

Evaluación del grado de adopción de los principios cooperativos en la legislación mexicana

Evaluation of the Degree of Adoption of Cooperative Principles in Mexican Legislation

Juan José ROJAS HERRERA

 <https://orcid.org/0000-0002-9758-7463>

Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, México.
Correo electrónico: rojashjj@gmail.com

RESUMEN: El objetivo del presente artículo consiste en evaluar el grado de adopción de los principios del cooperativismo universal en la legislación que sobre cooperativas se ha emitido en el país, a lo largo de la historia. Para ello se efectuó una labor exhaustiva de análisis comparativo entre el espíritu y orientación filosófica de los principios cooperativos originalmente formulados por la Sociedad Cooperativa de los Equitativos Pioneros de Rochdale, formada en 1844 y, posteriormente, plasmados en tres declaraciones aprobadas por la Alianza Cooperativa Internacional en 1937, 1966 y 1995, y la forma en que éstos fueron incluidos en el contenido normativo, tanto del Código de Comercio de 1889, como en las cuatro versiones de la Ley General de Sociedades Cooperativas: 1927, 1933, 1938 y 1994. Los resultados obtenidos permiten concluir que la legislación hasta ahora expedida no ha logrado traducir en norma jurídica fundamental del sistema cooperativo el contenido esencial de sus principios doctrinarios, lo cual no obedece a un problema de orden técnico, sino que está directamente relacionado con las condiciones y necesidades políticas en las que se han dictado los distintos preceptos legales.

Palabras clave: legislación, cooperativismo, principios cooperativos, derecho cooperativo, sociedad cooperativa

ABSTRACT: the objective of this article is to evaluate the degree of adoption of the principles of universal cooperativism in the legislation that applies to cooperatives that has been issued in the country, throughout history. For this purpose, work was carried out comprehensive comparative analysis between the spirit and philosophical orientation of the cooperative principles originally formulated by the Cooperative Society of Rochdale Equitable Pioneers, formed in 1844 and subsequently embodied in three declarations approved by the International Cooperative Alliance in the years 1937, 1966 and 1995 and the way in which they were included in the normative content, both of the Commercial Code of 1889 and in the four versions of the General Law of Cooperative Societies: 1927, 1933, 1938 and 1994. The results obtained allow us to conclude that the legislation up to now issued has not succeeded in translating into a fundamental legal norm of the cooperative system the essential content of its doctrinal principles, which does not is due to a technical problem but is directly related with the conditions and political needs in which they have been dictated the different legal precepts.

Keywords: legislation, cooperativism, cooperative principles, law cooperative, cooperative society.

RECEPCIÓN: 14 de febrero de 2023

ACEPTACIÓN: 15 de agosto de 2023

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La influencia de Rochdale sobre la legislación cooperativa en México: 1844-1933.* III. *Los principios cooperativos de 1937 y la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938.* IV. *Los principios cooperativos de 1966 y 1995 y la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con diversos autores (Rosendo Rojas Coria, 1984; Carlos Illades, 1996; Juan José Rojas, 2014), el cooperativismo en México surge durante el último cuarto del siglo XIX, a través de cuatro vías principales de desarrollo: la transformación de sociedades mutualistas en cooperativas, la formación de cooperativas como resultado de diversos movimientos huelguísticos, como producto del apoyo gubernamental a sectores sociales marginados y como resultado de procesos autogestivos de organización ciudadana.

Desde entonces, si bien se han emitido diversos ordenamientos jurídicos tendientes a su regulación, no cuenta aún con un derecho propio y autónomo que recupere adecuada e íntegramente su filosofía social, su naturaleza asociativa y su finalidad distributiva de la riqueza. Lo anterior sugiere que una cosa es la legislación cooperativa y otra muy diferente, el derecho cooperativo.

En efecto, legislar es el acto de formular, promulgar o establecer leyes de observancia general, cuya potestad corresponde al Poder Legislativo como autoridad competente. Así, la legislación es el conjunto o cuerpo de leyes por las que se gobierna una materia determinada, por lo que, en este caso, la legislación cooperativa se entenderá como el conjunto de normas reguladoras tanto de la actividad económica y empresarial que desarrollan las cooperativas, como todo lo concerniente a su vida asociativa, lo cual comprende sus procesos de constitución, operación, supervisión, promoción, estructuración y liquidación, con lo cual queda definido el sistema de relaciones entre la sociedad y el socio, la dinámica de la organización societaria interna y la participación de los socios en las actividades cooperativizadas (Florencio Eguía Villaseñor, 2009).

A diferencia de la legislación, el derecho cooperativo no se limita al aspecto técnico o procedimental, sino que involucra un fuerte componente filosófico y moral que debe tomarse en cuenta en la elaboración del marco jurídico. Por esta razón, como señala Florencio Eguía Villaseñor (2002), las normas del ordenamiento jurídico deben ser capaces de traducir al lenguaje jurídico los principios, valores y prácticas del cooperativismo universal; de otro modo, se puede tener una ley para las cooperativas, pero no necesariamente una ley de carácter auténticamente cooperativista.

La función de los principios cooperativos como guía para el diseño de la norma jurídica, queda de manifiesto en el contenido de la Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, suscrita en 2002 y que de manera expresa señala que los estados miembros “deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos” elaborados por el movimiento cooperativo internacional (punto 3 de la Declaración).

Por otra parte, J. L. Moreno Fontela (2017, p. 114), desde un enfoque de técnica jurídica, afirma que los principios cooperativos son pautas de conducta para el cumplimiento de los valores de la cooperación. “Estos valores y principios éticos se relacionan con la norma cooperativa a través de los principios jurídicos. Cuando son reconocidos en normas, los principios cooperativos generan principios jurídicos explícitos. Cuando son reconocidos por jueces, se reconocen como principios jurídicos implícitos...”.

Derivado de lo anterior se colige que una cosa es expedir legislación para regular a las cooperativas y otra es aplicar el derecho cooperativo, ya que este último, según Eduardo Cueto Fuentes et al. (2018), no es otra cosa que la rama del derecho que le da sustento jurídico al sistema económico de la cooperación, el cual se manifiesta a través de un conjunto de principios y normas destinadas a regular los actos cooperativos, las instituciones y las relaciones jurídicas derivadas de la actividad empresarial y asociativa de las cooperativas con base en los postulados de su filosofía.

Por tanto, el derecho cooperativo, inspirado y fundamentado en la filosofía cooperativa, tendría por función esencial destacar la finalidad eminentemente social y de servicio de las cooperativas, favorecer su sostenibilidad empresarial y preservar las características distintivas de su identidad asociativa, pues únicamente sobre esta base sería posible definir un tratamiento específico al sujeto que regula y, por consiguiente, una vez que los rasgos distintivos de las cooperativas fuesen reconocidos a través de leyes particulares

y/o por la propia Constitución general de la República, resultaría más fácil invocar medidas de fomento y para el Estado justificar estas medidas a la luz del principio de igualdad de trato (Antonio Fici, 2015).

En suma, el reto de la legislación cooperativa es generar leyes inspiradas en el derecho cooperativo que, si bien no van a crear realidades sociales por decreto, si pueden contribuir a estructurarlas de tal modo que las cooperativas puedan prosperar en un entorno menos cargado de incertidumbre (Hagen Henry, 2013).

Para que la situación ideal arriba esbozada se concrete en la práctica y rinda sus mejores frutos, es imperativo que el derecho cooperativo se constituya en una rama autónoma y específica del derecho claramente diferenciada, tanto de la legislación mercantil —de franco espíritu individualista— como del derecho público —de preeminencia estatal—. En este sentido, como señala Antonio Salinas Puente (1954), la autonomía de una determinada rama del derecho puede evaluarse en términos científicos, jurídicos, legislativos y didácticos.

En cuanto al criterio científico, este mismo autor afirma que el derecho cooperativo adquiere tal connotación porque “cuenta con principios propios metodológicamente ordenados”, que lo distinguen del resto de las ramas del derecho. Además, dispone de fuentes propias, normativa autosuficiente y relaciones particulares normadas por ese derecho, de tal modo que al configurarse “...como conjunto de reglas que fijan deberes y garantizan facultades, participa a la vez de las acepciones de objetivo y subjetivo que caracterizan, en general, a la palabra derecho” (Antonio Salinas Puente, 1954, p. 2).

