2008:22]. En 2010, estaban en agenda varias propuestas de reforma en el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Senado y Cámara de Representantes). Por ejemplo, el Proyecto 1403 del Senado, que introduce enmiendas a la Ley N° 72 (Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico-ASES) de un modo tal que la ASES se convertiría en administradora del “Plan de Salud del Gobierno de Puerto Rico”, lo que haría del gobierno, a través del ASES, el único pagador del plan. Además, la inclusión de Puerto Rico como parte de la Reforma de Salud Federal de Estados Unidos significaría beneficios para la totalidad de su población, y no solo para las personas beneficiarias de la Reforma puertorriqueña de 1993, tales como aumento de fondos Medicaid destinados a la isla, nuevas exigencias a las aseguradoras y la posibilidad de un sistema que ofrezca cobertura médica a toda la población.

Por su parte, las cooperativas de proveedores de servicios de salud constituyen el sector cooperativo de mayor crecimiento en los últimos años, lo cual responde a la crisis del sistema de salud en Puerto Rico, que ha perjudicado no solo a los usuarios sino también a los profesionales que prestan servicios. Además, mediante la aprobación de la Ley 239 de 1 de septiembre de 2004, conocida como Ley General de Sociedades Cooperativas, el movimiento cooperativo puertorriqueño logró el establecimiento de una clara política estatal que eximió a las cooperativas de la aplicación de los estándares de las leyes antimonopólicas. Así, en dicha ley se establece lo siguiente:



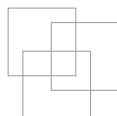
Artículo 20. 5. Cooperativas no Restringen Negocios: Las cooperativas organizadas de conformidad con esta Ley no serán consideradas como una conspiración o combinación para restringir los negocios ni como monopolio ilegal por causa de sus contratos, negocios o actividades. Además, no se considerarán que han sido organizadas con el propósito de disminuir la competencia o de fijar precios arbitrariamente, ni se interpretarán los contratos celebrados entre ellas y sus socios y otros patrocinadores, ni los demás contratos autorizados o que se celebren a virtud de las disposiciones de esta Ley, como una restricción ilegal de los negocios y como parte de una conspiración o combinación para realizar un propósito y acto impropio o ilegal.

Hay que tomar en cuenta que la Ley 77 de 25 de junio de 1964, conocida como Ley de Monopolios, y la legislación federal antimonopolio (Ley Sherman de 1890) impedían a los actores proveedores de servicios públicos organizarse para trabajar en conjunto sus problemas comunes. La mencionada Ley 239 modificó el escenario y estimuló la organización de las primeras cooperativas en el sector de servicios de salud. Las cooperativas prestadoras de servicios de salud procuran el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el servicio a sus pacientes, las cuales a su vez vieron en el modelo cooperativo la posibilidad de gestar un proyecto común que atendiera parte de los problemas que confronta la administración del sistema de salud en Puerto Rico.

De esta manera, las siete cooperativas del sector salud que operan en Puerto Rico prestando una diversidad de servicios iniciaron un proceso de formulación de una propuesta propia, con el apoyo de la Liga de Cooperativas, máximo órgano de integración del sector en la Isla. Las cooperativas del sector de salud buscan generar un modelo cooperativista piloto: un sistema médico integrado. “Crear una posible federación de cooperativas de salud que desarrolle un modelo alternativo e integrado de salud entre las distintas poblaciones de pacientes” [Cruz, 2010:9]. Según quienes lanzan la propuesta, el sistema cooperativo llevaría a maximizar los recursos y reduciría los costos, aprovechando las economías de escala.

Sin embargo, las implicaciones de la legislación federal en Puerto Rico han mantenido a las cooperativas en una situación de defensa de su orden desde 2009, por lo que no ha habido suficiente espacio para avanzar con el mencionado proyecto piloto. Es decir, las autoridades estatales y federales entienden que lo enunciado en la Ley 239 no es suficiente para eximir a las cooperativas del cumplimiento con la legislación federal. Conforme a esta interpretación, los proveedores de salud están impedidos de organizarse en cooperativas con el propósito de negociar en conjunto.

En estas circunstancias, el sector cooperativo de salud ha priorizado la agenda de defensa del sector, quedando rezagados otros proyectos, como la creación de la federación. En sus esfuerzos por proteger el orden autorizado en la Ley 239, las cooperativas del sector, junto con la Liga de Cooperativas de Puerto Rico, elaboraron desde mayo de 2009 un proyecto legislativo que fue recogido y presentado por la Comisión de Cooperativismo del Senado como el Proyecto del Senado N° 746.

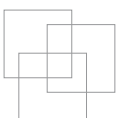


Este proyecto exceptuaba a las cooperativas de varias limitaciones normativas. En el proyecto resulta claro que las cooperativas de tipos diversos no están regidas por las disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico, ni por la Oficina del Comisionado de Seguros y el Reglamento 91 autorizado en la Ley 203 (del 8 de agosto de 2008). El proyecto primero fue aprobado por unanimidad en el Senado el 23 de agosto de 2008, luego también fue aprobado con enmiendas de la Cámara de Representantes el 14 de febrero de 2011, y el 1 de abril del mismo año el Senado concurre con las enmiendas de dicha Cámara. Sin embargo, no fue remitido al gobernador para su sanción, pues el Ejecutivo presentó un proyecto sustitutivo (P. del S. 746 Sustitutivo) que tomó por sorpresa al movimiento cooperativo de Puerto Rico, el cual fue acogido y aprobado por el Senado, pero luego derrotado en la Cámara de Representantes quedando pendiente de acción ulterior.

Ligacoop y las cooperativas de prestación de servicios de salud elaboraron una lista de casi 20 objeciones al proyecto sustitutivo. Entre los fundamentos a dichas objeciones se destaca que el texto en cuestión socava los derechos adquiridos por estas últimas al quitarles la protección antimonopolio que les otorga la Ley General de Cooperativas y, además, discrimina en contra de las mismas al privarles de la protección antimonopolio de las cooperativas de tipo diversos. El proyecto sustitutivo incorporó nuevas enmiendas de carácter sustitutivo y procesal que, en su aplicación, desvirtúan drásticamente el propósito original del proyecto. Según el criterio de Ligacoop y las cooperativas proveedoras de servicios de salud, los cambios propuestos lesionan la estabilidad y permanencia de las cooperativas y son contrarios a la Ley General de Sociedades Cooperativas (artículo 20. 05 de la Ley 239 de 1 septiembre de 2004). De tal manera que Ligacoop y las cooperativas de servicios de salud, al momento de escribir estas líneas (septiembre de 2011) se encuentran en un proceso de cabildeo ante la Cámara de Representantes, fundamentando sus objeciones al mencionado proyecto sustitutivo y solicitando su no aprobación.

