

Estudio comparado de la legislación cooperativa México-Brasil. Aprendizajes para la armonización del derecho cooperativo latinoamericano

*Comparative study of Mexico-Brazil cooperative law.
Contributions for the harmonization
of latin american cooperative legislation*

Tatiana Vanessa **González Rivera**

 <https://orcid.org/0000-0001-9301-2550>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: tatianag@crim.unam.mx

Daniel Francisco **Nagao Menezes**

 <https://orcid.org/0000-0001-9151-5699>

Faculdades de Campinas. Brasil

Correo electrónico: nagao.menezes@gmail.com

Recepción: 18 de agosto de 2024 | **Aceptación:** 7 de noviembre de 2024

Publicación: 11 de diciembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.171.19477>

Resumen: Actualizar y armonizar la legislación cooperativa de la región de América Latina continúa siendo una tarea inconclusa que demanda el sector cooperativo; y aunque hay esfuerzos regionales que han atendido tal exigencia, las nuevas tendencias y necesidades del sector a nivel nacional y regional hacen indispensable retomar estos esfuerzos. Para llevar a cabo tal labor, se requiere un relevamiento de las legislaciones domésticas que, si bien son heterogéneas, a partir del derecho comparado, es posible identificar aspectos comunes y líneas de tendencia que aportan al esfuerzo unificador, sin alterar contexto ni factores endógenos que caracterizan a la economía social y solidaria y en la cual se sitúa la cooperativa como figura asociativa por excelencia. Por lo tanto, este trabajo estudia, a través del método comparado y con aplicación de la técnica documental, la legislación cooperativa en México y Brasil, ambos países con una reconocida trayectoria en materia de cooperativismo. Los resultados obtenidos permiten

concluir que hay ciertos elementos jurídicos de ambos ordenamientos que se pueden rescatar a efecto de contemplarlos y reflexionarlos en un esfuerzo armonizador regional; otros más resultan en aprendizajes de lo que debe superarse en legislaciones futuras aplicadas a regular aspectos sustantivos de la sociedad cooperativa.

Palabras clave: legislación cooperativa; estudio comparado; Brasil; México; armonización.

Abstract: Updating and harmonizing cooperative legislation in the Latin American region continues to be an unfinished task demanded by the cooperative sector; and although there are regional efforts that have met this demand, the new trends and needs of the sector at the national and regional levels make it essential to resume these efforts. In order to carry out such work, a survey of domestic legislations is required. Although they are heterogeneous, from comparative law, it is possible to identify common aspects and trend lines that contribute to the unifying effort, without altering the context or endogenous factors that characterize the Social and Solidarity Economy and in which the cooperative is located as an associative figure par excellence. Therefore, this work studies, through the comparative method and with the application of the documentary technique, the cooperative legislation in Mexico and Brazil, both countries with a recognized trajectory in the field of cooperativism. The results obtained allow us to conclude that there are certain legal elements of both legal systems that can be rescued in order to contemplate and reflect on them in a regional harmonizing effort; others result in lessons to be learned about what must be overcome in future legislation applied to regulate substantive aspects of the cooperative society.

Keywords: cooperative legislation; comparative study; Brazil; Mexico; harmonization.

Sumario: I. Introducción. II. El estatus del derecho cooperativo en México. III. El estatus del derecho cooperativo en Brasil. IV. Aportes para un proyecto de armonización del derecho cooperativo latinoamericano. V. Conclusiones. VI. Referencias.

I. Introducción

Por mucho tiempo lo económico no admitía más lógica que la de los mercados autorregulados. Esa idea de mercado, basada en un incesante intercambio para el lucro y las nociones de rentabilidad y productividad que colocan al ser humano como un medio para llegar a un fin: *la producción del capital que se acumula en pocas manos*, constituye la llamada economía formal que se contrapone a una economía sustantiva, basada en procesos y prácticas caracterizadas por su relación entre hombre, naturaleza y relaciones sociales; es decir, la economía adquiere otro cariz al ser admitida como un medio para obtener

las bases materiales que permitan la satisfacción de las necesidades y deseos legítimos de las personas y con respeto del entorno natural (Polanyi, 2017).

Atendiendo a lo anterior, en las últimas décadas, la economía social y solidaria (ESS); perfilada más como economía popular, social y solidaria en Brasil y en México —según su Constitución Política— sector social de la economía; se ha impregnado de una importancia indiscutible debido a su potencial para contrarrestar los flagelos sociales de la desigualdad y pobreza.

Verbigracia, México es un país con una población de 126,014,024 millones de personas aproximadamente, integrada por 51.2% de mujeres y 48.8% de hombres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020); de esta cifra, lamentablemente, 55.7 millones (43.9%) están en situación de pobreza; de los cuales, 10.8 millones (8.5%) se hallan en situación de pobreza extrema, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021).

Por su parte, Brasil, con uno de los territorios más poblados de la región latina, registra 204, 25 millones de habitantes (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE], 2022); si bien es un país que de 2021 a 2022 logró una reducción de la pobreza de al menos el 31.6%; aún mantiene cifras equivalentes a 67.8 millones de personas en pobreza y 12.7 millones en pobreza extrema; según la síntesis de indicadores sociales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2022).

Como hemos referido en otros estudios, el perfil de la ESS en América Latina se configura a partir de una mezcla de factores exógenos y endógenos (González Rivera y Martínez Regino, 2021). Por ende, vale aclarar que este estudio se centra en la sociedad cooperativa que acogimos de la influencia europea y más de los procesos migratorios de finales del siglo XIX e inicios del XX, sobre todo en Argentina, Brasil, y Colombia.

La cooperativa es a su vez admitida, en toda la región, como el núcleo duro de la economía social que ha alcanzado un alto grado de consenso científico y se admite como un sector situado entre la economía pública y la economía privada capitalista, cuya característica definitoria radica en la prioridad puesta al elemento democrático y participativo con la finalidad de servir a sus asociados y entorno; estructurada alrededor de tres amplias familias de organizaciones: cooperativas, mutuales (ubicadas en el subsector de mercado) y asociaciones o fundaciones (identificadas en el subsector no de mer-

cado) (Chaves Ávila *et al.*, 2013; Chaves y Monzón, 2012; Defourny, 1992; Laville, 2015; Mochi Alemán, 2019; Pérez de Mendiguren Castresana *et al.*, 2009).

La sociedad cooperativa es un ente con rostro humano que permite el desarrollo inclusivo —como forma asociativa de la ESS promueve la localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y atiende a su triple dimensión: social, ambiental y económica— pero requiere de un marco jurídico que promueva y garantice su progreso.

Por consiguiente, los distintos países de América Latina, como el caso de México y Brasil —que junto con Argentina poseen la más larga tradición cooperativa en la región— han realizado, en las últimas décadas, esfuerzos por estructurar un marco normativo en materia de entidades cooperativas, y aunque la legislación *per se* no crea cooperativas ni sustituye la iniciativa de los asociados, se requiere para un adecuado desarrollo del llamado cooperativismo con limitación de su campo de aplicación.

Atendiendo a lo anterior, el presente estudio se aborda desde una perspectiva teórica centrada en la cooperativa, asimismo, parte de una aproximación metodológica cualitativa para responder a la interrogante ¿cuáles aspectos legislativos en materia cooperativa se pueden rescatar del andamiaje legal vigente en México y Brasil para aportar a una ley regional armonizada? Con esto, se pretende contribuir en la mejora del conocimiento de la legislación cooperativa de dichos países que son un referente a nivel regional.

Igualmente, conlleva la evaluación del andamiaje legal de conformidad con el método de derecho comparado —desentrañar genéricas analogías y diferencias a través de un cotejo científico de los sistemas jurídicos seleccionados (Ferrante, 2016 y Morán, 2002)— con el propósito de destacar especificidades de la entidad cooperativa para contribuir en el diseño de una ley o actualización detallada de la actual Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, labor que consideramos resulta indispensable en la región. Por consiguiente, es necesario retomar los esfuerzos ya registrados varios años atrás. Watkins (1986) enfatizó oportunamente que los estudios comparativos de la legislación cooperativa no son una simple ambición científica, sino que poseen una incidencia práctica directa en el establecimiento y realización de las instituciones e ideas cooperativas.

II. El estatus del derecho cooperativo en México

En México, las raigambres cooperativas se registran en la organización del trabajo en común de los agricultores, quienes hacían frente a los ciclos pluviales y productivos; de tal forma que algunos trabajos históricos destacan que las cooperativas agrícolas y el mercado de crédito se organizaron a partir del factor tierra y procesos de desamortización de bienes comunales que impactaron a los pueblos indios y comunidades eclesíásticas entre 1824 y 1882 (Cabrera Ramírez, 2015).