En lo jurídico, depende de que los principios orgánicos o generales de la cooperación sean regulados a través de normas jurídicas particulares. Desde el punto de vista legislativo, su autonomía se sustenta en técnica legislativa propia, en una amplia base legal con normas específicas para regir los actos de su materia y en un acervo jurisprudencial abundante. En lo didáctico, la autonomía del derecho cooperativo deviene del hecho de que se enseñe cooperativismo en el sistema educativo nacional y en las universidades; pero, en forma separada, “de las otras ramas del derecho” (Florencio Eguía Villaseñor, 2001, p. 282).

Un último factor que, de manera colateral, contribuye a fortalecer la autonomía del derecho cooperativo deriva de su reconocimiento a nivel internacional, lo cual se logra cuando se verifica que está presente en la mayoría de los países del mundo y que se ajusta al incipiente derecho público in-

ternacional cooperativo, integrado por las declaraciones y recomendaciones emitidas por organismos internacionales como la ONU, la OIT, la ACI¹ y la OCDE (Hagen Henry, 2007).

Sin embargo, lo hasta aquí indicado no debe interpretarse como que el derecho cooperativo sea autárquico o autosuficiente, pues, en la práctica, mantiene relaciones de distinto tipo y naturaleza con las diferentes ramas del derecho común. Ello es así porque las cooperativas se hallan sujetas a una doble regulación: en cuanto a su funcionamiento como tales, a las normas del derecho cooperativo y, en forma concurrente y subsidiaria, en lo relacionado con la actividad económica que desarrollan, por las normas aplicables a dicha actividad (Alberto García Muller, 2022). Lo realmente importante, para los fines de evaluar la autonomía del derecho cooperativo, es valorar cuál de estas dos formas de regulación prima en cada época histórica.

Ahora bien, si esta problemática se aborda desde una perspectiva histórica, Dante Cracogna (2014) —citado por Alberto García Muller (2022, p. 191)— nos ayuda a precisar que “la legislación cooperativa es largamente centenaria, como que se inicia a fines del siglo XIX, en tanto que el derecho cooperativo es relativamente novedoso; sus inicios se sitúan en la segunda mitad del siglo pasado y bien puede considerarse una materia *in fieri*”.

En este contexto, aunque todavía se debate a quien corresponde el mérito de haber utilizado por primera vez el vocablo derecho cooperativo,² lo significativo fue admitir que como fuente del derecho cooperativo se reconocen las reglas o estatutos interiores de las cooperativas, así como sus prácticas y costumbres organizativas, todo lo cual existía antes de que apareciera cualquier texto jurídico en la materia. Por consiguiente, la experiencia de la Cooperativa de los Equitativos Pioneros de Rochdale, fundada en 1844, en Manchester, Inglaterra, es reconocida como fuente de inspiración del naciente derecho cooperativo (Miguel Santos Domínguez, 2015).

Consecuentemente, sería en Europa donde aparecieron las primeras leyes cooperativas, las cuales se inspiraron en los reglamentos y estatutos de las

¹ A lo largo de su historia, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) ha emitido diversas declaraciones y recomendaciones sobre temas variados, tendientes a orientar el desarrollo del movimiento cooperativo internacional ante los retos derivados de una realidad mundial en constante cambio y transformación. Una de las más recientes y pertinentes fue la Declaración sobre el Trabajo Digno y Contra el Acoso, emitida en 2018, en Buenos Aires, Argentina.

² Rosendo Rojas Coria (1984) asevera que quien utilizó por primera vez la expresión derecho cooperativo fue el alemán Otto Gierke al escribir un libro con ese título, en el que se hacía referencia al Primer Código Cooperativo expedido por el Parlamento Prusiano en 1867.

cooperativas, con lo cual se legitimó la práctica cooperativa hasta entonces acumulada. Tales leyes fueron difundidas en América a finales del siglo XIX y principios del XX, ejerciendo una influencia decisiva en la emisión de leyes similares en varios países del nuevo continente.

De igual manera y para fines de evaluación del grado de adopción de los principios universales del cooperativismo en la legislación mexicana, conviene tener presente que tales principios han presentado variaciones en el tiempo. Hasta hoy, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), única instancia autorizada para llevar a cabo esta tarea a nivel mundial, ha dado a conocer tres versiones distintas. La primera de ellas ocurrió en 1937, durante un Congreso celebrado en París, Francia, el cual aprobó el proyecto que consagraba siete principios, como base teórico-práctica para ser atendidos por las cooperativas de todo el mundo. Estos principios estuvieron vigentes durante veintinueve años, hasta que el Congreso celebrado en Viena, Austria, en 1966, realizó diversas modificaciones que condujeron a la aprobación de seis principios, cuya vigencia se prolongó hasta 1995, año en que tuvo lugar el Congreso de Manchester, Inglaterra, en el cual se aprobó la llamada Declaración de Identidad Cooperativa, que contiene siete principios.

Por otra parte, la legislación cooperativa mexicana ha evolucionado de la siguiente manera: el primer ordenamiento jurídico que otorgó reconocimiento legal a las sociedades cooperativas data de 1889, año en el que se promulgó el tercer Código de Comercio. Las disposiciones del citado Código fueron derogadas por la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) del 21 de enero de 1927, derogada a su vez por la Ley del 12 de mayo de 1933; sin embargo, tampoco este precepto legal alcanzó larga vida, ya que cinco años después fue sustituido por la LGSC del 11 de enero de 1938, que mantuvo su vigencia hasta el 3 de agosto de 1994, fecha en la que se publicó la cuarta LGSC que aún se encuentra en vigor.

Con este marco doctrinario y jurídico, el objetivo del presente artículo consiste en evaluar la forma en que los principios cooperativos han sido acogidos en los diferentes ordenamientos emitidos en la materia, a lo largo de la historia. Determinar si sólo se les ha utilizado como medios de interpretación del derecho positivo que rige a las cooperativas; como fuente material de derecho para llenar vacíos legales, o como principios generales del derecho, es decir, como normas fundamentales del sistema cooperativo.

De igual modo, es importante ponderar hasta qué punto se respetó la autonomía del derecho cooperativo o si, simple y llanamente, se realizó un ali-

neamiento de éste al derecho mercantil, aplicable a las sociedades de capital o al derecho civil típico en la regulación del régimen de sociedades o aun al derecho público que norma las relaciones entre el Estado y la sociedad. En cualquiera de estos casos, será menester determinar cuáles fueron las consecuencias, en términos de afectación a la identidad cooperativa.

De igual manera, será posible identificar las tendencias dominantes que han prevalecido a lo largo de la historia legislativa del derecho cooperativo en México y bosquejar hacia donde apuntan sus perspectivas de futuro.

La hipótesis que se intentará demostrar a lo largo del presente trabajo es que la legislación en materia de cooperativas que hasta ahora se ha expedido en México, no ha logrado traducir en norma jurídica fundamental del sistema cooperativo el contenido esencial de sus principios doctrinarios, debido a las condiciones políticas y culturales adversas en las que se han dictado los distintos preceptos legales.

Para cumplir con el objetivo antes indicado y verificar la hipótesis de trabajo, ha sido preciso realizar una exhaustiva labor de análisis comparativo entre el espíritu y orientación filosófica de los principios cooperativos expedidos en cada época histórica y la forma en que éstos fueron incluidos en el contenido normativo, tanto del Código de Comercio de 1889 como en las cuatro versiones de la LGSC.

Para la exposición de resultados se dedica un apartado a cada uno de los documentos de doctrina cooperativa, alineados con la legislación del siguiente modo: los principios de los pioneros de Rochdale respecto al Código de Comercio de 1889 y las LGSC's de 1927 y 1933; los principios cooperativos de la ACI de 1937 en relación con la LGSC de 1938, y los principios cooperativos de la ACI de 1966 y 1995 referidos a la LGSC de 1994 y su reforma de 2009. En el último apartado se presentan las conclusiones obtenidas.

II. LA INFLUENCIA DE ROCHDALE SOBRE LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA EN MÉXICO: 1844-1933

La relevancia histórica de la cooperativa de los Equitativos Pioneros de Rochdale consiste en que es la primera que consigue establecer un conjunto de reglas operativas para la gestión eficiente de una empresa cooperativa. De esta forma, la práctica de la cooperación adquiere un carácter sistemático

y organizado, convirtiéndose en una tecnología de organización empresarial aplicable a cualquier tipo de cooperativa, en cualquier parte del mundo.