Otro ejemplo sobre la participación de las cooperativas en la elaboración de políticas públicas es el caso de “Ley de Fomento al Turismo Rural Comunitario” en *Costa Rica*. Este país cuenta con condiciones favorables para la industria del turismo, la cual ha registrado un importante crecimiento en las últimas décadas. Algunos de los factores favorables para su desarrollo son: la base del patrimonio natural y cultural, la base asociativa y empresarial para esta industria y para las actividades de conservación de la naturaleza, el nivel educativo de la población trabajadora vinculada a la misma y la disponibilidad de infraestructura para servicios. En ese marco, Costa Rica se ha posicionado como uno de los destinos de ecoturismo a nivel mundial. Sin embargo, ha sido muy limitada la participación de las empresas sociales, cooperativas y comunitarias en la gestión y goce de los beneficios de la expansión del ecoturismo.

En Costa Rica, el turismo rural comunitario (TRC) es una actividad generadora de ingresos para diversas personas y organizaciones involucradas. La actividad cuenta con una red de apoyo establecida entre dichas organizaciones, la cual en su evolución se adapta a los cambios del contexto [Trejos, 2009]. En Costa Rica el TRC ha evolucionado con la cooperación técnica y financiera de variadas organizaciones internacionales, tales como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD,

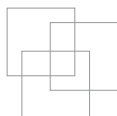


el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, la Fundación Costa Rica-Canadá, la Agencia Española de Cooperación Internacional, así como ONG locales [Solano, 2001:3]. En 2003, varias organizaciones activas en materia de TRC constituyeron una Alianza de Organizaciones para el Fortalecimiento del Turismo Rural Comunitario como espacio informal de coordinación de esfuerzos. Las organizaciones miembros de la Alianza de Organizaciones para el Fortalecimiento del Turismo Rural Comunitario son las siguientes [Cañada, 2009:4]:

- *Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente -ACEPESA*: es una organización no gubernamental reconocida en el ámbito costarricense y centroamericano por su aporte con productos técnicos innovadores y de alta calidad, así como por su contribución a la articulación de los esfuerzos públicos y privados en la gestión del desarrollo y la sostenibilidad. ACEPESA trabaja en las áreas de turismo sostenible, gestión integral de residuos sólidos y saneamiento sostenible.
- *Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario - ACTUAR*: actualmente la conforman 32 iniciativas de turismo rural comunitario (asociaciones o cooperativas). El propósito de ACTUAR es promover la sostenibilidad ambiental, social, cultural y económica de las iniciativas de turismo rural comunitario en Costa Rica, por medio del establecimiento de alianzas estratégicas para el mercadeo turístico comunitario, el fortalecimiento de la capacidad de los socios y la gestión de recursos.
- *Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional - COOPRENA RL*: fue fundado en 1994 y en la actualidad es una red empresarial integrada por 23 organizaciones, cooperativas y asociaciones. Tiene como finalidad organizar, mercadear y comercializar el producto turístico que ofrecen sus miembros mediante su propio operador turístico, denominado Simbiosis Tours. Desarrolla la actividad turística haciendo un uso sostenible de los recursos naturales y respetando la equidad, la cooperación y las costumbres, para promover el desarrollo local y mejorar la calidad de vida.

La propuesta de la Alianza fue fortalecer las actividades de turismo rural comunitario por su importancia en la industria turística del país, y a la vez consolidarlas como opción de desarrollo sostenible a nivel local. Según Leyla Solano [nd:5], quien participa activamente en la alianza de organizaciones mencionada, la misma es concebida como “una plataforma de trabajo que permite a las organizaciones, NA y MAG, entre otros, y con ello incidir en la definición de políticas públicas que soporten el desarrollo del TRC, hasta hoy asumido desde el sector privado a través de los esfuerzos de éstas y otras organizaciones locales y nacionales”. La Alianza mencionada desplegó diversas acciones de cabildeo político para su propuesta, tanto en la esfera legislativa como en el Poder Ejecutivo.

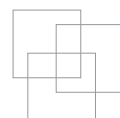
Una de las acciones destacadas fue la convocatoria a los ministros de cuatro carteras (Agricultura, Ambiente, Trabajo, Turismo) para discutir la propuesta. Los antecedentes de la legislación sobre TRC datan de 2003, cuando se presentó en la Asamblea Legislativa



de Costa Rica un proyecto de ley denominado “Ley para promover el turismo nacional y comunitario”, que fue aprobado en 2005. Uno de sus artículos dice: “El Instituto Costarricense de Turismo promoverá la oferta del Turismo Rural Comunitario, para los fines de semana ampliados a tenor de esta Ley”. La ley buscaba trasladar a los días viernes las celebraciones de ciertos días feriados. En 2007 se emitió un Decreto Ejecutivo declarando el TRC como una actividad “de interés nacional”, el cual asigna responsabilidades al Instituto Costarricense de Turismo y autoriza a otras instituciones públicas a integrar esta actividad en sus planes operativos y presupuestos, en el margen de las posibilidades presupuestarias y normativas. Como resultado de la gestión de cabildeo de la Alianza de organizaciones, el 28 de abril de 2009 la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó por unanimidad la Ley de Fomento del Turismo Comunitario.