En el siglo XIX fue desarrollada una fuerte organización de trabajadores con la necesidad imperante de proteger a la clase obrera del capitalismo, pues a partir del México independiente (1821) se comenzó a desplazar la producción nacional por artículos extranjeros, surgiendo así una unión entre productores, para dar pelea en el ámbito económico con la fundación de la Junta de Fomento de Artesanos dividida en gremios, oficios y especialidades. Vale destacar que esta junta fue en realidad una caja de ahorros fundada en el sistema de seguro familiar con miras benéficas hacia los conciudadanos (Izquierdo Muciño, 2021).

Estas ideas de los partidarios de cajas de ahorro llegaron a todos los ámbitos nacionales, por consiguiente, la mayoría de los historiadores coincide en afirmar que, de forma específica, los orígenes del cooperativismo en México se registran a partir de 1839 con la fundación en Orizaba, Veracruz de la primera caja de ahorro con las características de una sociedad cooperativa conformada por empleados y artesanos inspirados en las ideas europeas de cooperación y ayuda mutua (Izquierdo Muciño, 2012).

Desde la perspectiva legislativa, las cooperativas en México reciben una morada legislativa en el Código de Comercio de 1889, que sigue vigente hasta la fecha; pero que, a partir de 1932, experimentó un proceso de descodificación que conllevó regular varias materias; verbigracia, sociedades mercantiles y títulos de crédito, a través de leyes especiales.

El mencionado código le dedicó 22 artículos (capítulo VII) a la sociedad cooperativa y la tipificó como una entidad de tipo mercantil. Es hasta 1927 que se promulga la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, pero a decir de Cobos (1950), dicha normativa no se adaptaba a la realidad mexicana de la época. Cabe recordar que para los gobiernos revolucionarios

de aquella época las problemáticas del campo tenían una importancia preferencial. El 12 de marzo de 1933 se promulga otra ley que deroga a la anterior; sin embargo, esta tampoco resultaba *ad hoc* para el proceso cooperativo de la época; de hecho, tuvo una vida efímera pues llega a ser sustituida por otra el 11 de enero de 1938 y su respectivo reglamento (Fritz- Krockow, 1986).

Siguiendo esa línea de tiempo, las políticas públicas operativas para fomentar el sector no se hicieron esperar. En 1972, con Luis Echeverría como presidente, se reserva la explotación de las especies marinas de mayor valor comercial a las cooperativas pesqueras. En 1978, con José López Portillo, se crea la Comisión Intersecretarial para el fomento cooperativo, y en 1982 se expide el reglamento de las cooperativas escolares (Fritz- Krockow, 1986). No obstante, a partir de 1983, prevalece en México el modelo económico capitalista, provocando un seísmo que fue capaz de resquebrajar toda la estructura institucional en favor del cooperativismo (Rojas Herrera, 2016).

A pesar de lo anterior, los esfuerzos del sector continuaron y el 29 de julio de 1994 entró en vigencia la actual Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), la cual reafirma a la entidad cooperativa como una sociedad mercantil a pesar de tratarse de una legislación independiente a la mercantil. La propia Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) mexicana incorpora a la cooperativa en la enumeración societaria que hace en el artículo 1o., específicamente en la fracción VI, a pesar de que el artículo 212 de esa misma ley (LGSM) refiere que las sociedades cooperativas se registrarán por su legislación especial.

Es relevante señalar que esa mercantilidad reconocida a la cooperativa representa un importante escollo para la construcción y defensa de un derecho cooperativo con autonomía científica y didáctica. Por un lado, se aplican supletoriamente a la LGSC las disposiciones de la LGSM y del Código de Comercio vigente. Por consiguiente —aunque el artículo 10, párrafo segundo de la LGSC dispone que la LGSM se aplicará de forma supletoria en lo que *no se oponga a la naturaleza, organización y funcionamiento de la cooperativa*— la mayoría de las disposiciones mercantiles están diseñadas para atender la lógica y necesidades de la empresa capitalista tradicional, especialmente de la sociedad anónima, asimismo, en México hay un fuerte *lobby* por parte de la empresa privada para influir en el diseño de su propio andamiaje legal a favor de sus intereses.

Aunado a lo anterior, los catedráticos de derecho mercantil en diversas universidades públicas y privadas mexicanas, hemos podido evidenciar la falta de inclusión del estudio de la cooperativa en los programas de las asignaturas de derecho societario. En el mejor de los casos, se suele dedicar unas cuantas horas a la enseñanza de los aspectos legales del cooperativismo, sin embargo, a los futuros abogados no les llama la atención conocer sobre esta entidad, ya que no vislumbran un espacio laboral productivo y económicamente atractivo mediante la asesoría de sociedades cooperativas.

En México, se ha abierto paso al estudio legal de las cooperativas en algunas maestrías de economía social vigentes, por ejemplo: la Maestría de la Escuela Superior de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO, 2020). Sin embargo, sus estudiantes no suelen ser abogados; y aunque es un avance relevante, no abona de forma decisiva en la especialización que requieren muchos juristas en el país ni a la autonomía de esta área del derecho.

Vale mencionar también que la única ley especial, paralela a la LGSC, es la *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo* (LRASCAP) y que son admitidas como parte de la banca social mexicana.

Finalmente, hoy en día, no hay datos estadísticos certeros en relación con el número de cooperativas vigentes, ya que una de las deficiencias que tiene el sector, en el contexto mexicano, es la falta de un padrón nacional que visibilice el mismo a partir de estadísticas objetivas. El informe presentado por Rojas Herrera (2020) toma como referencia los datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Registro Nacional Único de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP); así, contabilizando para abril de 2020 un promedio de 18,038 cooperativas a nivel nacional, las cuales agrupan unos 8,875,186 socios cooperativistas. No se expone, sin embargo, una desagregación por sexo a pesar del potencial del modelo cooperativo para reducir las brechas de género.

III. El estatus del derecho cooperativo en Brasil

Algunos estudios apuntan a que los primeros vestigios del cooperativismo en Brasil se remontan a 1610 y derivan de las acciones de la Compañía Jesui-

ta, la cual siempre ha tenido en su filosofía la consolidación de una sociedad más solidaria y cooperativa, de modo que implanta un sistema de cooperación que se propaga por muchos años en la región Sur (Teixeira y Soler Domingo, 2002) pero a pesar de las diferentes tentativas de organización registradas en la historia brasileña, se estima que el cooperativismo formal comienza con la fundación de la *Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto*, en octubre de 1889, y se utilizaron términos inspirados en los principios de los Pioneros de Rochdale (Stock, 2012). Con esto se confirma lo referido a la influencia exógena en el cooperativismo latinoamericano que mencionamos en el preámbulo del presente estudio.

Entre 1950 y 1960, se registra una expansión de las cooperativas de consumo, aunque un estancamiento del pasado, debido a la falta de soporte oficial, causó que se desalentaran. Por supuesto, había un desarrollo económico que favorecía la expansión de grandes corporaciones capitalistas, así que, a partir 1970, se alienta a las cooperativas agrícolas, pero las exigencias competitivas del mercado dificultaban su supervivencia y, desde entonces, este cooperativismo agrícola brasileño ha estado subordinado por las élites empresariales orientadas hacia una economía de exportación (Gaiger, 2019).

En los países de la zona andina, incluido Brasil —excepto la zona sur que fue un punto focal para la colonización europea— la legislación cooperativa, a decir de Cracogna citado por Schujman (2018) “fue un elemento de promoción anterior a toda experiencia concreta relevante; así el movimiento cooperativo fue promovido a partir de los gobiernos y sus políticas de desarrollo, las iglesias, agencias internacionales y ONG” (p. 27).

Algunas disposiciones referentes a las cooperativas se incluían en el Decreto 979 de 1903, aunque su primera ley cooperativa propiamente dicha estuvo constituida por el Decreto número 1.637 de 1907, la cual concedía exenciones fiscales y apoyos estatales. De forma posterior, en diciembre de 1932, se promulga una ley cooperativa mucho más moderna y adecuada en su redacción (Decreto número 22.239) la cual estuvo en vigor durante más de treinta años (tuvo una enmienda importante en agosto de 1938 con el Decreto-ley número 581), esta ley fue sustituida en noviembre de 1966 por el Decreto-ley número 59 (Valko, 1969). La anterior norma estuvo vigente por escasos cinco años, ya que, el 16 de diciembre de 1971, Brasil puso

en vigor la Ley 5.764, que instituye el régimen de las cooperativas, se conoce por tanto como Ley General de Cooperativas, en adelante, LGC.