Sin embargo, en lo que concierne a la elaboración de documentos normativos, los Pioneros de Rochdale solamente produjeron un programa de aspiraciones amplio y ambicioso, que contemplaba desde la distribución de artículos de primera necesidad hasta la creación de colonias autónomas y autosuficientes, y dos versiones de estatutos internos, inscritos el 24 de octubre de 1844 y el 23 de octubre de 1854, respectivamente (Florencio Eguía Villaseñor, 1999). Ambos relativamente parcos y modestos, pero en los cuales se hallaban las directrices organizativas básicas que, con el paso del tiempo, adquirirían el carácter de principios universales del cooperativismo.

En un esfuerzo de síntesis, Florencio Eguía Villaseñor (2001) estima que seis fueron las normas operativas que permitieron el funcionamiento exitoso de esta cooperativa emblemática, las cuales pueden resumirse del siguiente modo: 1) libre acceso y adhesión voluntaria de los miembros; 2) organización democrática basada en el reconocimiento de la asamblea como máximo órgano de decisión y en la cual cada socio ejerce un solo voto, independientemente del número de sus acciones; 3) distribución de excedentes en proporción al monto de las operaciones realizadas con la sociedad; 4) interés limitado al capital accionario; 5) educación para los socios y sus familias, y 6) cooperación activa con otras cooperativas a nivel local, nacional e internacional.

Así, durante el tiempo en el que el cooperativismo se expandió por todo el mundo con base en los principios de Rochdale, en México se expidieron el Código de Comercio de 1889 y dos versiones de la LGSC: 1927 y 1933. En los siguientes epígrafes se ponderará la influencia rochdeliana en el contenido de dichos preceptos legales.

1. El Código de Comercio de 1889

El Código de Comercio de 1889, en su artículo 80, fracción V, reconoció a la sociedad cooperativa como una de las cinco especies de sociedades mercantiles con validez legal en el país.³ Más adelante, el capítulo VII, artículos 238 al 259, se encargó de reglamentarla jurídicamente. Sin embargo, única-

³ Las otras cuatro categorías eran: sociedad en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad anónima y sociedad en comandita por acciones.

mente se recuperaron dos de los principios cooperativos de Rochdale, en los términos que a continuación se indican.

El principio de libre acceso y adhesión voluntaria de los miembros es tratado en el artículo 244, fracción I, que prescribe: “los socios pueden retirarse de la sociedad, pueden ser excluidos de ella por falta de cumplimiento del contrato, pero la asamblea será quien decrete la admisión o exclusión y quien autorice la separación”; sin embargo, el artículo 247 imponía una grave limitante al ejercicio de este principio, al disponer que “cuando los socios tuviesen derecho de retirarse, no podrían hacerlo sino en los primeros seis meses del año social”.

Por otra parte, el principio de organización democrática es abordado en la fracción III del artículo 244, en la que se disponía que “todos los socios pueden votar en las asambleas generales...; las resoluciones se tomarán a mayoría absoluta de votos siempre que esté representada más de la mitad del capital social...”. Como puede apreciarse, el hecho de que las resoluciones de la asamblea estén condicionadas a que en los votos emitidos esté representada más de la mitad del capital social, constituye una franca violación al valor de la igualdad de los socios, dado que con ello se otorga un papel preponderante al capital y no a las personas.

Asimismo, el influjo de la legislación mercantil en el ejercicio de este principio resulta innegable en las disposiciones contenidas en los artículos 255 y 256, referidos a la administración de la sociedad cooperativa, la cual recaería en uno o varios gerentes, ya fuesen miembros o no de la sociedad, pero siempre temporales y revocables. Las facultades, obligaciones y responsabilidades del gerente serían las mismas que a los consejos de administración de las sociedades anónimas imponían los artículos del 189 al 196 del propio Código de Comercio.

En igual sentido, el artículo 259 indicaba que las prescripciones que rigiesen la convocación, facultades y resoluciones de las asambleas generales, así como la disolución de las sociedades anónimas, serían aplicables a las sociedades cooperativas.

Así pues, en varias de sus disposiciones el citado ordenamiento jurídico daba a las cooperativas un tratamiento equiparable a las demás sociedades mercantiles, y no un trato especial en virtud de sus características específicas, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo del movimiento cooperativo en aquella época.

Por todo ello, el multicitado Código de Comercio, al sólo recoger dos de los seis principios cooperativos de Rochdale y hacerlo de forma distorsionada, no puede reputarse como un ordenamiento jurídico inscrito en la lógica del derecho cooperativo. Fue, sin duda, una legislación que otorgó cobertura jurídica a las cooperativas, pero careció de espíritu cooperativista, subordinándose a la legislación mercantil establecida.⁴ Lo anterior puede explicarse por la falta de experiencia de los legisladores, por el hecho de que solamente representaba un capítulo dentro de un ordenamiento legal más amplio destinado a regular precisamente a las sociedades mercantiles, por el escaso grado de desarrollo de las cooperativas a nivel nacional o por la poca difusión de la doctrina cooperativa en el país y, de forma análoga, esas mismas circunstancias explicarían su larga vigencia de casi cuatro décadas hasta que en 1927 fue sustituido por la primera Ley específica para las cooperativas, cuyos por menores se abordarán en el siguiente epígrafe.

2. Ley General de Sociedades Cooperativas de 1927

Rosendo Rojas Coria (1984) afirma que el presidente Plutarco Elías Calles en un viaje a Europa, al conocer el funcionamiento de las cooperativas de consumo en Inglaterra, de las de producción en Francia y de las de ahorro y crédito en Alemania, se convenció de la nobleza del sistema cooperativo, por lo que al volver a México se propuso impulsarlo decididamente. Para cumplir con tal propósito, giró instrucciones a la Secretaría de Industria y Comercio para que elaborará un proyecto de ley de cooperativas, el cual, una vez concluido, fue enviado al Congreso de la Unión, que lo aprobó por unanimidad en diciembre de 1926, para ser publicado el 10 de febrero de 1927.

Esta primera LGSC constaba de un total de 87 artículos distribuidos en seis títulos. Como parte de su lógica interna reconoció dos niveles de orga-

⁴ No obstante, la influencia de los estatutos de Rochdale en la redacción de los artículos que forman parte del capítulo VII del Código de Comercio de 1889 es innegable. A manera de ejemplo, la similitud en contenido y forma entre ambos preceptos normativos puede verificarse fehacientemente en el texto de los artículos 244, fracción II; 252 y 257, del Código de Comercio, que se refieren a la entrega de abonos semanarios para cubrir el importe de las acciones de los socios, a la obligación de los gerentes de otorgar una fianza y a las condiciones a que se sujetaría cualquier socio que se retirase voluntariamente o fuese excluido de la sociedad, respectivamente.

nización: el de las llamadas cooperativas locales y el de las cooperativas integradas por cooperativas. Dentro del primer nivel, de acuerdo con la actividad económica desempeñada, admitió tres tipos: agrícolas, industriales y de consumo; aunque, por disposición del artículo 21, todo lo relativo a estas últimas, se reglamentaría por el Código de Comercio, con lo que quedarían sujetas al derecho mercantil y no al derecho cooperativo.

En su articulado aborda lo concerniente a cinco de los seis principios de los Pioneros de Rochdale. El único sobre el que no se hace alusión alguna es el relacionado con educación para los socios y sus familias. A continuación, se explica el tratamiento que se les otorgó.

El relativo a libre acceso y adhesión voluntaria de los miembros quedó consagrado en los artículos 5 y 11, el primero de ellos en relación con las cooperativas agrícolas y, el segundo, respecto de las industriales, pero con la misma disposición normativa, cuyo contenido señalaba que: “en todo tiempo se admitirá el ingreso de nuevos socios siempre que reúnan los requisitos que en las bases constitutivas, estatutos y reglamentos de la sociedad se fijen para su admisión”.

En cuanto al principio de organización democrática, los artículos 26 y 37 dispusieron acertadamente que los accionistas de las cooperativas agrícolas e industriales locales solamente tendrían un voto en las asambleas generales, cualquiera que fuese el número de las acciones que tuviesen suscritas.

Por otra parte, en el artículo 48 se estableció que “el consejo de administración deberá ser designado por mayoría de votos en asamblea general y deberá estipularse que la misma asamblea puede revocar su mandato que en ningún caso podrá exceder de un año. Los consejeros podrán ser reelectos si así lo determinan las dos terceras partes de la asamblea”.