La mencionada iniciativa de la Alianza se prolongó por cuatro años en el escenario legislativo, así como en diversas actividades de consulta entre las organizaciones y empresas de turismo, instituciones públicas y otras partes interesadas. El objetivo principal de la ley es generar condiciones en el ámbito público y privado que impulsen la inversión local y el desarrollo de un producto turístico innovador y competitivo. Entre los alcances de la ley se declara de interés público el turismo rural comunitario, se establecen distintos tipos de exoneración fiscal y se promueve que las instituciones públicas dispongan de mecanismos concretos de apoyo a las iniciativas comunitarias. La implementación de la ley trae consigo las típicas dificultades de lentitud en la adaptación y respuesta de las instituciones públicas a las nuevas disposiciones, tal como lo menciona una de las integrantes de la Alianza: “Ha habido demasiada burocracia institucional. Por otra parte, también han sufrido diversos obstáculos legales que dejan por fuera a ciertas iniciativas de turismo rural comunitario. Y, sin duda, también ha afectado trabajar con pocos recursos económicos” [Cañada, 2009:5]. Hacia el año 2009, la Alianza había alcanzado los siguientes logros:

- la definición y caracterización del turismo rural comunitario como producto turístico nacional;
- la declaración del turismo rural comunitario como un macro producto a desarrollar y promocionar por parte del Instituto Costarricense de Turismo;
- la incorporación del turismo rural comunitario en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2002-2010 del Instituto Costarricense de Turismo (ICT);
- la incorporación de los productos del turismo rural comunitario en la acciones de promoción de la imagen de país, principalmente al mercado nacional;
- la aprobación del Decreto N° 33536-MP-TUR del 17 de enero de 2007, que declara de Interés Público al Turismo Rural Comunitario;
- la aprobación del Decreto de Posadas Rurales N° 34717 – MEIC-TUR, cuyo principal aporte es bajar el límite mínimo de diez habitaciones para obtener declaratoria turística, fijando el mismo en tres habitaciones;
- la consecución de Póliza de Responsabilidad Civil Colectiva por parte del Instituto Nacional de Seguros para las comunidades que desarrollan productos turísticos;
- la organización y planificación de siete ferias de turismo rural comunitario;



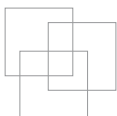
- la edición de tres guías de turismo rural comunitario;
- la aprobación de la Ley de Fomento de Turismo Rural Comunitario;
- la organización del Foro sobre la Ley para el Fomento del Turismo Rural Comunitario y el proceso de constitución de la Cámara Nacional de Turismo Rural Comunitario (junio de 2009).

### **Políticas públicas para cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito**

Históricamente, los sectores cooperativos agropecuarios y de ahorro y crédito han sido los más significativos en América Latina. El número de empresas cooperativas, personas asociadas y capital en movimiento por estos sectores los coloca en una posición de pautar el devenir del movimiento cooperativo considerado en su conjunto. Por esta razón, ambos sectores han sido clave en términos de políticas públicas de los Estados que afectan al cooperativismo en el marco de las diversas estrategias de desarrollo históricamente identificables. En el MERCOSUR, un análisis comparado [Isola, nd:236-238] encuentra que históricamente las cooperativas del sector agropecuario marcaron la pauta para el desenvolvimiento de la legislación general cooperativa, incluso en términos cronológicos. Salvo en Brasil y Paraguay, el cooperativismo está ausente de consagración constitucional en los demás países miembros del MERCOSUR. En estos dos países, además, el sistema de control general cooperativo está ligado a los ministerios de Agricultura en Brasil y de Agricultura y Ganadería en Paraguay. Este último es el único país del MERCOSUR que exonera a las cooperativas del pago del impuesto al valor agregado, y en todos los países se aplican medidas de favorecimiento tributario a las empresas cooperativas, que varían en cada caso, al igual que el impuesto a la tierra.

En esta misma región, el cooperativismo de ahorro y crédito (CAC) y las políticas públicas asociadas al mismo también fueron relevantes en la historia económica y social de los países. La legislación regulatoria de este sector surge en las primeras décadas del siglo XX, junto a la aparición de estas empresas. En la mitad del siglo, el enfoque desarrollista de las políticas de los Estados condujo a una rápida e importante ampliación del cooperativismo en este ramo (así como de otras formas asociativas y sindicales). En este período, según sintetiza Antonio Cruz [nd:367], surgen los primeros intentos de los Estados por reglamentar específicamente las actividades de las CAC. Tal fue la trayectoria histórica de las políticas del Estado para este ramo cooperativo en los diversos países del actual MERCOSUR, salvo para Uruguay, donde el sector encontró obstáculos en la Ley 13.330 de 1965, que prohibió la instalación de sociedades financieras [Cruz, nd:367]. En las décadas de 1960 y 1970, en el contexto de regímenes de gobierno autoritarios en el subcontinente, las políticas públicas afectaron de manera diferenciada a las CAC, como se reseña en seguida [Cruz, nd:367-368].

En Argentina, las restrictivas medidas legislativas de la época redujeron a más de la mitad el número de cooperativas, así como el valor de los depósitos (pasó de representar el 10% del sistema financiero en 1966 a solo 2,5% en 1971); tendencia que se profundizó



al final de la década de 1970, pues se fusionaron cerca de 300 cooperativas (de un total de 400), formando 85 bancos cooperativos.

En Brasil, durante el régimen militar, las exigencias legales al funcionamiento de las CAC condujeron a la liquidación y autodisolución de muchas de ellas.

Uruguay aparece nuevamente como una excepción, pues las CAC fueron impulsadas con nueva legislación y la formación de dos federaciones del ramo.

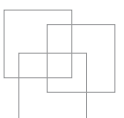
La década de 1980 (la “década perdida” para América Latina) y las reformas de carácter neoliberal en las décadas siguientes, se caracterizaron por inestabilidad económica y políticas públicas de fomento a la inversión extranjera, liberalización económica y crisis financieras en varios países del actual MERCOSUR. En el sector financiero tiene lugar una internacionalización bancaria y financiación de la riqueza, al tiempo que el Estado reduce su presencia en el mercado financiero (con relativa excepción de Brasil) y tiene lugar una fuerte reestructuración normativa. El sector de CAC encuentra, según Cruz [nd:368], un doble movimiento contradictorio: por una parte, una creciente presencia de instituciones bancarias multinacionales de tendencia concentrada y, por otra, la reaparición del asociativismo como resultado de la precarización de las condiciones económicas de los sectores sociales populares, combinado con un empoderamiento de sus organizaciones sociales.