Esta ley, vigente todavía, ha sido modificada por numerosas leyes ordinarias y un número similar de medidas provisionales: la Ley Ordinaria 14030, Ley 13806, Ley 13097, Ley 12690, Ley 11076, Ley 10676, Ley 9430, Ley 7231, así como la Ley 6,981.

En Brasil, el Código Civil (Ley 10.406 del 10 de enero de 2002) posee un capítulo VII completo, de los artículos 1.093 al 1.096, referente a las sociedades cooperativas, básicamente en ocho fracciones destacan las características de una cooperativa sin menoscabo de su legislación especial.

De tal forma que la sociedad cooperativa brasileña es considerada como una persona jurídica de naturaleza civil sin objeto de lucro (LGC, artículo 3o.); por ende, como refiere Alves Soares (2020):

[...] pueden realizar diversas actividades económicas, prestar servicios a los miembros y llevar a cabo actividades comerciales y sociales simultáneas... además de su legislación especial, está sujeta, con las debidas proporciones, a la ley brasileña en materia de derecho de consumo, civil, laboral, fiscal y administrativo, entre otros (p. 3).

Anteriormente, se regulaba el Banco Nacional de Crédito Cooperativo para fomentar y apoyar a estas entidades mediante la concesión de financiamiento para su oportuno desarrollo, sin embargo, este fue cerrado en 1990.

Otro dato interesante y vigente de la legislación sudamericana es el hecho de contar con leyes especiales para las cooperativas sociales (Ley 9.867 de 1999) que tiene como propósito insertar a las personas desfavorecidas en el mercado económico a través del trabajo (artículo 1o.), y también para las cooperativas de trabajo (Ley 12.690 de 2012), aunque los juristas brasileños señalan que todavía faltan leyes complementarias para dar eficacia a esta normativa (Gaiger, 2019). Por supuesto, como sucede en la mayoría de los países, las cooperativas de crédito también cuentan con una ley especial (Ley Complementaria 130/2009).

Finalmente, el Anuario del Cooperativismo Brasileño contabilizó en 2019 un promedio de 6,828 cooperativas, para un total de 14,618,720 socios cooperativistas, de los cuales 64% son hombres y 36% mujeres (ACI, 2020).

IV. Aportes para un proyecto de armonización del derecho cooperativo latinoamericano

Para Hagen (2013) el derecho cooperativo requiere de un conjunto de esfuerzos multifacéticos, tales como: unificar las leyes especiales que le son aplicables a los diferentes tipos cooperativos en un plano nacional, alinear la legislación cooperativa con la aplicable a las sociedades de capital, y el que más nos interesa destacar, *unificar y armonizar las leyes cooperativas más allá de las fronteras nacionales*.

Es conocido que los intercambios entre las empresas de corte capitalista y que se sitúan en diversos países tienen una base jurídica conformada por instrumentos de derecho internacional de *hard law* (derecho duro) y *soft law* (derecho suave). Estos instrumentos han creado un auténtico *ius mercatorum* y resultan eficaces para dar certeza a las transacciones y actos jurídicos que llevan a cabo tales entes y que traspasan las fronteras nacionales.

Surge entonces la interrogante ¿por qué no seguir ese camino para el caso de la legislación cooperativa? Somos defensores de tal idea y, de hecho, las aspiraciones globales en tal sentido no se han hecho esperar.

A nivel internacional, nos encontramos la *Recomendación 193 sobre la Promoción de las Cooperativas*¹ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la *Declaración sobre la Identidad Cooperativa* de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1995; las *Directrices para crear un entorno propicio para el desarrollo de las Cooperativas* de las Naciones Unidas, aprobada en 2001 (Resolución A/56/73; resolución E/2001/68) y que incorporan los principios de la ACI; Resolución ILC110-RII de la Conferencia Internacional del Trabajo de 10 junio de 2022, “relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria”; la Resolución 76/135 de 2021 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre “Las cooperativas en el desarrollo social”. Y, de forma más reciente, la Resolución A/77/L60, emitida el 18 de abril de 2023 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), titulada “Promover

¹ *A priori*, por su naturaleza de recomendación, podría considerarse como un derecho suave, sin embargo, Hagen (2013) defiende la idea de que esta Recomendación 193 de la OIT constituye el derecho internacional público cooperativo.

la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Sostenible”; esta última se considera la primera ley mundial (*soft law*) de ESS.

Por otro lado, en un plano regional se han registrado esfuerzos como La *Ley Uniforme sobre las Cooperativas* de la Organización para la Armonización de la Legislación empresarial en África de 2010; el Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre el *Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea* de 2003, *Estatuto Cooperativo del Mercosur* de 2009 y, finalmente, la *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina* impulsada por la ACI-Américas y cuya primera edición se remonta a 1988 y su última edición a 2008.

Estos esfuerzos tienen en común el objetivo de establecer un marco institucional favorable para la constitución y desarrollo de la cooperativa, enfatizando su potencial como entidad tradicional de esa *otra forma de hacer economía* (la ESS). También, pretenden una armonización entendida como el proceso por el cual las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer y estos van incorporando normas comunes o similares. Este proceso se desarrolla en estadios; parte de la aceptación de institutos, luego se van acercando las soluciones hasta finalmente quedar limitadas las diferencias a los aspectos técnicos. La última fase sería la adopción de normas comunes sobre la base de proyectos de unificación (Lerner, 2004).

1. ¿Por qué actualizar la actual Ley Marco para las Cooperativas de América Latina?

El primer esfuerzo por armonizar la legislación cooperativa en la Región de América Latina se remonta a 1988 cuando la Organización de las Cooperativas de América, ahora inexistente, emprende el proyecto de una ley marco para las cooperativas de tal región; por supuesto, como era de esperarse al ser un instrumento de *soft law* fue superado por los cambios sociales, políticos y económicos que avanzan con rapidez y consecuentemente 20 años (2008) más tarde la ACI-Américas actualiza la Ley Marco, mediante la emisión de un nuevo documento con el propósito de servir de orientación a los legisladores para modificar o actualizar sus respectivas leyes doméstica en la materia.

Sin lugar a dudas, este primer razonamiento justifica la necesidad de esfuerzos jurídicos orientados a actualizar o en su caso —a partir del análisis

sis correspondiente— sustituir la actual Ley Marco para las cooperativas de América Latina, pues la tendencia y costumbre internacional —al menos en el sector homólogo, es decir, aquel sector privado de la economía hegemónica (derecho mercantil internacional y sus respectivos instrumentos de *soft law*)— apunta a una actualización, cada diez años, de los instrumentos de derecho suave (por ejemplo, los generados en el seno de la Cámara de Comercio Internacional) con el propósito de ponerlos a tono con los cambios profundos que se suscitan de forma cada vez más rauda en esta espiral de aceleración continua e irreversible que caracteriza el plano transnacional y se proyecta inevitablemente a nivel nacional. Así, la actual Ley Marco ha estado vigente durante 16 años y, diversas legislaciones domésticas de los países de América Latina han superado algunas de sus propuestas legislativas; por consiguiente, esto justifica, en cierta medida, la necesidad de los estudios comparados como el presentado en dicha disertación escrita y que abonarían a la labor que se demanda en estas líneas.

Asimismo, otro hecho que se suma a la justificada necesidad de actualización radica en la evidencia práctica que apunta a la efímera influencia que ha tenido la ley mencionada en los andamiajes legales domésticos; si bien autores representativos como Cracogna (2009) apuntaban, un par de años después de actualizada la Ley Marco por ACI-Américas, su influencia en Uruguay con la Ley 18407, es notable que se hicieron agregados u omisiones necesarias por parte de los legisladores uruguayos; solo por mencionar algunos de relevancia sustantiva en el tema: en el concepto de cooperativa,² definición y alcance de *acto cooperativo*,³ no se acogió en la ley uruguaya la naturaleza jurídica que la ACI, en su ley marco, le atribuye a la cooperativa⁴ (cuestión

² El artículo 4o. de la Ley uruguaya establece que “las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente *sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua*, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada”. Se trata de la definición dada por la ACI en su Ley Marco, pero con el agregado “sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua” que reivindica la pertenencia de la cooperativa al sector social de la economía.

³ El artículo 9o. de la Ley 18.407 del Uruguay establece una regulación mucho más explícita alrededor del acto cooperativo; diferenciándolo, incluso, del acto mercantil y laboral. Amplía, por mucho, lo contenido en la Ley Marco para las cooperativas de América Latina.