Claramente el periodo de gestión de un año del consejo de administración resulta corto e insuficiente. Asimismo, la posibilidad de reelección de los consejeros, además de requerir de un quórum bastante grande, es imprecisa, pues no indica hasta cuantas veces se pueden reelegir sus integrantes.

Más adelante, el artículo 50 dispuso que “el consejo de administración deberá llevar la gestión de los negocios sociales, de conformidad con las instrucciones que reciban en asambleas generales de accionistas y sujetándose a las disposiciones que se hagan constar en las bases constitutivas”.

Sin embargo, el artículo 51 le otorgó al consejo de vigilancia un poder desmedido con el que prácticamente subordinaba al consejo de administración a sus propias decisiones, ya que además de tener la facultad de intervenir

en todas las operaciones sociales, disponía de poder de veto para la realización de cualquiera de ellas.

Finalmente, vale la pena comentar que el artículo 65 señalaba que las cooperativas integradas por cooperativas agrícolas o industriales, estarían administradas por un consejo de administración integrado por cinco o más consejeros que “podrán ser o no accionistas de las sociedades cooperativas que integran la cooperativa”, lo cual abría la puerta a la intromisión de gente externa al organismo de integración, vulnerando su autonomía e independencia.

De igual forma, el principio de distribución de excedentes en proporción al monto de las operaciones realizadas con la sociedad es incorrectamente abordado en el artículo 55, al establecer que las utilidades líquidas de “cada ejercicio social en las sociedades cooperativas locales agrícolas o industriales, deberán distribuirse en la siguiente forma: 20% para constituir el fondo de reserva; 10% para distribuirse entre los consejeros de administración y de vigilancia, y el 70% restante, para repartirlo entre los accionistas”.

Siguiendo esta misma lógica, para el caso de cooperativas formadas por cooperativas, el artículo 72 disponía que las utilidades líquidas de cada ejercicio social deberían distribuirse de la siguiente forma: 20% para constituir el fondo de reserva, 10% entre los consejos de administración y de vigilancia y la gerencia, y 70% para repartir entre los accionistas.

Así, la única diferencia entre los dos artículos citados es que en el segundo de ellos se incluye a la gerencia, junto a los consejos de administración y vigilancia, como beneficiarios del 10% de las utilidades líquidas de cada ejercicio social.

De lo anterior se colige que los integrantes de los consejos de administración y vigilancia, así como los gerentes de las cooperativas formadas por cooperativas, al tener derecho a percibir el 10% de las utilidades de la sociedad, procurarían ingresar y permanecer en dichos órganos de gobierno el mayor tiempo posible, respondiendo así a un interés personal más que al deseo legítimo de prestar un servicio a los consocios.

En cuanto al principio de interés limitado al capital accionario, el artículo 72, relativo a las cooperativas formadas por cooperativas, prescribe que el reparto que se haga entre los accionistas “podrá ser en proporción al capital que tengan pagado a la sociedad o bien en proporción al monto de las operaciones que hubieren realizado con la misma durante ese ejercicio, según se haga constar en las bases constitutivas...”. Evidentemente, la disposición

anterior resulta contraria a la doctrina cooperativa entonces vigente, la cual disponía en forma unívoca que lo que se debía premiar, en razón de este principio, serían las operaciones realizadas con la sociedad y no el capital.

Finalmente, en lo que se refiere al principio de Cooperación activa con otras cooperativas, la LGSC de 1927 dedicó cinco capítulos a regular a las cooperativas integradas por cooperativas. Del contenido de los artículos correspondientes, se deduce que el principal interés del legislador al decretar la existencia de este tipo de organismos respondía a facilitar la realización de actividades de mayor escala en el medio cooperativo del país, entre las que se incluían: *a)* hacer préstamos con garantía prendaria; *b)* recibir depósitos en cuenta corriente, a plazo fijo y de ahorros de sus accionistas; *c)* expedir giros, y *d)* otorgar fianzas en favor de sus accionistas.

Sin embargo, para su constitución, operación y vigilancia se les imponían requisitos que prácticamente las asimilaban a sociedades mercantiles. Así, el acto de constitución estaba sujeto al consentimiento que otorgara la Secretaría de Agricultura y Fomento, si se trataba de una cooperativa integrada por sociedades cooperativas locales agrícolas, o bien, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, si la cooperativa debía integrarse por sociedades cooperativas locales industriales. En caso de que la cooperativa se constituyera con sociedades locales agrícolas e industriales, sería indispensable que la concesión fuese aprobada por ambas secretarías (artículo 58). Además, el artículo 59 señalaba que este tipo de cooperativas deberían:

Constituirse con un capital mínimo de cien mil pesos, debiendo pagarse en el acto de la constitución, por lo menos el diez por ciento del importe del capital suscrito y su responsabilidad, en caso de ser limitada, será por lo menos el doble del importe del capital que hayan suscrito sus accionistas.

En su operación cotidiana, el contenido del artículo 62 prácticamente convertía a las cooperativas formadas por cooperativas locales en sociedades de capital, al disponer que en éstas “los accionistas tendrán derecho a un voto por cada acción que hayan suscrito, o bien voto personal, según se haga constar en las bases constitutivas, estatutos y reglamentos por los que se rija la sociedad”. Finalmente, el artículo 74 estipuló que la vigilancia de estas cooperativas sería asumida por la Comisión Nacional Bancaria.

Ahora bien, como observaciones generales a esta primera LGSC se puede indicar que, si bien se trató de un ensayo bien intencionado, adoleció

de dos serias deficiencias. La primera estuvo relacionada con un fuerte sesgo hacia lo mercantil, que no permitió diferenciar a las cooperativas de las sociedades mercantiles. Los conceptos de “accionistas”, “acciones”, “utilidades”, tan profusamente utilizados en la Ley, son típicos del derecho mercantil y representan un lenguaje que no contribuye a lograr la autonomía del derecho cooperativo. En tales condiciones, las cooperativas debían, además, registrarse en el Registro Público de Comercio (artículos 78 y 79).

La segunda tuvo que ver con el hecho de que esta Ley favoreció el papel interventor y controlador del Estado hacia las cooperativas, ya que éste se reservó las facultades de autorización, de reconocimiento legal, de concesión de actividad económica a desarrollar, y de aprobación de modificación de cláusulas constitutivas, tanto de las cooperativas locales como de las cooperativas formadas por cooperativas.

Por ello, salvo la extensión a las cooperativas agrícolas e industriales de una excepción contenida en Ley de Crédito Agrícola (artículo 23), así como la posibilidad de crear bancos cooperativos, considerado en el artículo 63, y la excepción del pago del impuesto federal del timbre a todos sus actos, comprendido en el artículo 86, la Ley no contempló medidas significativas de estímulo y promoción, ni en materia fiscal ni de otra índole, por lo cual no puede considerarse como una ley de fomento cooperativo.

La integración entre las cooperativas, además de confusa, por el concepto utilizado de sociedades cooperativas de cooperativas y no de organismos de integración de segundo o tercer nivel, impuso un rígido mecanismo de articulación exclusivamente sectorial o por rama de actividad económica, ya fuese agrícola o industrial, y aunque consideró la posibilidad de integración multisectorial con cooperativas agrícolas e industriales locales, el procedimiento previsto resultó extremadamente burocrático e improcedente; en consecuencia, la integración cooperativa al estar enfocada hacia la actividad económica o comercial y dejar de lado la representación de intereses y la interlocución con los poderes públicos, aportó poco al desarrollo y consolidación del movimiento cooperativo mexicano.

En suma, LGSC de 1927 resultó demasiado extensa y confusa, pecó de un fuerte sesgo mercantil y de un marcado carácter corporativo y tutelar, por lo que, en modo alguno, podría calificarse como una Ley de naturaleza esencialmente cooperativa, ya que la técnica legislativa empleada en su elaboración no consiguió traducir en norma jurídica los principios cooperativos de Rochdale.

Con este mismo razonamiento, Rosendo Rojas Coria (1984, pp. 414 y 415) no vacila en afirmar que:

En la práctica, resultó difícil compaginar el sistema legislativo mexicano con la creación de una ley exclusiva para sociedades cooperativas... la nueva ley no derogaba expresamente las disposiciones que sobre cooperativas contenía el Código Federal de Comercio de 1889, razón por la cual... la naturaleza jurídica de las cooperativas siguió siendo francamente indefinida.