### **Políticas públicas y cooperativismo en Centroamérica**

En Centroamérica, el desarrollo del cooperativismo y de las políticas públicas relacionadas presenta diferencias históricas en cada país. En algunos de ellos, esta forma organizativa y empresarial encontró restricciones políticas para su desenvolvimiento, mientras que en otros fue una alternativa para el sector de pequeña propiedad agropecuaria y empresarial, así como un ingrediente de los procesos de “reforma agraria” impulsados en la región. El auge del cooperativismo en esta región se alcanza a fines de la década de 1960 e inicios de 1970, especialmente en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Los años ochenta traerán auge cooperativo para Nicaragua y El Salvador [Rojas Viquez, 1990:143-144]. Rojas Viquez aporta datos cuantitativos por país que reflejan lo anteriormente dicho.

En 1952, Guatemala llevaba la delantera en Centroamérica en cuanto al número de cooperativas (43), seguido por El Salvador y Costa Rica (37 y 20, respectivamente). Dos décadas después, en 1973, Guatemala seguía siendo el país con mayor número de cooperativas y personas asociadas (512 y 55.552, respectivamente), mientras que Costa Rica y Honduras estaban en segundo y tercer lugar (269 y 258 cooperativas en cada caso). Alrededor de 1983, Nicaragua y El Salvador iban a la cabeza en cuanto al número de unidades cooperativas en la región, con 3.475 y 1.142 organizaciones, respectivamente.

En términos generales, el cooperativismo se expandió durante las décadas de 1970 y 1980. Considerando los seis países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), en 1963 se registra 388 cooperativas y en 1988 se alcanza la cifra de 6.566. También se incrementó el número de personas asociadas, pasando de 21.425 en 1963 a 844.839. En términos sectoriales, en la década de 1980 las cooperativas



predominantes en la región son las agropecuarias (72,2%), seguidas por las cooperativas de ahorro y crédito (12,8%) y luego otros rubros (consumo, servicios múltiples, vivienda y otros). Hay que tomar en cuenta, además, que la mayoría de cooperativas agropecuarias se concentra en Nicaragua, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito lo hacen en El Salvador y Guatemala; en este período, solo Costa Rica registra cooperativas de servicios eléctricos [Rojas Víquez, 1990:144-146].

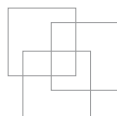
A continuación se describe los procesos de evolución histórica de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo cooperativo en tres países de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta descripción se ubica en un contexto sociopolítico más amplio en cada país, que ha conducido a la configuración actual del panorama cooperativo.

En *El Salvador* el fomento del cooperativismo por parte del Estado está ligado a la estrategia de control de subversiones populares y, posteriormente, a la protección de un sistema financiero oligárquico. Así se desprende de la caracterización de los períodos de evolución del cooperativismo salvadoreño propuesta por Guerrero [2006:97]. Durante la primera mitad del siglo XX (1896-1949) tiene lugar un cooperativismo “embrionario”, cuando las sociedades cooperativas figuran en el Código de Comercio promulgado en 1904 y se establecen cajas de crédito rural. En esta etapa, “la ausencia de estímulos, provocó un crecimiento lento del cooperativismo y varias cooperativas se desintegraron”, sintetiza Guerrero [2006:98]. A partir de la masacre de campesinos e indígenas (1932) que habían venido realizando protestas y levantamientos debido a la disolución de las formas ejidales y comunitarias de propiedad de la tierra por el avance de la concentración de la tierra en la hacienda cafetalera<sup>5</sup>, se sucedieron diversos experimentos gubernamentales: transferencias de tierras y créditos (1935), organización en 1954 de una cooperativa basada en antiguas haciendas, con supervisión del Instituto de Colonización Rural (creado en 1950) y otros asentamientos campesinos (Plan de Metalío, en 1950) [Guerrero, 2006:85-89].

En la segunda etapa (de 1950 a 1979) el gobierno salvadoreño apoyó la formación de cooperativas que eran impulsadas por la Iglesia católica y organizaciones gubernamentales en el marco de la iniciativa estadounidense Alianza para el Progreso, en el contexto del clima ideológico de la “guerra fría”, y para prevenir la supuesta expansión de la revolución cubana. En esta etapa fueron promulgadas la Ley de Educación Cooperativa y su Promoción (1952) y la Ley General de Asociaciones Cooperativas, y se creó el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) como ente rector de la promoción cooperativa [Guerrero, 2006:98-99]. El cooperativismo de ahorro y crédito obtuvo un importante impulso en este período, mediante créditos blandos de organismos financieros internacionales (USAID), que las cooperativas se vieron en incapacidad de reembolsar [Hernández, 1992:151].

En la tercer etapa del cooperativismo salvadoreño, denominada “de auge y expansión” (a partir de 1980), las políticas de “reforma agraria” incluyeron la formación forzosa de cooperativas y su posterior declive. El período es iniciado por el golpe de Estado que instaló un gobierno militar, entre cuyos primeros decretos (mayo de 1980) estuvo la creación de un Departamento de Asociaciones Agropecuarias dependiente del Ministerio de Agricultura

5 En El Salvador, el capitalismo tuvo su despliegue en el agro inicialmente con la abolición (vía decretos de 1881 y 1882) de las tierras comunales y de los ejidos y las medidas complementarias de fomento del cultivo del café.



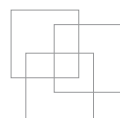
para promover las cooperativas y acelerar la “reforma agraria” de otro decreto de marzo del mismo año, la cual priorizaba a cooperativas y a otras organizaciones. Es una etapa rica en legislación de fomento cooperativo, que se extiende a gobiernos postmilitares e incluye el otorgamiento de estatuto constitucional a la protección y fomento cooperativo en el artículo 114 de la Constitución de 1983 [Guerrero, 2006:99-101]. En esta tercera etapa, el Estado ejerció un estricto control en la administración de las cooperativas agropecuarias (que han sido la mayoría) por medio del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), limitando su autonomía.

Un factor decisivo para la crisis de las cooperativas fue la imposibilidad de las mismas para absorber la fuerza laboral disponible, así como la débil identidad cooperativa entre las personas que así fueron asociadas. Más determinante aun fue la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria (más conocida como Ley Anti-Reforma Agraria, de 1996), pues permitió la parcelación de las propiedades comunes cooperativas, que dio lugar a muchas ventas de tierras, en tanto que la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios de 2000 significó límites y restricciones al crecimiento del cooperativismo de ahorro y crédito [Guerrero, 2006:99-102].