⁴ En la ley uruguaya nada se expone sobre la naturaleza jurídica de la cooperativa como sí lo

que resulta común en las leyes de la región, pues, como afirmamos en las subsecuentes líneas, sigue persistiendo la discrepancia en los ordenamientos nacionales y esto representa un escollo importante para la construcción de un auténtico derecho cooperativo); se abstiene, igual que la Ley Marco —de modo que no es una influencia apropiada— de aclarar lo referido al elemento lucro cuando, a nuestra consideración, resulta necesario para desechar cualquier atisbo de duda, en cuanto a la naturaleza empresarial de la cooperativa, pero bajo la lógica de la economía social y más cuando ya existe un amplio aporte doctrinario al respecto.

Finalmente, la Ley Marco incluye disposiciones especiales para algunos tipos de cooperativas (cooperativas de trabajo asociado, de ahorro y crédito, cooperativas de vivienda); por consiguiente, es esencial echar un vistazo a la inclusión de disposiciones particulares —sin extraviarnos en el propósito de brindar orientación fundamental de la legislación cooperativa— para las cooperativas de cuidado que están demostrando en diferentes países de la región (Bouchard *et al.*, 2024) cómo es posible atender el tema de la crisis de los cuidados a partir de formas de intercambio monetizado donde el objetivo no es la acumulación y que por tanto son ajenas al mercado capitalista, como el caso del modelo cooperativo. Un último aspecto que nos interesa mencionar es que la Ley Marco recoge los principios de la propia ACI enunciados en Su Declaración sobre la Identidad Cooperativa de 1995 —la última versión de las tres emitidas por la entidad y que también referimos con mayor precisión en las subsecuentes líneas— sin embargo, vale destacar que la interpretación y alcance de algunos de estos se ha venido modificando con el tiempo y, de hecho, otro documento posterior de la ACI, intitulado Plan para una Década Cooperativa (ACI, 2013), actualiza la interpretación de algunos de estos principios; por ende, se amerita retomar su estudio nuevamente en un esfuerzo por actualizar dicha Ley Marco.

Asimismo, autores como García Müller (2022) sostienen que leyes de la región como las de México, Brasil, Argentina, Ecuador y Chile se han venido actualizando a partir de las orientaciones propuestas por la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina de ACI-Américas. Sin embargo, en el

contempla la Ley Marco de la ACI (Parte *in fine* del artículo 3o. de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina: “[...] son personas jurídicas privadas de interés social!”).

análisis que planteamos, a partir de las dos legislaciones estudiadas, se demuestra que, al menos en Brasil y México, lo anterior no es del todo cierto pues se detectan diversas imprecisiones que se alejan de las sugerencias legislativas de la Ley Marco.

Finalmente, recordemos que los aspectos fundamentales del derecho cooperativo surgen de la doctrina, los estudios académicos, prácticas del sector y, sobre todo, de la experiencia más acreditada del derecho comparado de modo que muchas nociones se han actualizado o desarrollado con mayor profundidad durante estos 16 años de vigencia de la Ley Marco y requieren una mayor labor comparatista que involucre a otros países de la región.

Es importante destacar que, tanto la primera Ley Marco auspiciada por la Organización de las Cooperativas de América y la posterior a cargo de ACI-Américas en 2008, han seguido una tendencia de actualización muy común para el caso de los instrumentos de *soft law*. En ese sentido, consideramos que para el ejercicio de *lege ferenda*, que proponemos en este plano regional en materia de legislación cooperativa, resulta oportuno la convocatoria de expertos, desde ACI-Américas y su comisión de derecho cooperativo reflejada en su organigrama, de los diferentes países de la región a través de su participación en seminarios de trabajo e investigación que pueden establecerse de forma híbrida dada la nueva dinámica de interconexión. De hecho, la identificación de expertos no resulta, hoy en día, un desafío insorteable pues la literatura más calificada de la región, así como las comisiones de derecho cooperativo de algunos Colegios de Abogados y abogadas (verbigracia: Costa Rica, Argentina, Brasil), sumado a las comisiones jurídicas de los Centros Internacionales de investigación e información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, conocidos por sus siglas CIRIEC (como el caso de CIRIEC-México) hacen más fácil la tarea de identificación de tales expertos por país y a su vez la convocatoria de los mismos.

Incluso, sumado a lo anterior, dos importantes referentes como Dante Cracogna y Hagen Henrÿ pueden retomar su labor de coordinadores en una tarea de tal envergadura como lo hicieron en épocas pasadas. Sobre todo, si consideramos que sigue vigente su colaboración con la ACI y OIT.

De hecho, la relación de la ACI con la OIT también resulta relevante para sumar a este organismo internacional en una labor de apoyo que brinde mayor legitimidad al proceso.

Por otro lado, la aún vigente y renovada Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria (AIDCMESS) ha emprendido, desde hace cinco años y de forma anual, los Congresos Latinoamericanos de Derecho Cooperativo en distintos países sedes, siendo los autores de esta propuesta parte de su organización e impulso, de modo que también hemos logrado gestionar un espacio de reflexión teórica y práctica alrededor de los temas más acuciantes en la línea del derecho cooperativo y que pueden aportar a tal labor.

Así, podemos lograr un equipo de versados para trabajar en la confección de las pautas o lineamientos del documento que sirva de orientación a la actualización de la Ley Marco para, posteriormente, confrontarlo con los dirigentes y organizaciones cooperativistas representados en la ACI-Américas para recabar opiniones y críticas. Recordemos que cuando hablamos de políticas públicas de cara el sector cooperativista, sean estas normativas u operativas, es esencial llevar a cabo procesos con una lógica del *bottom-up* (de abajo arriba) contrario a los tradicionales procesos *top-down* (de arriba abajo) como bien han documentado doctrinarios como Hintze 2003; Monasterios y Srnec, 2010; Rojas Herrera y Rojas Herrera, 2016; Álvarez Rodríguez, 2017 en lo relativo a los procesos de co-construcción de políticas públicas para la Economía social y sus expresiones asociativas.

Por supuesto, la anterior dinámica engloba un desafío mayor al tratarse de un esfuerzo normativo regional pero no por ello implica excluir a los protagonistas del sector; el único aspecto que resulta desafiante es que estos foros de consulta deban y puedan involucrar a cooperativas más pequeñas vinculadas a las comunidades que no necesariamente tienen una representación en la ACI; en ese tenor, podría abogarse a los ejercicios de reformas legislativas nacionales que estos expertos han emprendido en sus foros domésticos y en los cuales se logrado la consulta de cooperativas más pequeñas basadas en esquemas de solidaridad mayores dado su potencial para comprometerse con otros ámbitos de la sociedad y una mayor propensión a reinvertir los beneficios obtenidos en el mismo territorio donde se generan (Guridi y Pérez de Mendiguren, 2016). Esto también implica valerse de los estudios comparados que se han expuesto a nivel de diferentes países de la región como el que exponemos en esta investigación.

Por añadidura, consideramos imperioso retomar el proceso de razonamiento y diseño metódico de una Ley Modelo sobre Cooperativas para América Latina construido de “lo local a lo global” y no en sentido inverso. Recordemos que las cooperativas como entidad de la economía social registran prácticas en territorio que van configurando su esencia, esa localización en buena medida se ha de proyectar en la racionalidad pragmática y teleológica que debe cumplir la norma jurídica cooperativa. Por consiguiente, las regulaciones domésticas vigentes, con sus pro y contras, deben ser examinadas a efectos de aportar a este proceso de armonización mediante una ley patrón que oriente a los legisladores sin alterar las particularidades nacionales, pero procurando regular aspectos sustantivos comunes.

Estamos firmemente convencidos de que un esfuerzo de tal índole deriva en un marco jurídico planetario eficaz y homogéneo como le llama García Jiménez (2010); las cooperativas a nivel internacional serán visibilizadas y reconocidas como entes que promueven la creación de empleos y la promoción de una completa participación de toda la población en el desarrollo económico, social y ambiental.