Así, dados los graves defectos contenidos en la LGSC de 1927, “lo ocurrido fue lógico: es decir, hubo necesidad de dictar una nueva ley en 1933, apenas seis años después de promulgada la anterior”.

3. Ley General de Sociedades Cooperativas de 1933

Sobre el proceso legislativo seguido para la aprobación de la nueva LGSC, Rosendo Rojas Coria (1984, p. 432) afirma que:

Comprendiendo el Poder Ejecutivo Federal que el Congreso de la Unión no estaba autorizado para legislar plenamente en toda clase de cooperativas, solicitó de éste facultades extraordinarias que le fueron otorgadas el 6 de enero de 1933, con el objeto de poder expedir la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas que había sido encomendada a una comisión de técnicos.

Cinco meses después, el 12 de mayo de 1933, la segunda LGSC fue publicada en el *Diario Oficial*, constaba de un total de 61 artículos, divididos en siete capítulos, además de un artículo transitorio. El Reglamento de la Ley fue expedido el 19 de mayo de 1934 y tuvo una extensión de 120 artículos. En su articulado, al igual que en la de 1927, se recuperaron cinco de seis principios rochdelianos, dejando nuevamente de lado el referido a educación para los socios y sus familias. A fin de determinar si en doctrina cooperativa hubo o no avances respecto de la anterior, es imprescindible analizar la forma en que tales principios fueron abordados en el nuevo precepto legal.

Empezando con el principio de Libre acceso y adhesión voluntaria de los miembros, en el artículo 2, fracción IV, se prescribe que el número mínimo para formar una cooperativa sería 10 personas y se admite que “los menores de edad de uno u otro sexo que hayan cumplido 16 años y la mujer casada,

tendrán capacidad para ingresar a sociedades cooperativas de responsabilidad limitada...”. Pero si se tratase de una sociedad de responsabilidad ilimitada, entonces sería indispensable que el padre o tutor expresara bajo su firma que autorizaba al menor a ingresar en dicha cooperativa. Este mismo criterio aplicaba para la mujer casada, la cual necesitaba exhibir el permiso firmado por su marido cuando pretendiera entrar a una sociedad cooperativa de responsabilidad ilimitada. El documento en que se hiciera constar dicho permiso se transcribiría al final del acta constitutiva. Tal disposición, además de dar carta de legalidad al sistema de patriarcado imperante, cargaba con el agravante de no indicar nada respecto a la mujer soltera, divorciada o viuda, lo cual constituye un grave error de técnica legislativa.

En cuanto al principio de organización democrática, las fracciones VII y VIII del artículo 2, disponían de manera acertada que “cada miembro tendrá un solo voto, sea cual fuere el número de certificados de aportación que haya suscrito” y que “no concederán ventaja ni privilegio a los iniciadores o fundadores, ni preferencias a parte alguna del capital”.

Además, el artículo 29 ratificó a la asamblea general como “la autoridad suprema en estas sociedades, a las cuales representa” y dispuso que sus acuerdos obligarían “a todos los asociados presentes y ausentes siempre que se hubieren tomado en la forma establecida por las bases constitutivas”.

En cuanto a los órganos de gobierno, en el artículo 34 se determinó que el consejo de administración sería el órgano ejecutivo de la asamblea general y representaría a la sociedad en todo lo relativo a su gobierno, se compondría de un número impar de miembros no mayor de nueve, que serían nombrados en asamblea general por mayoría de votos y, si bien podrían ser reelegidos, sus nombramientos serían revocables en todo momento. Para el caso del consejo de vigilancia se establecieron disposiciones similares en el artículo 37.

Lo más interesante a destacar es que con el fin de resolver el desequilibrio de poderes admitido en la LGSC de 1927 al dotar al Consejo de Vigilancia de un poder excesivo, en el artículo 36 de la nueva Ley se estableció que éste ejercería la supervisión de todas las actividades de la sociedad y podría ejercitar el derecho de veto, pero sólo con el objeto “de que el consejo de administración reconsidere una resolución tomada”. Aun así, el consejo de administración podría ejecutar su decisión bajo su responsabilidad, pero la asamblea general inmediata estudiaría el conflicto y resolvería en definitiva.

En cambio, la LGSC de 1933 no resolvió el defecto presente en la de 1927, en el sentido de compensar económicamente a los miembros de los

consejos de administración y vigilancia por el desempeño de sus funciones de representación social, ya que en el artículo 2, fracción X, se estipulaba que de los rendimientos de cada ejercicio social, el 10% debería destinarse a constituir el fondo de reserva, y no menos del 20% para el fondo de previsión social; pero de éste último se podrían tomar recursos “para gratificaciones a los miembros de los consejos de administración y vigilancia”, en la proporción y forma determinada en las bases constitutivas, lo cual vulnera el principio de distribución de excedentes en proporción a las operaciones realizadas con la sociedad.

Sobre el principio de Interés limitado al capital, el artículo 21 señalaba que “el capital de las sociedades cooperativas puede constituirse con dinero, bienes muebles, inmuebles, con el trabajo o con la industria de los asociados”; pero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23, “si se pacta que los certificados de aportación perciban interés, éste no podrá ser superior al tipo legal”.

Por último, en lo que se refiere al principio de cooperación activa con otras cooperativas, el artículo 4, distanciándose del concepto de cooperativas formadas por cooperativas, presente en la LGSC de 1927, admite que las cooperativas de base conformen federaciones y confederaciones en calidad de organismos de integración cooperativa de segundo y tercer nivel, respectivamente.

Con base en lo antes expuesto, una evaluación global del grado de apego de la LGSC de 1933 a los principios rochdeleanos, permite verificar que no sólo incorporó a su contenido normativo cinco de seis principios, sino que en tres casos el tratamiento que les otorgó fue, en términos generales, adecuado.

A tenor de esto, tal como señala Rosendo Rojas Coria (1984, p. 433), puede estimarse que esta Ley:

trataba de corregir los errores en que se había incurrido en la anterior; así, por ejemplo, la libertad plena de adoptar el régimen de responsabilidad limitada o ilimitada (artículo 2, fracción I); llamar a las aportaciones certificados de aportación y no acciones (artículo 2, fracción IX)...; la disposición de depositar los fondos de reserva al liquidarse las cooperativas en el Banco de México, S. A., para fines de fomento cooperativo (artículo 2, fracción XIII); simplificar la división de clases de cooperativas en de consumidores, de productores y mixtas (artículo 5); la facultad para las mismas de organizar secciones especiales de ahorro, de crédito y de previsión social (artículo 9); la posibilidad de los asalariados de convertirse a los seis meses consecutivos de trabajar en la cooperati-

va, en socio de la misma (artículo 11); ...que las operaciones de las cooperativas de consumo fueran preferentemente al contado (artículo 14)...; la concesión de franquicias fiscales para las mismas (artículos 39 y 41); la legalización de las cooperativas escolares (artículo 42); la creación de federaciones y confederaciones de cooperativas (artículo 49)..., y la terminante disposición de la Ley (artículo 61) de abrogar el capítulo 7º. del título II, libro segundo, del Código de Comercio, que consideraba a las cooperativas como sociedades mercantiles.

Desde una posición más crítica, Antonio Salinas Puente (1954, p. 31) considera que si bien la LGSC de 1933 recuperó parte de los acuerdos alcanzados en el Primer Congreso Nacional de Cooperativas, celebrado en 1929 en Tampico, Tamaulipas, por lo que ha sido estimado como el ordenamiento jurídico más apegado a la ortodoxia cooperativa, aun quedaron “desviaciones y lagunas que ameritaban una revisión cuidadosa, particularmente en lo relativo a ineficacia del fondo de previsión social, a los obstáculos administrativos y a la excesiva intervención del gobierno federal en el régimen interno de las cooperativas”.

Ciertamente, la LGSC de 1933 mantuvo sin alteración significativa el poder regulador y de control del Estado, ya que además de las funciones de autorización, registro y vigilancia de las cooperativas de base, de las federaciones y de las confederaciones (artículo 49), la Secretaría de Economía Nacional contaba con la facultad de revocación, misma que por disposición del artículo 52, ejercería en caso de que alguna cooperativa incurriera en infracción grave y comprobada a los preceptos de la ley. En tal supuesto, la Secretaría podría “revocar la autorización concedida, mandar cancelar las inscripciones correspondientes y liquidar la sociedad, haciendo la publicación de revocación en el *Diario Oficial*”. El ejercicio de esta función estaba plenamente legitimado en tanto el artículo 58 le concedía el privilegio de interpretación de la ley.