En *Guatemala*, las primeras disposiciones normativas del Estado respecto el cooperativismo datan de 1903, y dieron origen a la formación de asociaciones gremiales y mutuales, principalmente en la ciudad capital y en Quetzaltenango. Del mismo modo, fueron las organizaciones cafetaleras —no las cooperativas— las que capitalizaron las pocas posibilidades de financiamiento dispuestas por la denominada Ley de Crédito Agrícola (acuerdo 1545 de 1939), durante el Gobierno del general Jorge Ubico [Donis Ramírez, 2003:5-6]. En la década de 1940 se formaron las primeras cooperativas de ahorro y crédito y el Departamento de Fomento Cooperativo impulsó las primeras cooperativas de producción y consumo y luego las cooperativas escolares. Las primeras cooperativas en el país se fundaron por iniciativa de sacerdotes católicos extranjeros en esta década. No obstante, los 50 años anteriores registran la promulgación normativa para el fomento cooperativo (decretos 630 de 1903, 669 de 1906, 643 de 1949 e incluso los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de 1945).

La primera Ley General de Cooperativas estuvo vigente desde julio de 1949 hasta el 7 de diciembre de 1978. Desde esta fecha rige una nueva Ley General de Cooperativas, reglamentada el 18 de julio de 1979 [Rojas Viquez, 1990:149; Palencio y Holiday, 1996:27]. Es importante hacer notar que ambos artículos constitucionales se orientan explícitamente a las cooperativas agrícolas: “El Estado proporcionará a las colectividades y cooperativas agrícolas, instrucción técnica, dirección administrativa, maquinaria y capital”, según el artículo 94, lo cual se refrenda en el artículo 100: “Se declara de urgente utilidad social el establecimiento de sociedades cooperativas de producción, así como la legislación que las organice y fomente” [Donis Ramírez, 2003:7].

Aun con el mencionado despliegue de la normativa de la primera mitad del siglo XX, las políticas estatales fueron ineficaces en la promoción cooperativa en este período “porque el Decreto 630 no precisó los objetivos, características, funciones y estructuras organizativas

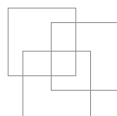


de las sociedades cooperativas, más bien se les orientó como sociedades mutualistas y de ahorro”, según estima hoy la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (CONFECOOP). A finales de la década de 1950 se deslindaron las funciones de fomento, asesoría, vigilancia y control de las cooperativas agropecuarias a cargo del Ministerio de Agricultura y las cooperativas de otros ramos bajo el control de la Superintendencia de Bancos. En esa misma fase se incrementó el número de cooperativas y también se formaron las primeras federaciones en las décadas de 1960 y 1970 [www.confe-coop.gua.coop].

A partir de la década de 1970 se experimenta un crecimiento del cooperativismo en Guatemala, y particularmente en el sector agropecuario en el número de cooperativas, y en el sector de ahorro y crédito desde el punto de vista de la cantidad de personas asociadas y el otorgamiento de los primeros créditos bancarios a organizaciones cooperativas. En este mismo período se fundó la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (CONFECOOP), el 19 de mayo de 1977, y con registro legal fechado el 3 de agosto de 1979 [www.confe-coop.gua.coop]. Posteriormente, se constituyó el Instituto Nacional de Cooperativas, ente gubernamental de promoción y asistencia técnica cooperativa, así como la Inspección General de Cooperativas (INGECOP) para las funciones de fiscalización; ambas entidades se rigen por la Ley General de Cooperativas de 1978 y su reglamento de 1979 [www.inacop.gob.gt]. Para 1989 se contabilizan 1.077 cooperativas, de las cuales 518 (48,1% del total) corresponden al sector agropecuario, aglutinando al 23,7% de las personas cooperativistas. En el sector de ahorro y crédito, el segundo en importancia, había 207 cooperativas (19,2%) a las cuales se asociaban 105.301 personas o el 62% [Palencio y Holiday, 1996:27; Rojas Viquez, 1990:150]. Al inicio de la década de los años noventa, el movimiento cooperativo de Guatemala presentaba propuestas para el desenvolvimiento autónomo de este sector, en áreas como la distribución y tenencia de la tierra, el abastecimiento agrícola, la urbanización, el desarrollo económico y la integración cooperativa [Cuevas Cerezo, 1989:94-97].

En *Honduras*, según un estudio que presenta los períodos de evolución del cooperativismo [Niño de Sánchez, 2004], el Estado jugó un papel importante en la promoción del mismo a partir de la segunda mitad del siglo XX (1950-1980). Con anterioridad, el cooperativismo en Honduras fue un movimiento espontáneo, enraizado en la cooperación indígena y con inspiración gremialista-mutualista. En este sentido, la literatura cita como hito relevante la formación en 1876 de la “Sociedad de Ladinos de Marcala” por un grupo de mujeres organizadas para el financiamiento de la educación de sus hijos, mediante pequeños montos de crédito resultado de sus propios ahorros [Reyes, nd; Niño de Sánchez, 2004], aunque funcionaba más como “fondo comunitario” que como cooperativa. Paulatinamente, esta experiencia se extendió a otras poblaciones, tales como Copán, Santa Bárbara e incluso las importantes ciudades de Comayagua y Tegucigalpa [Reyes, nd].

En la primera mitad del siglo XX también tiene lugar la promulgación de legislación referida a las cooperativas. Es el caso de la Ley de Sociedades Cooperativas en 1936, referida a la venta de mercaderías a plazo y ventas ambulantes, que posteriormente dieron lugar a cooperativas de consumidores. Posteriormente, en 1949 el Código de Comercio incluyó un capítulo para regular las sociedades cooperativas. En 1954 fue promulgada la primera Ley de Asociaciones Cooperativas, reglamentada en 1956, que dio lugar a la Dirección de

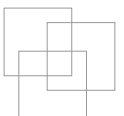


Fomento Cooperativo como ente de Estado para la promoción, organización, capacitación y supervisión de las cooperativas. Cinco años después, dos artículos del Código de Trabajo facultan a los sindicatos para promover y organizar cooperativas de trabajadores a su interior (Planes Cooperativos Sindicales). En los años sesenta se inicia el proceso de reforma agraria, que se refuerza al final de la década [Reyes, nd].