Después de todo lo razonado previamente, destacamos algunos elementos e instituciones claves, tal cual lo exige el método comparatista, de las legislaciones objeto de estudio que pueden sumar a un esfuerzo de armonización:

2. Naturaleza y concepto de la entidad cooperativa

Las discrepancias en cuanto a la naturaleza jurídica y concepto que se le atribuyen a la cooperativa en las legislaciones mexicana y brasileña es un elemento que caracteriza a todos los ordenamientos cooperativos vigentes en los países de la región. Lo mercantil y civil suelen entrar en tensión cuando se trata de atribuir una naturaleza al ente cooperativo. Incluso encontramos discrepancias de carácter jurídico-formal en el andamiaje mexicano, pues el párrafo octavo del artículo 25 de su Constitución Federal refiere que la cooperativa es un ente del sector social de la economía, así también, replicado en la Ley de Economía Social de 2012 (artículo 4o., fracción IV),⁵ pero como

⁵ México cuenta desde el 2012 con una Ley reglamentaria del párrafo octavo artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Economía Social y Soli-

hemos referido anteriormente, la ley comercial la identifica como sociedad mercantil y por consiguiente la LGSC forma parte de tal ordenamiento mercantil. Estas contradicciones y ambigüedades en varios ordenamientos devienen precisamente de esa falta de acuerdo en cuanto a la naturaleza del ente.

En tal sentido, es evidente que se debe realizar un primer esfuerzo por homologar estos criterios doctrinales y legales en relación con su naturaleza, como bien apunta el principio de *autonomía e independencia* de la ACI que conlleva una emancipación no solo del movimiento cooperativo sino de una auténtica soberanía legislativa.

Asociación, sociedad mercantil, civil o una entidad *sui generis* son las propuestas que sobresalen en la literatura especializada; por su parte, nosotros nos sumamos a la vertiente doctrinal que reconoce a la cooperativa como una categoría autónoma. No puede ser un ente con carácter societario por cuanto carece del ánimo de lucro en sentido estricto. Por otro lado, se niega que sean asociaciones, pues estas no alcanzan a englobar su contenido empresarial y además, por tener una serie de rasgos diferenciadores que delimitan su identidad, según Rodríguez Musa (2020). De modo que nos alejamos de las dos definiciones brindadas por las leyes mexicana y brasileña y pugnamos por una labor jurídica que reflexione sobre la admisión de un *tercer género*, como señala Cuesta (1981).

De hecho, en cuanto a su concepto, no se rescatan elementos sobresalientes de las legislaciones objeto de estudio; por ende, es necesario partir de una de las definiciones más aceptadas por el sector, la contenida en la Recomendación 193 de la OIT y a su vez avalado por la ONU:

El término “cooperativa” designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática.

Un aspecto que sí resulta diferente en ambas legislaciones es el tipo de personas de derecho que pueden conformar una cooperativa. En el caso

daria. Entre tanto en Brasil, su Cámara de diputados aprobó el 27 de noviembre de 2024 el proyecto de Ley 6606/19 para la Política Nacional de Economía Solidaria.

de México no se permite la participación de personas jurídicas como socios cooperativistas y precisamente este ha sido uno de los aspectos más señalados en ejercicios de *lege ferenda* que no se han podido materializar; de hecho, esta disposición legal establecida en el artículo 2o. de la LGSC limita el acceso de cooperativas a los créditos e inclusión financiera que ofrecen las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, relegando a las cooperativas de producción y consumo a la banca tradicional. Si bien comprendemos el peligro que representa para el modelo cooperativo admitir personas jurídicas que pueden ser de tipo capitalista, la disposición del artículo 6o., fracción I de la LGC de Brasil es mucho más flexible al permitir “la admisión de personas jurídicas cuyo objeto sea el mismo o conexo de actividades económicas que las personas naturales o, incluso, las que no sean ganancia”.

3. *Los principios de la entidad cooperativa*

Los principios cooperativos fueron introducidos por la experiencia europea de la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale en 1844. En ese sentido, son considerados como pautas de conducta para el cumplimiento de valores (Moreno Fontela, 2017) —conceptos de fondo ideológico que fijan la manera de actuar y pensar del individuo cooperativista y deducidos de sus propias experiencias prácticas (Souza De, 2017)— y que son indispensables en una legislación de este tipo como fuente obligatoria de interpretación y aplicación subsidiaria a la ley. Posteriormente, la ACI se ha dado a la tarea de sistematizar los principios universales del cooperativismo en tres versiones: 1937, en París Francia, que concluyó con la aceptación de un proyecto que consagraba siete principios; 1966, en Viena, Austria, con la aprobación de seis principios; 1995, con la Declaración de Identidad Cooperativa que tuvo lugar en un Congreso en Manchester, Inglaterra, y abordó siete principios en total, esta Declaración es el referente actual.

En relación con estos principios, ambas legislaciones analizadas presentan coincidencias y discrepancias con los reconocidos por la Declaración sobre Identidad Cooperativa de la ACI (1995) y que fueron retomados en la versión 2008 de la Ley Marco ACI-Américas:

I. Asociación voluntaria y abierta.

II. Control o administración democrática por parte de los socios.

Ambas legislaciones tienen una referencia genérica a este principio; pero, tal cual expondremos en líneas más adelante, del resto de las disposiciones jurídicas se desprende una inadecuada recepción de esta máxima de la gestión democrática.

III. Participación económica de los socios.

México en su LGSC, artículo 6o., fracción IV, señala la distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios. Por su parte, la ley brasileña dispone la limitación del número de participaciones por cada miembro; sin embargo, puede darse el establecimiento de criterios de proporcionalidad (LGC, artículo 4o., fracción III) si esto favorece los objetivos sociales de la cooperativa.

IV. Autonomía e independencia.

Este cuarto principio es retomado en la Declaración de la ACI en el siguiente tenor:

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.

Tanto México (artículo 6o., fracción VII) como Brasil (artículo 4o., fracción IX) se limitan a señalar la neutralidad política e indiscriminación religiosa, racial y social. Como señala Martínez Charterina (2019) desde la génesis de la cooperativa de Rochdale hasta la reforma de dichos principios por la ACI en 1937, este cuarto principio se vinculó a la exigencia de neutralidad política e ideológica. No obstante, las adecuaciones que posteriormente realizó la ACI en sus subsecuentes versiones se alejan de este sentido y, de hecho, lo reafirma en su Plan para una Década Cooperativa (ACI, 2013) pues en el capítulo quinto retoma la relevancia de obtener capital fiable para las cooperativas al mismo tiempo que se garantice el control por parte de los socios. Por consiguiente, concluimos que el principio no se recupera oportunamente en tales legislaciones; nos sumamos a las voces de quienes han advertido

(Martínez Charterina, 2019 y Rojas Herrera, 2023) que en los países en desarrollo se ha dado un control y supervisión de los sectores tradicionales cooperativos más que un auténtico fomento y promoción en concordancia con el espíritu de este cuarto principio.

V. Educación, formación e información.

Brasil se refiere a la indivisibilidad del fondo de asistencia técnica educativa (LGC, artículo 4o., fracción VIII) y exige al menos el 5% de los excedentes netos determinados en ejercicio (LGC, artículo 8o., fracción 2). México agrega además una “[...] educación en la economía solidaria” (LGSC, artículo 6o., fracción V); sin embargo, señala que la Asamblea General deberá disponer un porcentaje no inferior al 1% de los excedentes netos del mes (LGSC, artículo 59).

VI. Colaboración/ cooperación entre cooperativas.

Integración cooperativa le llama la legislación mexicana en artículo 6°, fracción VI, LGSC.

VII. Preocupación/ interés por la comunidad.

Ninguna de las legislaciones hace alusión alguna a este principio.

Finalmente, es válido rescatar que México agrega como principio la *promoción de la cultura ecológica* (LGSC, artículo 7o., fracción VIII).

A partir de lo anterior se concluye que estas legislaciones no recuperan algunos de los principios universales decretados por la ACI; asimismo, si se analiza el resto de los articulados de ambas moradas legislativas se desprende, tal cual lo comprueba Rojas Herrera (2023), que algunos principios como la gestión democrática no se desarrollan adecuadamente. Por ejemplo, en Brasil se admiten para las cooperativas centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas (con excepción de las de crédito) la posibilidad de optar por el criterio de proporcionalidad (LGC, artículo 4o., fracción V). México, por su parte, en las federaciones y Confederación Nacional de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP) el gerente general es asimilado a instancia de dirección y el voto de las cooperativas y federaciones afiliadas puede ser ponderado, en función incluso del capital (LGSC, artículo 78 bis 8 y bis 9).

4. *Flexibilidad del ordenamiento jurídico en los procesos de constitución de la sociedad cooperativa*

Las leyes mexicanas y brasileñas todavía presentan exigencias que continúan complejizando la constitución de las cooperativas, aunque ambas permiten la intervención de autoridades de los diferentes niveles de gobierno con el fin de acreditarlas (sección IV del capítulo I, LGC, Brasil) (artículo 12, párrafo *in fine*, LGSC, México), en la práctica esto no se proyecta. Se ha reiterado la necesidad de flexibilizar estos procesos, o al menos dar un tratamiento diferenciado a cooperativas con determinado fin social y que pretendan mantener un vínculo auténtico con las comunidades y sus territorios, por ejemplo, Brasil y el caso de las cooperativas escolares (LGC, artículo 19).