A lo anterior podría agregarse un relativo fortalecimiento del tratamiento mercantil que se dispensaba a las cooperativas, ya que el artículo 38 ordenaba que los conflictos entre los socios y la cooperativa se tramitaran en la forma establecida en el Código de Comercio.

Con base en lo antes señalado, puede decirse que tampoco las disposiciones de esta Ley resultaron suficientemente satisfactorias para los distintos actores involucrados en el desarrollo del sistema cooperativo nacional, motivo por el cual los debates sobre las ventajas y desventajas de la LGSC de 1933 fueron constantes durante los años posteriores a su promulgación, a tal grado que cinco años después fue imprescindible emitir una nueva LGSC.

III. LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS DE 1937 Y LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE 1938

Para una mejor comprensión del contexto histórico en el que se promulgó la LGSC de 1938, conviene tomar en cuenta que en la fecha de su expedición ya existía la primera versión de los principios universales del cooperativismo aprobados por la ACI en 1937. Tales principios sumaron un total de siete; de entre éstos, se mantuvieron cinco de los originales, se crearon dos nuevos y desapareció el de integración cooperativa. Su formulación final quedó como sigue: 1) adhesión libre; 2) control democrático; 3) distribución de excedentes en proporción al monto de las operaciones efectuadas; 4) interés limitado al capital; 5) neutralidad política y religiosa; 6) venta al contado, y 7) promoción de la educación (Florencio Eguía Villaseñor, 1991).

Debe igualmente tomarse en consideración el giro nacionalista y populista que el general Lázaro Cárdenas le imprimió a su gobierno, lo cual determinó que la LGSC tuviera una nueva orientación obrerista, que el Estado asumiera un papel protector y tutelar respecto al movimiento cooperativo y que, de manera explícita, se estableciera que las cooperativas no debían perseguir fines de lucro (Luis Inostroza Fernández, 1985).

No obstante, el proceso legislativo de su aprobación en el Congreso de la Unión no fue fácil, pues requirió de intensas negociaciones entre distintos grupos de interés. Antonio Salinas Puente (1954), al reseñar parte de dicho proceso comenta que a principios de 1935 la Comisión Permanente del Primer Congreso Nacional de Cooperativas, celebrado en Tampico en 1929, convocó al Segundo Congreso Nacional, que se reunió del 5 al 10 de mayo de 1935, en el Palacio de Bellas Artes de la Ciudad de México, y que tuvo como una de sus principales tareas estudiar y aprobar las reformas a la LGSC de 1933 que el movimiento cooperativo nacional considerara imprescindible impulsar. Del lado gubernamental,

a fines de 1936, la entonces Secretaría de la Economía Nacional elaboró un anteproyecto de Ley General de Sociedades Cooperativas que hizo del conocimiento de los interesados. La Liga Nacional... formuló un memorándum que entregó el 15 de febrero de 1937, en el que hacía ver los inconvenientes del anteproyecto en los siguientes términos: “desconoce y adultera la naturaleza que debe ser propia de toda sociedad cooperativa; priva a éstas, sea cual fuere su clase, de la capa-

cidad jurídica que deben tener, y destruye la independencia que deben disfrutar dentro de las normas a que debe sujetarse su funcionamiento.

El anteproyecto fue retirado.

Meses después, el 16 de julio de 1937, la Liga Nacional se opuso a un nuevo anteproyecto de la Secretaría de la Economía Nacional, cuyas objeciones fueron plasmadas “en un documento que se entregó al titular de Economía y que la Liga publicó oportunamente. Nuevamente, la Secretaría de Economía retiró su anteproyecto” (Antonio Salinas Puente, 1954, p. 32). No obstante,

en septiembre de 1937, la Liga tuvo noticias de que la Comisión de Estudios Técnicos de la Presidencia de la República había redactado otro anteproyecto de ley y que, sin oír los puntos de vista del movimiento cooperativo, se había enviado como iniciativa por parte del Ejecutivo de la Unión. Justamente alarmada por el procedimiento, la Liga Nacional gestionó y obtuvo de la Cámara de Diputados el acuerdo para ser escuchada antes de que la iniciativa adquiriese categoría de Ley. Con este motivo, la Liga nos comisionó para formular un nuevo documento que... fue publicado el 25 de octubre de 1937. Posteriormente... defendimos este criterio en las juntas que hubo en... la Cámara de Diputados durante los días 24 y 25 de noviembre de ese mismo año. Algunas de estas ideas quedaron consagradas en la LGSC del 11 de enero de 1938; logramos incluir otras en el Reglamento de 16 de junio del mismo año... pero el panorama legislativo es muy deficiente todavía. (Antonio Salinas Puente, 1954, pp. 32 y 33)

Este mismo balance es compartido por Rosendo Rojas Coria (1984, p. 475), quien afirma que, tras el intenso debate legislativo sostenido a lo largo de tres años, el resultado final fue que “... aunque predominando la mayoría de los puntos de vista del proyecto original, muchas ideas de la Liga y de las sostenidas por el señor general Iturbe⁵ fueron incluidas en el proyecto de ley que finalmente fue aprobado”.

La tercera LGSC, publicada el 11 de enero de 1938, constaba de 87 artículos y cinco transitorios, que recogieron cuatro de los siete principios aprobados por la ACI en 1937, en los términos que a continuación se indican.

⁵ El General Ramón F. Iturbe era a la sazón presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo de la H. Cámara de Diputados, instancia legislativa en la que tuvieron lugar la mayor parte de los debates previos a la aprobación de la LGSC de 1938.

De entrada, lo que llama la atención es la disposición contenida en la fracción I del artículo primero mediante la cual se excluye la participación en el movimiento cooperativo de todas aquellas personas que no sean “individuos de la clase trabajadora”, lo cual viola el principio de adhesión libre y abierta para cualquier persona independientemente de su oficio o condición social.

A su vez, el principio de control democrático es afectado de diversas maneras. Por una parte, al igual que en las LGSC de 1927 y 1933, se legaliza el intervencionismo estatal en la vida interna de las cooperativas, ya que la Secretaría de la Economía Nacional, además de ejercer la función de vigilancia (artículo 82), asume las de registro y autorización para operar en una actividad económica determinada (artículos 16 y 86), las de cancelación y revocación de autorización para operar (artículos 46, fracción V, y 87), y la de sanción (artículos 84, 85). Por otra parte, se crean las figuras de sociedad cooperativa de intervención oficial (artículos 63, 64 y 65) y de cooperativa de participación estatal (artículos 66 a 71) en las que los representantes gubernamentales gozan de privilegios especiales y, mediante lo dispuesto en el artículo 45, se obliga a las cooperativas “a contribuir a la constitución del Fondo Nacional de Crédito Cooperativo que administrará el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial”, de carácter público. Adicionalmente, se establece un sistema unitario y centralista de representación de intereses, al disponer como obligatoria la afiliación de las cooperativas de base a la federación estatal única que operaría en cada estado de la república y de éstas a una sola Confederación Nacional (artículo 72). Para cerrar el círculo del control corporativo, el artículo 75, fracción I, requiere a la Confederación Nacional Cooperativa a “formular de acuerdo con la Secretaría de Economía Nacional los planes económicos para las actividades que deben desarrollar los organismos cooperativos”, y se autoriza a los sindicatos para formar cooperativas de consumo, cuya asamblea sindical sería equivalente a la asamblea general de la cooperativa (artículo 53).

En contraste, los principios de distribución del excedente a los miembros en proporción con sus transacciones y el de interés limitado sobre el capital son adecuadamente recuperados en los artículos 1, fracción VIII, y 36, primer párrafo, respectivamente.

Los principios de neutralidad política y religiosa y de venta al contado no son aludidos en absoluto, y sobre el principio de promoción de la educación sólo existe una vaga mención en el artículo 29, en el que se admite que alguno de los integrantes del consejo de administración pudiera asumir la función de comisionado de educación y propaganda.