El cooperativismo agrícola se ve fomentado por el gobierno militar (decretos N° 08 del 26 de diciembre de 1972 y N° 170 del 14 de enero de 1975), que regula las cooperativas integradas por el sector campesino. Algo similar ocurre en el sector agroforestal, pues el campesinado que vive de los bosques se ve obligado a organizarse en cooperativas para beneficiarse de las reformas impulsadas, al amparo del Decreto 103 de 1974 que creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) [Reyes, nd]. El cooperativismo del sector agropecuario y de ahorro y crédito experimentó durante esta etapa del desarrollo cooperativo hondureño la formación de diversas federaciones, proceso en el cual jugó un papel relevante la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). En esta fase el cooperativismo creció considerablemente, gracias a políticas públicas de fomento tales como la concesión de ventajas tributarias y programas de crédito preferenciales, es entonces cuando el cooperativismo llega a tener participación en el Consejo Asesor del Jefe de Estado [Niño de Sánchez, 2004]. El cooperativismo hondureño también tuvo representación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1982. El artículo 338 de la Constitución Política se refiere a la regulación por ley de la organización de cooperativas. Esta será la base para la actual Ley de Cooperativas de Honduras, promulgada el 20 de marzo de 1987 en el contexto de gobiernos de elección ciudadana, la cual promueve las cooperativas bajo la orientación de valores y principios adoptados por la Alianza Cooperativa Internacional [Reyes, nd]. La ley mencionada contiene el Título IV “Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP), como ente público de supervisión, vigilancia y promoción del cooperativismo y de la política del Estado en esta materia [Niño de Sánchez, nd]. Por otra parte, el 30 de octubre de 1985 se había emitido y sancionado la Ley del Sector Social de la Economía, pero recién doce años más tarde, el 14 de marzo de 1998, ésta será reglamentada [Reyes, nd]. En este marco, en abril de 2001 se constituyó el Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE) como organismo de integración y representación de cuarto nivel de los siguientes sectores: trabajadores, campesino, cooperativo, mujeres campesinas.

## 1.6. CONCLUSIONES

En América Latina el movimiento cooperativo fue promovido por inmigrantes europeos a partir de finales del siglo XIX, y comienza a desarrollarse gradualmente durante los inicios del siglo XX. Sin embargo, en México y Venezuela ya existían emprendimientos cooperativos durante la primera mitad del siglo XIX. En 1922, en Argentina se fundó la Unión de Sociedades Cooperativas, y en Brasil se estableció en 1925 la Central Cooperativa de Bancos Populares Rurales en el Estado de Río Grande do Sul.



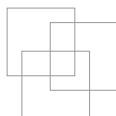
Es notorio el papel desempeñado por las cooperativas en todos los países latinoamericanos en cuanto a la generación de empleo, pero principalmente en la respuesta a las necesidades de los cooperativistas, lo cual ha reflejado la verdadera esencia de la filosofía cooperativa. El desarrollo del cooperativismo no ha sido fácil en algunos países, debido a las políticas estatales y en muchos casos a la represión sufrida por dirigentes cooperativistas durante los gobiernos militares. Aun así, aunque en los años sesenta y setenta existían gobiernos poco amigables con el modelo cooperativo, el cooperativismo ha logrado desarrollarse, tomando mayor fuerza a partir de los años ochenta, noventa y la primera década del siglo XXI.

Una de las mayores dificultades sufridas por las cooperativas ha sido la lucha por un marco legal adecuado a la verdadera doctrina cooperativa. A pesar de esto, y con la lucha tenaz de muchos dirigentes cooperativistas, a partir de la primera década del presente siglo se ha logrado promover políticas públicas favorables al sector en algunos países, como El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina, entre otros.

Este análisis histórico refleja que a pesar del desarrollo logrado por las cooperativas en todos los países, existe una débil integración que limita las bondades y el poder que aquellas tienen si se esfuerzan por trabajar de manera unida e integrada. Por el contrario, las empresas capitalistas van formando grandes consorcios nacionales e internacionales. Aunque es contrario a su filosofía, las cooperativas siguen trabajando de manera individualista, razón por la cual los organismos de integración de segundo y tercer grado carecen de credibilidad y de recursos para una buena gestión. El débil nivel de integración también afecta la capacidad de negociación con los organismos estatales para promover más y mejores políticas públicas para el sector.

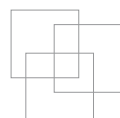
Existe también un débil soporte de información histórica bien estructurada que sirva de base para evaluar experiencias exitosas o no exitosas, como herramienta para mejorar y fortalecer los procesos de desarrollo y fortalecimiento de las actuales y nuevas cooperativas. Hasta la fecha no se cuenta con una base de datos histórica que permita conocer cuántas personas han estado dentro del cooperativismo; sobre este hecho se da una de las principales llamadas de atención de la Recomendación 193 de la OIT, cuando se refiere a la necesidad de contar con información estadística para el uso en la formulación de políticas de desarrollo.

A pesar del desempeño del sector cooperativo, no en todos los países es ampliamente reconocido por la ciudadanía en general, y esto se debe a la poca promoción que el mismo sector realiza respecto sus bondades y beneficios, principalmente por el bajo cumplimiento del quinto principio cooperativo, que se refiere a la educación, formación e información. Por lo tanto, si el mismo sector no se interesa en una propuesta integrada de promoción, todos sus logros quedarán solamente en la retina y el recuerdo de los mismos cooperativistas, ni en los de otras personas que potencialmente podrían ser parte de nuevas cooperativas en todos los países.



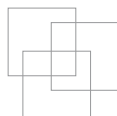
Pese a las dificultades y aciertos experimentados por las cooperativas en los países de la región, el cooperativismo sigue siendo un excelente modelo a seguir para la generación de nuevos empleos y disminución de la pobreza. La experiencia desarrollada durante el siglo pasado es la base para que en el presente siglo se logre desarrollar y fortalecer el cooperativismo como opción o alternativa para las personas y familias de menores recursos en toda la región.

Al desarrollar proyectos futuros, siempre es de gran valor observar la historia para evitar caer en los mismos errores en que se incurrió y también para emular los aciertos logrados.