Si comparamos a la cooperativa con la sociedad por acciones simplificadas (SAS), por ejemplo, cuya relevancia se ha acrecentado y defendido en la última década pues es un reflejo de la llamada “sociedad unipersonal”, identificamos que una SAS, en México, se puede constituir en 24 horas, aproximadamente, a través de un procedimiento ágil en la página web de la Secretaría de Economía mexicana y sin intervención del Fedatario Público. El potencial transformador de la cooperativa como un modelo no capitalista también debe ser igualmente defendido en aras de trazar un procedimiento de constitución e inscripción mucho más ágil, sencillo, accesible y asequible para los interesados. En caso contrario, se ha demostrado que esto desincentiva a grupos y colectivos, con experiencias exitosas de ESS, a transitar hacia la formalidad bajo el esquema legal de una cooperativa (González Rivera, 2022).

Por ahora, ninguna de las dos legislaciones aporta en el cometido de flexibilizar estos procesos.

5. *Vigilancia e intervención de las autoridades para el buen funcionamiento de la cooperativa y una representación adecuada del sector*

Es importante destacar una de las causales de disolución de la sociedad cooperativa que regula la legislación brasileña “*por la interrupción de sus actividades por más de 120 días*” (LGC, artículo 63, fracción VII). En México no existe

dicha causal —el resto de supuestos son similares en ambas legislaciones— y en la práctica, una de las razones por las cuales el gobierno mexicano federal del anterior sexenio (2018-2024) —recientemente concluido al momento de presentar esta reflexión— ha argumentado, en diversos coloquios celebrados, un cierre de varios programas y convocatorias de financiamiento a las cooperativas se debe a la creación de “cooperativas fantasmas” que, a decir de las autoridades del Instituto Nacional de la Economía Social,⁶ solo buscan el recurso disponible pero sin llevar a cabo actividades en el marco de la Economía Social.

Aunque, México posee una disposición legal (LGSC, artículo 20) que atribuye una facultad de vigilancia e intervención de las dependencias locales o federales, en la práctica mexicana no se constata tal actividad; y es por ello que muchas cooperativas se han apartado de la lógica solidaria acercándose peligrosamente a la esencia capitalista mediante su corporativización. Resulta necesario incorporar disposiciones que orienten una supervisión adecuada de las cooperativas sin que ello implique una intervención estricta y estatal en detrimento de su autonomía.

La legislación brasileña corrobora que el poder público a través de la administración central de los órganos ejecutivos federales competentes por iniciativa propia o a requerimiento, intervendrán en la cooperativa por la suspensión de las actividades sociales durante 120 días consecutivos (artículo 93, fracción III).

Es decir, igual que Rodríguez Musa (2013) no somos partidarios de eliminar por completo instancias de fiscalización y promoción del sector; pues quienes alegan tal postura argumentan que no han funcionado adecuadamente por la corrupción y manipulación política. No obstante, dicho desmantelamiento traería como resultado lo que ha acontecido en México, es decir, un sector cooperativo en buena medida desunido —pero con recientes y constantes atisbos de lucha por seguir impulsando acciones— de modo

⁶ Vale destacar que esta es una forma de justificar el importante decremento presupuestal que ha sufrido ese órgano desconcentrado en la administración referida (2018-2024). En 2018, se registró una disminución con un presupuesto asignado de 629.4 millones de pesos (mdp); a diferencia de lo que la entidad recibía en 2012 —fecha de su creación— 2,446.9 millones de pesos (mdp) (CEFP, 2023).

que no hay condiciones objetivas para justificarlo. El Estado debe mantenerse activo por medio de entidades públicas y con amplia proyección local.

En cuanto a la representatividad e integración del movimiento cooperativo nacional, en México, los artículos 76 a 78 de la LGSC disponen la creación del Consejo Superior del Cooperativismo (CSC) cuya integración debe realizarse por las confederaciones nacionales e instituciones u organismos de asistencia técnica al cooperativismo; sin embargo, como parte de las lagunas legales de la propia ley, no se determina el número de confederaciones nacionales necesarias, la instancia gubernamental encargada de convocar y legitimar su constitución (Rojas Herrera, 2023). Por lo que refiere a Brasil, la representación del sector estará a cargo de la Organización de Cooperativas Brasileiras (OCB). La ley describe claramente sus funciones y, a su vez, determina que será un órgano técnico-consultivo del gobierno; estará constituida por entidades, una por cada Estado, Territorio y Distrito Federal (LGC, capítulo XVI).

En conclusión, resulta relevante la presencia de una real representación del sector con la capacidad y los medios para interactuar con los actores gubernamentales adecuados en aras de trazar la política pública normativa y operativa requerida. Igualmente, esto conllevaría una unidad orgánica que les permita definir un perfil a partir de la identidad colectiva construida por todos sus integrantes.

6. *¿Con o sin fines de lucro?*

México pareciera impregnar de lucro al ente cooperativo al considerarlo como una sociedad mercantil. De hecho, en las primeras leyes especiales del sector había una prohibición de lucro para las cooperativas, sin embargo, con la ley de 1994 se abandona ese criterio en el sentido de que no podían perseguir fines lucrativos. Mientras tanto en Brasil, su ley vigente destaca que será una actividad económica sin ánimo de lucro. Hay intensos debates en la doctrina en relación con este aspecto de la cooperativa y a continuación exponemos algunos criterios.

Desde un punto de vista más disciplinario enfatizamos que en la cooperativa se suprime la ganancia del socio capitalista ya que los trabajadores son a su vez dueños de la empresa; por consiguiente, no hay un lucro subjetivo

vo. Eso no demerita el hecho de que un emprendimiento cooperativo sí debe ser rentable y como declara Hagen (2013) citando a Münkner:

Cuando una entidad es o llegar a ser económicamente autosustentable, y cuando se dedica a actividades económicas o incluso constituye una empresa, debe producir un resultado positivo [...] esto no significa que el único objetivo de la actividad o empresa, deba ser la producción de un lucro en el sentido estricto de un beneficio capitalista. (p. 39)

El lucro debe ser entendido como un término económico que consiste en la obtención de una utilidad o ganancia por medio de la especulación, esta última se refiere a las variaciones en los precios de compra y venta. Por otro lado, según Dávalos Torres (2010) “la ganancia es el excedente que se obtiene de los ingresos sobre los egresos, es decir, las ganancias se obtienen cuando los ingresos por una actividad son mayores que los costos generados para realizarla” (p. 52).

De tal forma que la actividad cooperativa sí puede y debe desarrollar una actividad económica, el posible rendimiento obtenido es conocido como excedente en dicha materia, pero tiene el propósito de atender en forma *interna-no egoísta* las necesidades y deseos legítimos de la comunidad y sus asociados, y no con la intención de repartirlos de forma proporcional a la aportación de cada socio, pues incluso la distribución de excedentes en las leyes mexicana y brasileña atiende a pautas distintas según el tipo de cooperativa de que se trate.

Es decir, debemos diferenciar, como lo ha hecho la doctrina italiana, el lucro en sentido estricto, o como refiere Cámara Águila (2001) hay una diferencia entre un ánimo de lucro objetivo que refiere a la finalidad de una persona jurídica de obtener una ganancia y el ánimo de lucro subjetivo que conlleva la finalidad de los socios en participar en el reparto de las ganancias obtenidas por la sociedad.

Para Fici (2015), el fin de mutualidad es el que caracteriza a las cooperativas y debe ser diferenciado tanto del fin lucrativo como no lucrativo, aunque también asegura que, desde un punto de vista teórico, comparte atributos de ambos. En ese sentido, para él (Fici, 2015, p. 83) “las cooperativas están concebidas por ley como entidades que conducen una empresa en el interés

de sus socios como consumidores, proveedores o trabajadores de la misma empresa”.

A lo anterior se le identifica como fin de mutualidad y dicho aporte nos permite apaciguar la disyuntiva que existe en cuanto al lucro, no lucro o lucro objetivo y subjetivo, pues en la doctrina encontramos distintos discípulos de ruta de cada una de estas teorías. Ese fin de mutualidad conlleva, por un lado, beneficiar a los asociados y por otro, el desarrollo de una concreta actividad de empresa para lograr el primer objetivo; y oportunamente, algunas leyes cooperativas otorgan una denominación específica a esa “actividad” y la subordinan a una disciplina particular. En España, la legislación se refiere a “actividad cooperativizada”, en Italia, “relaciones mutualistas” y en América Latina, “acto cooperativo” (Fici, 2015).