A manera de balance general, puede decirse que la LGSC de 1938, al sólo recuperar cuatro de siete principios cooperativos, y en dos de estos casos hacerlo de forma indebida, no puede estimarse como una Ley de naturaleza cooperativista, conforme al espíritu del derecho cooperativo. No obstante, la vigencia de este cuerpo normativo se prolongó a lo largo de 56 años, probablemente porque traducía en norma jurídica, de manera eficiente, la alianza histórica entre la clase trabajadora y el Estado mexicano durante aquella época. Pero a partir de la década de los ochenta del siglo XX, con la adopción del modelo neoliberal por parte de la clase política del país, los cuestionamientos a dicha Ley cobrarán cada vez mayor fuerza, hasta provocar su sustitución por una nueva LGSC en 1994.

IV. LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS DE 1966 Y 1995 Y LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE 1994

En 1966 la ACI emitió la segunda versión de los principios universales del cooperativismo: un total de seis, cuya redacción adoptó la siguiente forma: 1) adhesión voluntaria sin distinción social, política o religiosa; 2) organización democrática; 3) interés limitado al capital; 4) distribución de excedentes conforme a las operaciones efectuadas con la sociedad; 5) promoción de la educación de los socios, directivos, empleados y público en general, y 6) cooperación activa entre cooperativas (Florencio Eguía Villaseñor, 1991).

Veintinueve años después, en el XXXI Congreso celebrado en Manchester, Inglaterra, la ACI aprobó la llamada Declaración de Identidad Cooperativa, la cual contiene un total de siete principios, que fueron redactados de la manera que a continuación se indica: 1) adhesión voluntaria y abierta; 2) gestión democrática por parte de los socios; 3) participación económica; 4) autonomía e independencia; 5) educación, formación e información; 6) cooperación entre cooperativas, y 7) interés por la comunidad (Ian MacPherson y Florencio Eguía Villaseñor, 1997).

De forma paralela, la legislación sobre cooperativas avanzó con la expedición de una cuarta LGSC en 1994, misma que ha sido objeto de varias modificaciones parciales;⁶ la más amplia y significativa fue la que tuvo lugar en 2009 y que estuvo relacionada con la emisión de una ley específica para

⁶ La última se produjo el 19 de enero de 2018.

sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAP), denominada Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) y que tiene por objeto regular la captación de recursos monetarios y su colocación mediante préstamos por parte de las SCAP, así como proteger los intereses de los socios ahorradores, pero que requirió adecuaciones en el articulado de la LGSC de 1994 que modificaron la forma en que los principios universales del cooperativismo habían sido recuperados en dicho instrumento legal.

Con base en lo antes indicado, a continuación se analizará la forma en que los principios cooperativos de 1966 fueron retomados en la LGSC de 1994 y, posteriormente, la manera en que los principios contenidos en la Declaración de Identidad Cooperativa de 1995 fueron incorporados al articulado de la propia LGSC, pero considerando en ello las modificaciones introducidas en 2009.

En relación con los principios cooperativos de 1966, es importante destacar que, tal como observan Roberto Báez Martínez (1995) y María Delgadina Valenzuela Reyes (1998), por primera vez en la historia legislativa del país se incluyó un artículo específico para referirse a los principios que las cooperativas deberían observar en su funcionamiento cotidiano.⁷ Dichos principios sumaban un total de ocho y, salvo leves modificaciones de forma, puede afirmarse que esencialmente se trataba de los promulgados por la ACI en 1966. Los otros dos, incorporados en las fracciones VII y VIII del artículo 6, se referían al “respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa” y a la “promoción de la cultura ecológica”, ambos plenamente justificados y altamente pertinentes a la realidad nacional. Mediante el primero se refuerza el derecho constitucional de libre asociación de los ciudadanos mexicanos, así como el carácter ideológicamente pluralista y diverso de las sociedades cooperativas. Con el segundo, la legislación cooperativa mexicana adopta una disposición de avanzada en una materia altamente sensible y decisiva para el futuro de la humanidad.

Como consecuencia de lo antes indicado, el texto de esta LGSC es el primero que logra rescatar todos los principios contenidos en la formulación doctrinaria de la ACI, aunque debido a problemas de técnica legislativa,

⁷ La relevancia del hecho citado fue confirmada en la tesis de jurisprudencia Sociedad cooperativa. Principios que la rigen, tesis: 1.3o.C.1039 C (9a.): 1565 (Colegiados de Circuito México, diciembre de 2012) *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo II.

el sexto principio referido a cooperación activa entre cooperativas es el único que puede estimarse que no se recuperó en forma apropiada.

En efecto, la loable intención del Legislador en el sentido de crear un organismo cúpula que funcionara como ente integrador de todo el movimiento cooperativo nacional, a través de la figura del llamado Consejo Superior del Cooperativismo (CSC), cuya constitución debería realizarse tanto por las confederaciones nacionales como por las instituciones u organismos de asistencia técnica al cooperativismo, no se ha logrado conformar debido a que en ninguno de los tres artículos en los que se aborda el tema (76 a 78), se establece el número de confederaciones nacionales necesarias para constituirlo, ni tampoco la instancia o dependencia del gobierno federal encargada de convocar, validar y legitimar su constitución legal, situación que ha sido aprovechada por diferentes grupos que, de forma unilateral, han tratado de sacar provecho de este vacío jurídico para ostentarse como CSC sin contar con reconocimiento legal verdadero.

En cambio, el principio de educación, que históricamente había sido olvidado, ahora sí se rescataba y valoraba. De forma enfática, el artículo 47 ordenaba que en todas las cooperativas fuese “obligatoria la educación cooperativa y la relativa a la economía solidaria”. Además, la fracción III del artículo 53 obligaba a las cooperativas de base a crear un fondo especial dedicado a educación cooperativa, en tanto que el artículo 85 disponía que los organismos de integración “deberán hacer planes sociales y de carácter educativo y cultural, que ayuden a consolidar la solidaridad y eleven el nivel cultural de sus miembros”.

Lamentablemente, la reforma de 2009 se tradujo en un grave retroceso en cuanto al grado de apego de la legislación cooperativa a los principios decretados por la ACI. En esta oportunidad, de los siete principios universales del cooperativismo, se recuperaron cinco, quedando de lado los referidos a autonomía e independencia y el de interés por la comunidad. Empero, de esos cinco, solamente los relacionados con adhesión voluntaria y abierta, y con participación económica, son adecuadamente recuperados, en tanto que con los otros tres no ocurre lo mismo por las razones que a continuación se exponen.

El principio de Gestión democrática es severamente afectado en el caso de las federaciones y la Confederación Nacional de SCAP, ya que, en dichos organismos, el gerente o director general es asimilado a instancia de direc-

ción, al mismo nivel que la asamblea general, el consejo directivo⁸ y el consejo de vigilancia. Además, según lo dispuesto en los artículos 78 bis 8 y bis 9, tanto en la asamblea general de la Federación como en la de la Confederación, el voto de las cooperativas o federaciones afiliadas puede ser ponderado, en función del número de socios y/o del capital de cada una de ellas.⁹

El principio de educación cooperativa fue lacerado en cuanto al monto del fondo de educación, el cual pasó de estar fijado en el 1 % de los ingresos netos del mes al 1%, pero de los excedentes netos del mes.

El principio de cooperación entre cooperativas resulta afectado al establecerse un modelo de articulación vertical para las SCAP distinto al consagrado para las cooperativas de producción y consumo. Así, el artículo 78 bis, fracción II, determinó la constitución de una sola confederación nacional de SCAP a la que, por disposición del artículo 78 bis 2, estarían obligadas a afiliarse todas las federaciones existentes, lo cual significó el retorno al sistema unitarista y centralista de representación de intereses vigente en la LGSC de 1938; el artículo 78 bis 1 dispuso que para constituir una federación se requerirían un mínimo de cinco y un máximo de cincuenta cooperativas de base, y finalmente, cabe comentar que esta reforma legislativa tampoco subsanó los vacíos legales relacionados con el proceso de constitución y reconocimiento legal del CSC.

Más si lo anterior no fuese suficiente, se reforzó la dependencia del cooperativismo respecto a la legislación mercantil, lo cual quedó plasmado en dos disposiciones, a saber: *a*) al artículo 10 se le adicionó un párrafo para aplicar como “legislación supletoria en materia de sociedades cooperativas, las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles”, y *b*) de conformidad con el artículo 72, en los casos de quiebras o suspensión de pagos de las sociedades cooperativas, se ordenó la aplicación de la Ley de Concursos Mercantiles.