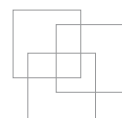


## BIBLIOGRAFÍA

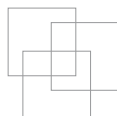
- ACEPESA – Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente.  
Página web: <http://www.acepesa.org>
- Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario – ACTUAR. Página web: <http://www.actuarcostarica.com>
- Alcázar, J. 2007. El capital social cooperativo: el caso de COOPEAGRI en Costa Rica. *Revista Unircoop*, (5), núm. 1, pp. 76-102.
- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009. *La legislación cooperativa en los países andinos*. San José de Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.
- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas 2009. *La legislación cooperativa en México, Centroamérica y el Caribe*. San José de Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.
- Albrieu, Ramiro y José María Fanelli 2010. La crisis global y sus implicaciones para América Latina. *Real Instituto Elcano*, Red Iberoamericana de Estudios Internacionales. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/ribei/publicacionesribei/dt40-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/ribei/publicacionesribei/dt40-2010)
- Baenza Flores, Alberto 1973. Conversación con Dante Osvaldo Cracogna: El cooperativismo en América Latina: realidades, problemas y perspectivas, en *Nueva Sociedad* N° 6.
- Bertullo, José *et al.* 2003. El cooperativismo en Uruguay, en *Revista Unircoop* (1), N° 2: 52-74. Disponible en: [www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/Vol1No2\\_04.Unircoop.Uruguay.crop%281%29.pdf](http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/Vol1No2_04.Unircoop.Uruguay.crop%281%29.pdf)
- Bogado, Daniel, Leticia Carosini y Elisa Filippini nd. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias en Paraguay, en Juan Pablo, s. p. i. (coord.) *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*. Uruguay: Cooperativas e Integración Regional.
- Cañada, Ernest 2009. Legislar a favor del turismo rural comunitario: el ejemplo de Costa Rica. Una conversación con Yorleny Fontana, Kyra Cruz y Olivier Pérez, en *Alba Sud, investigación y comunicación para el desarrollo*, Artículo 3. Disponible en: <http://www.albasud.org/publ/docs/22.pdf>
- Castillo, Darío, Paulo Albuquerque, Jorge Bertullo y Mario Radrigán nd. *Desarrollo Cooperativo, Políticas Públicas e Integración Regional. Estudio de caso en el contexto del Mercado Común del Sur, MERCOSUR*. (Documento presentado en la II Jornada Universitaria sobre Cooperativismo, Economía Solidaria y Procesos Asociativos). [http://www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/trabajos\\_rectorado/Publicacion\\_II\\_JUCoop.pdf](http://www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/trabajos_rectorado/Publicacion_II_JUCoop.pdf)



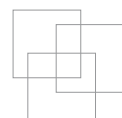
- Centeno, Matías 2010. *Las cooperativas en América Latina. Italia y una lección que aprender*. Tesis de Master en Internazionalizzazione di lo Sviluppo Locale, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Italia.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina 2010. *Panorama social de América Latina*. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>
- Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (CONFECOOP) nd *La Cooperativa. Historia en Guatemala*. Disponible en: [http://www.confecoop-gua.coop/index.php?option=com\\_content&view=category&id=31&Itemid=41](http://www.confecoop-gua.coop/index.php?option=com_content&view=category&id=31&Itemid=41)
- Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. CRE. *Memoria 2008*. Bolivia: CRE. Disponible en: <http://www.cre.com.bo/webcre/cre/pdf/Memoria2008.pdf>
- Coque, Jorge 2002. Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* N° 43:145-172, CIRIEC-España. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/174/17404309.pdf>
- Cracogna, Dante 2001. *La legislación cooperativa en el mundo de hoy* (documento presentado en el Seminario de Legislación Cooperativa en Uruguay, noviembre 22, 2001). Disponible en: [www.neticoop.org.uy/article166.html](http://www.neticoop.org.uy/article166.html)
- Cracogna, Dante *et al.* 1978. América Latina: Economía y cooperativismo, en *Cuadernos de Cultura Cooperativa* N° 58.
- Cruz, Antonio nd. Síntese dos informes sobre cooperativas de crédito e poupança. Cap. 14 en Juan Pablo Martí, s. p. i.(coord.) *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de aborro y crédito en el MERCOSUR*. Uruguay: Cooperativas e Integración Regional, pp. 366-384.
- Cuevas Cerezo, Donald Eduardo 1989. *El cooperativismo: instrumento estratégico para el desarrollo económico*. Tesis de grado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Disponible en: <http://biblioteca.umg.edu.gt/digital/13097.pdf>
- Donis Ramírez, Elsa 2003. *Factores que determinan la participación de los asociados (as) en el programa de capacitación de la Cooperativa de Aborros, Créditos y Servicios Varios –HUNACOOOP*. Tesis de grado en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social, Universidad de San Carlos de Guatemala. Disponible en: [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/15/15\\_1200.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/15/15_1200.pdf)
- Gentes, Ingo 2001. *Derecho de Agua y Derecho Indígena. - Hacia un reconocimiento estructural de la gestión indígena del agua en las legislaciones nacionales de los Países Andinos*. Documento conceptual para el Programa WALIR – Water Law and Indigenous Rights. Towards Structural Recognition of Indigenous Rights and Water Management Rules in National Legislation, coordinado por la Universidad de Wagening, Países Bajos y CEPAL,



- Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/andinos.pdf>
- Guatemala nd. Instituto Nacional de Cooperativas. Educación Cooperativa. *Historia del Cooperativismo*. Disponible en: <http://inacop.gob.gt/paginas.asp?id=1683&clic=277>
- Guerrero, Fernando 2006. Situación y proyecciones de la Economía Social en El Salvador, en La Economía Social en José Ma. Pérez y Mario Radrigán (eds.), *Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad*, Vol. 2. Madrid: FUNDIBES. Disponible en: [http://ciriec.es/ES\\_Iberoamerica-vol2.pdf#page=79](http://ciriec.es/ES_Iberoamerica-vol2.pdf#page=79)
- Hernández, Luis y Mario Radrigán 2009. Globalización, integración regional y desarrollo cooperativo: análisis del caso chileno, en *Revista de Contabilidade e Organizações* (2), N° 4, pp. 158-179.
- Hernández, Pedro Juan 1992. La situación actual del cooperativismo en El Salvador, en Roxana Rojas Viquez (ed.), *Anuario sobre el Cooperativismo en Costa Rica*, Sección V, Cooperativismo en América Central. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Hirche, Herbert 1987. Paraguay, en Dieter W. Benecke y Rolf Eschenburg (organizadores), *Las cooperativas en América Latina*, Vol. II. São Leopoldo, Brasil, pp. 559-594.
- Isola, Gabriel nd. La trayectoria comparada de las cooperativas agropecuarias del MERCOSUR, Cap. 8, en Juan Pablo Martí, s. p. i. (coord.), *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de aborro y crédito en el MERCOSUR*. Uruguay: Cooperativas e Integración Regional.
- Malamud, Carlos y Federico Steinberg 2011. América Latina: perspectivas económicas y políticas para 2011, en *Real Instituto Elcano*, Red Iberoamericana de Estudios Internacionales. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari42-20](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari42-20)
- Niño de Sánchez, María Luisa nd. Diagnóstico del movimiento cooperativo hondureño, en *NETICOOP*, programa de CUDECOOP Uruguay. Disponible en: <http://www.neticoop.org.uy/article174.html>
- OIT 2007. *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, junio, Ginebra.
- Palencio, Tania y David Holiday 1996. Mapeo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en *Guatemala*, informe para el BID. Disponible en: [http://davidholiday.com/publications/BID\\_mapeo.pdf](http://davidholiday.com/publications/BID_mapeo.pdf)
- Pérez, Ernesto, Gabriela Martini y Mario Radrigán 2003. El sector cooperativo en Chile: balance y desafíos, en *Revista Unircoop*, (2) N° 3: 27-51. Disponible en: [http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/Vol1No2.03.Unircoop.Chili.crop\(1\).pdf](http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/Vol1No2.03.Unircoop.Chili.crop(1).pdf)



- Pérez, Estela 2006. *Cooperativismo en Puerto Rico: Análisis de las Cooperativas de Trabajo Asociado Sector Industrial*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Pérez, Estela y Petrona Varela 2003. Estado actual del cooperativismo en Puerto Rico, en *Revista Unircoop*, (1) N°. 2, pp. 162-168. Disponible en: [www.unircoop.org/unircoop/index.php?q=en/node/1516](http://www.unircoop.org/unircoop/index.php?q=en/node/1516)
- Ramírez, Benjamín 1987. Colombia en perspectiva, en Dieter W. Benecke y Rolf Eschenburg (organizadores), *Las cooperativas en América Latina*, Vol. I.:229-274. São Leopoldo, Brasil.
- Ramírez García, Roberto 2010. *Sistema de Salud de Puerto Rico: aspectos políticos, retos y posibles soluciones*. Curso Medular en Salud Pública. San Juan: Escuela Graduada de Salud Pública, Universidad de Puerto Rico. Disponible en: [http://www.rcm.upr.edu/PublicHealth/medu6500/Unidad\\_4/Roberto%20Ramirez\\_MEDU-2010 \[1\]. pdf](http://www.rcm.upr.edu/PublicHealth/medu6500/Unidad_4/Roberto%20Ramirez_MEDU-2010_[1].pdf)
- Ramírez García, Roberto 2008. *El sistema de salud de Puerto Rico*. San Juan: Escuela Graduada de Salud Pública, Universidad de Puerto Rico. Disponible en: [http://www.rcm.upr.edu/PublicHealth/medu6500/Unidad\\_4/Ramirez\\_Lectura\\_Sistema-salud-PR.pdf](http://www.rcm.upr.edu/PublicHealth/medu6500/Unidad_4/Ramirez_Lectura_Sistema-salud-PR.pdf)
- Reyes, Hugo Samuel nd Génesis del Sector Social de la Economía en Honduras, en Cruz M. Eda Amanda y Henry Rodríguez C. (comp.), *Economía Social en Honduras. Historia y perspectivas*. Tegucigalpa: Consejo Hondureño de Desarrollo del Sector Social de la Economía. Disponible en: [http://cohdesse.org/Doc/Presentacion\\_Introduccion\\_Libro.pdf](http://cohdesse.org/Doc/Presentacion_Introduccion_Libro.pdf)
- Rojas Herrera, Juan José nd. Análisis de la política pública denominada: centros cooperativos de capacitación organizacional, en Mario Radrigán (coordinador general), *Manual de buenas prácticas de la economía social y el empleo en América Latina*. Madrid: Fundación Divina Pastora y FUNDIBES. Disponible en: [http://www.oibescoop.org/media/bank/Manual\\_Buenas\\_Practicas\\_ES\\_Empleo\\_Am\\_Latina.pdf](http://www.oibescoop.org/media/bank/Manual_Buenas_Practicas_ES_Empleo_Am_Latina.pdf)
- Rojas Víquez, Roxana 1990. *Anuario del cooperativismo en Costa Rica*, Sección VI: Datos básicos del cooperativismo en América Central. San José: Universidad de Costa Rica.
- Schneider, José Odelso 1987. Brasil, en Dieter W. Benecke y Rolf Eschenburg (organizadores), *Las cooperativas en América Latina*, Vol. I. São Leopoldo, Brasil, pp. 141-192
- Solano Pachecho, Leyla 2011. *El turismo rural comunitario en Costa Rica: análisis de esfuerzos conjuntos de incidencia en política pública*. <http://www.turismoruralbolivia.com/>
- Tejeda, Eddy 2007. Ética y Derechos Humanos en América Latina: Entre espinas y rosas, en *Eikasía. Revista de Filosofía*, año III, 13 (septiembre). Disponible en: <http://www.revistadefilosofia.org>
- Torelli, Milton y Leticia Carosini nd MERCOSUR, contexto económico regional y sector cooperativo. Cap. 2, em Juan Pablo Martí, s. p. i. (coord.), *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de aborro y crédito en el MERCOSUR*. Uruguay: Cooperativas e Integración Regional.



- Torres-Rivas, Edelberto 1992. Personajes, ideologías y circunstancias. Lo socialdemócrata en Centroamérica, en *Nueva Sociedad* N° 118, pp. 29-36.
- Trejos, Bernardo 2009. Redes de apoyo al turismo rural comunitario en Costa Rica, en *Turydes. Revista de investigación en turismo y desarrollo local* (2), num. 6, Universidad de Málaga. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/turydes/06/bt.htm>
- Zovatto, Daniel 2011. *Los nuevos desafíos de la Carta Democrática Interamericana*. Disponible en: <http://www.nacion.com> [11/9/2011].