7. El acto cooperativo

Establecer el adecuado alcance del acto cooperativo resulta medular para defender la autonomía científica de esta área del derecho. Sin lugar a duda, México nos ofrece una definición limitada al referir que dicho acto está relacionado con la organización y funcionamiento interno de las sociedades cooperativas (LGSC, artículo 5o.). Brasil, por su parte, amplía la concepción y contempla aquellos que se practican entre las cooperativas y sus socios y viceversa, además de las cooperativas entre sí cuando se asocian (LGC, artículo 79).

Este concepto brindado por la legislación brasileña es similar al regulado por el artículo 7o. de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina de la ACI para las Américas. Ciertamente estos actos “se hallan sometidos al Derecho Cooperativo con lo cual se deslinda la aplicación de otras figuras o normas jurídicas extrañas a la naturaleza cooperativa” (ACI, 2009).

8. Dedicarse a cualquier actividad económica lícita con el respaldo de acciones y programas de fomento

El artículo 8o. de la LGSC mexicana y el artículo 5o. de la LGC brasileña refieren que las cooperativas podrán adoptar cualquier tipo de servicio, operación o actividad económica lícita, sin embargo, es relevante que esta disposición no se convierta en “letra muerta” como sucede en muchos paí-

ses de América Latina, por ejemplo, en México. El propio sector cooperativista ha indicado, en varias intervenciones públicas, que al momento no se han podido crear cooperativas fuertes en materia de salud, agroalimentarias y energéticas.

En cuanto al fomento y financiamiento identificamos que Brasil llegó a contar con un Banco Nacional de Crédito Cooperativo creado con la Ley 1412 de 1952; lamentablemente después de varias reestructuraciones fue extinguido por la Ley 8029 de 1990; este banco mantenía líneas específicas de crédito para las cooperativas según su naturaleza y objeto social, con interés moderado y adecuado sistema de garantías.

En el caso de las cooperativas de crédito brasileras se registra que, tanto el Consejo Monetario Nacional como el Banco Central de Brasil, han implementado varias medidas con el objeto de promover el desarrollo de este tipo de cooperativas (BCB, 2019). Por su parte, la Ley complementaria 161/2018 autoriza a las cooperativas de crédito a captar depósitos de los municipios, sus órganos y dependencias, y las empresas bajo su control. A diferencia de México, país en el cual; a partir de nuestra participación en el Centro Internacional de Investigación y Documentación de la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-México); hemos registrado algunas experiencias en las cuales las cooperativas se organizan para destinar cierto porcentaje de sus excedentes con el propósito de constituir fondos y posteriormente brindar financiamiento a las de su propio grupo dado el limitado acceso que cooperativas pequeñas tienen al crédito en la banca tradicional.

9. Mecanismos alternos de solución de controversias

Rescatable es que México contemple en su ley una Comisión de Conciliación y Arbitraje (artículo 16, fracción XI). Recordemos que estos métodos alternos de solución de controversias (masc) son instrumentos que evitan litigios prolongados y costosos que pueden perturbar las relaciones de confianza y solidaridad imperantes en las figuras cooperativas, y privilegia soluciones objetivas y económicamente ventajosas.

V. Conclusiones

Ciertamente, existe heterogeneidad entre los ordenamientos jurídicos cooperativos tal y como se logró evidenciar en el caso específico de México y Brasil, a estas diferencias habría que agregar las disputas políticas y económicas que caracterizan a nuestras naciones latinoamericanas; sin embargo, también este estudio pudo demostrar que hay elementos comunes y líneas de tendencia que se pueden rescatar para un esfuerzo unificador, respetando contextos y factores endógenos que caracterizan a la economía social y solidaria y sus diferentes formas asociativas en la región de América Latina.

Vale mencionar que los aportes que hemos destacado son solo algunos de los elementos de la teoría del derecho cooperativo que un esfuerzo armonizador y unificador transnacional debe contemplar. Recordemos que una Ley Modelo sirve como orientación a los legisladores nacionales y estos pueden disponer total o parcialmente de su contenido a efectos de proyectarlo en una ley nacional; si en el ámbito del derecho mercantil internacional la comunidad empresarial internacional ha sido capaz de organizarse y crear una legislación de *soft law* con observancia y aplicación mundial que responde a sus prácticas y usos, ciertamente el sector cooperativo tiene la capacidad para emprender tales esfuerzos y de hecho este estudio ha destacado algunos ya registrados a lo largo de las últimas décadas.

Por consiguiente, a partir de la identificación de aspectos positivos y otros negativos de las legislaciones domésticas en un *diálogo vertical*, y por supuesto revisando los esfuerzos internacionales y regionales que ya se han registrado en distintas latitudes en materia de derecho cooperativo en un “diálogo de fuentes horizontal”; consideramos que devendría en una propuesta de Ley Modelo que persuadiría a los Estados a reformar y modernizar sus leyes para incorporar las últimas tendencias en la materia.

En cuanto a los coordinadores de este esfuerzo, claramente ya existen espacios transnacionales en los cuales se discute la importancia de un marco normativo cooperativo, verbigracia, la OIT. Aunque sus bases constitutivas determinan que sus proposiciones deben revestir la forma de convenios internacionales o recomendaciones, por lo que esta labor puede estar nuevamente a cargo de ACI-Américas; dada su naturaleza privada es relevante la influencia e intercambio con otros organismos como la OIT y el Grupo

de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (ESS), pues las actualizaciones que se han hecho a la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina han estado orientados por los trabajos de la OIT (Recomendación 193) y la ONU misma (Resolución A/56/73 E/2001/68 sobre la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas).

Armonizar la legislación cooperativa tiene un impacto no solo meramente legal, sino que también permitiría visibilizar el sector, y a su vez, coadyuvar para la autonomía científica y didáctica de un auténtico derecho cooperativo. Son todavía pocos los juristas interesados en el estudio de esta parcela del derecho, y por ende, en la actualidad, las reflexiones realizadas por el operador jurídico en relación con los aspectos legales del cooperativismo se llevan a cabo desde la tradición del derecho mercantil y civil. Diversas parcelas jurídicas como el derecho ambiental o derecho informático atravesaron desafíos de distintas índoles para alcanzar una autonomía científica y didáctica, pero al final han logrado defender un objeto, sujeto y método propio que encasillan su razonamiento de forma independiente al resto de áreas de la ciencia jurídica.

Un marco legal general para las entidades cooperativas que sea eficaz y actual puede favorecer el desarrollo posterior de legislación especial de corte nacional que regule a los diferentes tipos cooperativos en cada país, y a su vez, otras normas de fomento al sector. Por supuesto, estas normas de fomento se deben diseñar a lo interno de cada país atendiendo a su política económica y social.

Finalmente, creemos que se debe continuar con el relevamiento del *status* de la legislación del resto de países de la región, teniendo en cuenta las demandas y necesidades presentes del movimiento cooperativo. Con este aporte escrito nos sumamos a los esfuerzos de promover el desarrollo del derecho cooperativo regional desde la perspectiva y esfuerzos comparatistas, destacando los puntos de coincidencia y convergencia para proveer una guía acerca de las pautas homogéneas que se consideran idóneas para legislar sobre aspectos sustantivos de la cooperativa en la región latinoamericana.

VI. Referencias

- Alianza Cooperativa Internacional [ACI]. (1995). Declaración sobre la identidad cooperativa. <https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>
- Alianza Cooperativa Internacional [ACI]. (2013). Plan para una Década Cooperativa. <https://ica.coop/sites/default/files/2023-08/Blueprint%20for%20a%20Co-operative%20Decade%20-%20Spanish.pdf>
- Alianza Cooperativa Internacional [ACI]. (2020). *Mapeo Cooperativo: Datos estadísticos. Informe Nacional Brasil*. Alianza Cooperativa Internacional y Cooperativas de las Américas.
- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas [ACI]. (2009). *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*. San José: ACI. <https://repositorio.coomeva.com.co/server/api/core/bitstreams/e55261a2-b340-4df3-ac98-3622b01965ca/content>
- Álvarez Rodríguez, J. F. (2017). Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas. Pontificia Universidad Javeriana.
- Alves Soares, E. (2020). *Análisis del marco legal cooperativo dentro del Convenio ICA-UE*. São Paulo: Cooperativas de las Américas. Región de la Alianza Cooperativa Internacional.
- Banco Central do Brasil [BCB]. (2019). Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf
- Bouchard, M. J., Marcuello Servós, C., y Álvarez Rodríguez, J. (2024). *Economía social y solidaria y género. Una mirada desde Iberoamérica*. OIBESCOOP, CIRIEC Internacional. CIRIEC España, Ministerio del trabajo y economía social España.
- Cabrera Ramírez, A. K. (2015). Trascendencia de las cooperativas en México: Análisis documental del impacto socioeconómico en comunidades rurales. *Strategy, Technology & Society*, 1(1), 104-120.
- Cámara Águila, M. (2001). El ánimo de lucro en las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual. *Revista de Propiedad Intelectual* (9), 9-28.