Como corolario del análisis hasta aquí realizado, un resumen global del grado de apego a los principios universales del cooperativismo en los distintos instrumentos jurídicos que sobre cooperativas se han dictado en el país,

⁸ Equivalente al consejo de administración en las cooperativas de base.

⁹ Esta disposición no sólo resulta contraria al espíritu del segundo principio contenido en la Declaración de Identidad Cooperativa de la ACI, emitida en 1995, sino que es violatoria de la tesis de jurisprudencia denominada Socios cooperativistas. Naturaleza democrática de sus decisiones, tesis: 1.3o.C1041 C (9a.): 1570 (Colegiados de Circuito México, diciembre de 2012) *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo II.

atendiendo tanto a un criterio cuantitativo como cualitativo,¹⁰ puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro I. Grado de apego, cuantitativo y cualitativo, a los principios universales del cooperativismo en la legislación mexicana sobre cooperativas

Precepto legal	Número de principios recuperados	Grado de apego cuantitativo	Principios con tratamiento adecuado	Principios con tratamiento inadecuado	Grado de apego cualitativo
Código de comercio de 1889	2 de 6	Bajo	0	2	Bajo
LGSC 1927	5 de 6	Alto	1	4	Bajo
LGSC 1933	5 de 6	Alto	3	2	Alto
LGSC 1938	4 de 7	Medio	2	2	Medio
LGSC 1994	6 de 6	Alto	5	1	Alto
Reforma de 2009 a la LGSC de 1994	6 de 7	Alto	3	3	Medio

FUENTE: Elaboración propia con base en Rosendo Rojas Coria (1984) para el texto del artículo 80 y del capítulo VII del Código de Comercio de 1889, así como el correspondiente a las LGSC de 1927, 1933 y 1938. Para el texto de la LGSC de 1994, www.camaradediputados.gob.mx.

Como puede deducirse, el grado de apego cuantitativo de la legislación mexicana a los principios cooperativos, salvo en el caso de la LGSC de 1938,

¹⁰ El criterio cuantitativo corresponde a la cantidad de principios cooperativos incorporados en la legislación mexicana, en tanto que el cualitativo tiene que ver con la forma en que se produjo la incorporación de dichos principios. En ambos casos, se utiliza la escala de alto, medio y bajo, en función del número de principios del cooperativismo universal existentes en cada momento histórico y con base en el tratamiento adecuado o inadecuado otorgado a cada uno de ellos, respectivamente.

ha mantenido una tendencia creciente a lo largo de la historia; en cambio, en lo cualitativo lo que se aprecia es un comportamiento errático, que inicia con un nivel de adhesión bajo (Código de Comercio de 1889 y LGSC de 1927), y posteriormente se intercalan un periodo alto seguido de otro de nivel medio.

V. CONCLUSIONES

El ejercicio de derecho comparado realizado a lo largo de este trabajo confirma la hipótesis inicialmente expuesta en el sentido de que la legislación hasta ahora emitida en materia de cooperativas ha estado lejos del espíritu doctrinario y filosófico del derecho cooperativo, lo cual no sólo obedece a un problema de orden técnico, sino que está directamente relacionado con las condiciones y necesidades políticas en las que se han dictado los distintos preceptos legales. Tales condiciones han prevalecido y se han configurado como tendencias dominantes a lo largo de la historia en la producción y emisión de este tipo de legislación. Dichas tendencias son básicamente cuatro. En primer lugar, un método invariable de elaboración de los ordenamientos jurídicos de arriba abajo, de tal suerte que los distintos decretos de ley publicados en el *Diario Oficial de la Federación* aparecen como una especie de concesión de la autoridad gubernamental hacia el movimiento cooperativo.

En segundo lugar, una falta de interés, respeto o preocupación por traducir en norma jurídica los principios y valores que doctrinariamente rigen a este tipo de entidades asociativas, de tal modo que, en la práctica, se ha carecido de un eje orientador de la labor legislativa en la materia.

En tercer lugar, un matiz poco disimulado en favor del control y la supervisión más que del fomento o la promoción de las cooperativas como instrumentos de desarrollo económico y social. Invariablemente en las distintas leyes sobre cooperativas las autoridades gubernamentales gozan de todos los privilegios y prerrogativas y prácticamente de ninguna responsabilidad, pues no se contemplan sanciones de ninguna especie para dichas autoridades.

En cuarto lugar, un fuerte sesgo en sus disposiciones normativas hacia un tratamiento mercantil del cooperativismo nacional, asimilando las cooperativas a sociedades anónimas lucrativas.

Como resultado de lo anterior, lo que se observa es que la legislación cooperativa emitida en el país está inscrita en una relación instrumental y de

dependencia entre Estado y movimiento cooperativo, en la que ha sido extremadamente complicado avanzar hacia la autonomía del derecho cooperativo.

Como recomendación general para revertir esta situación anómala se requiere un cambio profundo de actitud en la autoridad gubernamental y un mayor empoderamiento del movimiento cooperativo nacional, de tal forma que desarrolle capacidad propositiva y de incidencia e interlocución en los complejos procesos de elaboración del marco regulatorio que le afecta, impulsando el diálogo constructivo con las autoridades gubernamentales en turno.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Cooperativa Internacional (2018). Declaración sobre el trabajo digno y contra el acoso. Buenos Aires. <https://www.ica.coop/es/medios/biblioteca/declaracion-trabajo-digno-acoso>
- Báez Martínez, Roberto (1995). *Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas (Comentada)*. Editorial PAC.
- Cueto Fuentes, Eduardo, Arboleda Álvarez, L., Zabala Salazar, H. y Echeverry Correa, F. (2018). *Una década de economía social y solidaria en Colombia: análisis de la producción investigativa y académica 2005-2015*. Corporación UNIMINUTO-Universidad Católica Luis Amigó.
- Eguía Villaseñor, Florencio (1991). *Los principios del cooperativismo de Rochdale a nuestros días* (2a ed.). Ediciones de la Confederación Mexicana de Cajas Populares.
- Eguía Villaseñor, Florencio (2001). *Introducción a la teoría de la cooperación*. Ediciones de la Caja Popular Mexicana.
- Eguía Villaseñor, Florencio (2008). *Cooperación, cooperativa, cooperativismo*. Grabados e Impresos Ambriz.
- Eguía Villaseñor, Florencio (2009). *Diccionario enciclopédico del cooperativismo*. Ediciones de la Caja Popular Mexicana.
- Fici, Antonio (2015). El papel esencial del derecho cooperativo. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (27), 13-47. www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/027-001.pdf
- García Muller, Alberto (2022). *Enciclopedia de derecho cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria*. CIRIEC-Colombia.
- Henry, Hagen (2007). Retos y oportunidades de la globalización para las cooperativas y el marco legal cooperativo. *Revista Jurídica de Economía Social*

- y *Cooperativa*, (18), 123-137. www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/018-006.pdf
- Henry, Hagen (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*. OIT.
- Illades, Carlos (1996). *Hacia la república del trabajo*. UAM Iztapalapa-El Colegio de México.
- Inostroza Fernández, Luis (1985). *Movimiento cooperativista internacional. Cooperativismo y sector social en México*. UAM, Atzacapozalco.
- MacPherson, Ian y Eguía Villaseñor, Florencio (1997). *Identidad cooperativa*. Ediciones de la Caja Popular Mexicana.
- Moreno Fontela, J. L. (2017). Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa jurídica. *Revista de Estudios Cooperativos*, (124), 114-127. DOI:10.5209/REVE.54923.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). Recomendación 193 sobre la promoción de las cooperativas. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::P12100_ILO_CODE:R193
- Rojas Coria, Rosendo (1984). *Tratado de cooperativismo mexicano* (3a. ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Rojas Herrera, Juan José (2014). *La formación del movimiento cooperativo en México: antecedentes organizacionales y momento constitutivo*. Juan Pablos Editor-Universidad Autónoma Chapingo.
- Salinas Puente, Antonio (1954). *Derecho cooperativo. Doctrina. Jurisprudencia. Codificación*. Editorial Cooperativismo.
- Santos Domínguez, Miguel (2015). La relación de los principios cooperativos con el derecho. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (27), 87-132. www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/027-003.pdf
- Valenzuela Reyes, María Delgadina (1998). *Derecho de pesca y cooperativas*. Editorial PAC.