- Centro de Estudio de Finanzas Públicas (CEFP). (2023). *Nota informativa “Recursos Federales para la Economía Social y Solidaria”*. Cámara de Diputados LXV Legislatura. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0822023.pdf>
- Chaves Ávila, R., Monzón Campos, J., Pérez de Uralde, J. y Radrigán, M. (2013). La economía social en clave internacional, cuantificación, reconocimiento institucional y visibilidad social en Europa, Iberoamérica y Norte de África. *REVESCO*, (112), 122-150. http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v112.43069
- Chaves, R. y Monzón, J. (2012). Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development. *Service Bussines*, (6), 5-26. DOI 10.1007/s11628-011-0125-7
- Cobos, J. A. (1950). Aspectos del movimiento cooperativo en México. *Investigación Económica*, 10(3), 361-363.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2021). *Resultados de la Pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes_Pobreza_Evaluacion_2020.aspx
- Cracogna, D. (2009). Nueva versión de la Ley Marco para las cooperativas de América Latina. *CIRIEC*, (20), 1-18.
- Cuesta, E. (1981). Naturaleza jurídica de las cooperativas. *Revista de Idelcoop*, 8(31), 1-11.
- Dávalos Torres, M. S. (2010). *Manual de Introducción al Derecho Mercantil*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Defourny, J. (1992). Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En J. L. Monzón, y J. Defourny (Eds.), *Economía social. Entre economía capitalista y economía pública* (pp. 79-104). CIRIEC-España.
- Ferrante, A. (2016). Entre derecho comparado y derecho extranjero. Una aproximación a la comparación jurídica. *Revista Chilena Derecho*, 43(2). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000200010>
- Fici, A. (2015). La función social de las cooperativas: notas de derecho comparado. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 117, 77-98. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48146
- Fritz-Krockow, B. (1986). Evaluación del cooperativismo mexicano. *Comercio Exterior*, 36(9), 789-796.

- Gaiger, L. I. (2019). La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. *Revista Cultura Económica*, (97), 65-88.
- García Jiménez, M. (2010). La necesaria armonización internacional del derecho cooperativo: caso español. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (102), 79-108. <https://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/REVE1010330079A>
- García Müller, A. (2022). *Enciclopedia de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria*. CIRIEC Colombia.
- González Rivera, T. V. (2022). El asociacionismo difuso en el territorio: Entre la formalidad e informalidad de los entes de la economía social en México. *Cooperativismo & Desarrollo*, 30(122), 1-32. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2022.01.08>
- González Rivera, T. V. y Martínez Regino, R. (2021). La eficacia de los derechos humanos a través del enfoque de la economía social y solidaria. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época* (1), 6-27.
- Guridi Aldanondo, L. y Pérez de Mendiguren, J. C. (2016). La Economía social y solidaria, las capacidades colectivas y el desarrollo humano local. En C. Puig (Ed.), *Economía social y solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas* (pp. 171-184). Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Hagen, H. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*. Organización Internacional del Trabajo.
- Hintze, S. (2003). Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas públicas para la economía social y solidaria. *Sociedad, Estado y Administración Pública* (pp. 1-14). Biblioteca Virtual TOP.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE] (2022). *Censo Demográfico 2022*, IBGE, Brasil. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE] (2022). *Síntesis de indicadores sociales*. IBGE, Brasil. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=1>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020). *Resultado Censo Población y Vivienda 2020*. INEGI, México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198060.pdf

- Izquierdo Muciño, M. (2012). Comentarios en torno a las sociedades cooperativas en México. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (46), 53-64.
- Izquierdo Muciño, M. (2021). Agrupación entre cooperativas en México a través de sus leyes. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, (59), 21-49.
- Laville, J. (2015). *Asociarse para el bien común, Tercer sector, economía social y economía solidaria*. Icaria Antrazyt.
- Lerner, P. (2004). Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (111), 919-966.
- Martínez Charterina, A. (2019). El principio de autonomía e independencia de las cooperativas desde una perspectiva histórica y doctrinal. *Deusto Estudios Cooperativos*, (13) 19-28.
- Mochi Alemán, P. (2019). La agricultura familiar y la economía social: dos conceptos y prácticas compatibles. En P. O. Mochi, A. Camhaji Samra, A. Acosta Long, G. Belletti *et al.* (Eds.), *Otras economías, otros desarrollos: Agricultura familiar y economía social* (pp. 19-37). Foro consultivo científico y tecnológico A. C.
- Monasterios, C. S. y Srnc, C. (2010). *La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social*. Universidad de Buenos Aires.
- Morán, G. (2002). El derecho comparado como disciplina jurídica: la importancia de la investigación y la docencia del derecho comparado y la utilidad del método comparado en el ámbito jurídico. *Anuario de la Facultad de Dereito da Universidade da Coruña*, (6), 501-530.
- 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. <https://doi.org/10.5209/REVE.54923>
- Pérez de Mendiguren Castresana, J. C., Etxezarreta Etxarri, E. y Guridi Aldanondo, L. (2009). *Economía social, empresa social y economía solidaria*. REAS Euskadi.
- Polanyi, K. (2017). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Musa, O. (2013). La autonomía cooperativa y su expresión jurídica . Una aproximación crítica a su actual implementación legal en Cuba. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, (47), 129-155.

- Rodríguez Musa, O. (2020). La asesoría jurídica en pos de la identidad cooperativa. Potenciales contribuciones a las cooperativas no agropecuarias cubanas. *Deusto Estudios Cooperativos* (15), 59-85. <https://doi.org/10.18543/dec-15-2020pp59-85>
- Rojas Herrera, J. J. (2016). Reflexiones generales en torno al significado y alcances del reconocimiento constitucional de la existencia del sector social de la economía mexicana en el contexto del sector cooperativo. *Relaciones*, 146, 251-281.
- Rojas Herrera, J. J. (2020). *Políticas públicas de fomento a las cooperativas e instituciones relacionadas al sector en México*. CEPAL.
- Rojas Herrera, J. J. (2023). Evaluación del grado de adopción de los principios cooperativos en la legislación mexicana. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(165), 285-313. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.165.18613>
- Rojas Herrera, J. J. y Rojas Herrera, M. (2016). Co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015. *Argumentos UAM Xochimilco*, (80), 125-151.
- Schujman, M. (2018). Historia del derecho cooperativo. En M. Schujman, D. Aparicio Meira, y R. Chavez Guaido (Coords.), *Coleção Direito e Cooperativismo* (pp. 21-29). Juruá.
- Souza, L. de (2017). *Cooperativas de Crédito. Regulação do CMN e os valores cooperativos*. Juruá Editora.
- Stock, M. (2012). Economía solidaria en Brasil: Historia y actualidad. *Cuadernos Electrónicos Iberoamericanos*, 1-8.
- Teixeira, T. C. y Soler Domingo, A. (2002). La conformación del cooperativismo en Brasil: tendencias y desafíos en el Siglo XXI. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (43), 205-226.
- Universidad Autónoma de Guerrero [UAGRO] (2020, noviembre 25). Estructural curricular global de la Maestría en Economía Social. <http://mecomiasocial.uagro.mx/inicio/index.php/estructura-por-semester>
- Valko, L. (1969). El nuevo derecho cooperativo de Brasil. *Estudios cooperativos*, (17), 43-58.
- Watkins W. (1986). *Cooperative Principles, today and tomorrow*. Holyoake Books.

Cómo citar

IIJ-UNAM

González Rivera, Tatiana Vanessa y Nagao Menezes, Daniel Francisco, “Estudio comparado de la legislación cooperativa México-Brasil. Aprendizajes para la armonización del derecho cooperativo latinoamericano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 57, núm. 171, 2024, pp. 153-185. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2024.171.19477>

APA

González Rivera, T. V. y Nagao Menezes, D. F. (2024). Estudio comparado de la legislación cooperativa México-Brasil. Aprendizajes para la armonización del derecho cooperativo latinoamericano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57(171), 153-185. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2024.171.19477>