

Análisis comparativo de la legislación de cooperativas de Centroamérica y Panamá

Por

FERNANDO CHAVES NÚÑEZ

(Jefe del Departamento de Cooperativas de la Organización de Estados Americanos)

I. INTRODUCCION

El objeto de este estudio es presentar un cuadro realista y crítico de las legislaciones de cooperativas en las Repúblicas Centroamericanas y Panamá, puntualizando sus caracteres salientes y principales problemas. Empero, el análisis es precedido de comentarios que tratan de ubicar a las sociedades cooperativas dentro del derecho social y de enunciar esas legislaciones, de manera que desde un inicio se tenga una idea clara de lo que ellas representan.

No se limita posteriormente al examen jurídico de las legislaciones mencionadas, sino que considera también aquellas normas que afectan a las cooperativas en su administración y estructura financiera. Con esto se intenta demostrar que una buena ley de cooperativas no es un simple y abstracto ente jurídico, sino un todo integrado en el que esas organizaciones populares deben asimismo enfocarse como asociaciones de personas y empresas. Por lo tanto, es necesario aplicarles modernos principios de administración de empresa y de economía,

para que así funcionen con el máximo de eficiencia y, en consecuencia, puedan competir exitosamente y justificar su existencia ante sus afiliados.

Con este estudio se quiere finalmente provocar una evaluación objetiva de la materia comentada, con miras a estimular a los dirigentes cooperativistas y a los legisladores a idear medios para su perfeccionamiento, acelerando así el desarrollo y la expansión técnica del movimiento en Centroamérica y Panamá.

II. LA LEGISLACION DE COOPERATIVAS DENTRO DEL MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO SOCIAL

La Ley es, en parte, producto directo de una estructura social, económica y cultural determinada, y su aplicabilidad en el tiempo y espacio depende de si ha sido concebida con un criterio justo y realista, y si sus principios básicos se adaptan a situaciones distintas a las del país en que originalmente fue promulgada.

El cooperativismo, al nacer en Inglaterra en 1844, en pleno auge de la revolución industrial, no era un movimiento que se acomodaba al sistema económico imperante, y por esto estuvo, por muchos años, huérfano de una legislación que lo definiera y amparara permitiendo su normal desenvolvimiento. Fue entonces, como lo es ahora, un factor importante en la concepción y desarrollo del derecho social.

Cabe, pues, preguntarse cómo se puede formular un concepto jurídico del derecho social, y para ello seguimos el ordenamiento que hace Lucio Mendieta Núñez en su libro *El Derecho Social*. (1) El distinguido jurista y sociólogo mexicano señala que es preciso determinar cuáles son las leyes con que se pretende configurarlo; segundo, analizarlas para ver si hay en ellas un fondo común que justifique su unidad sustancial; tercero, probar que sus principios son diferentes de los que sustentan las normas conocidas del Derecho, y cuarto, descubrir sus fundamentos sociológicos.

Comencemos por examinar con criterio jurídico cuál es el

(1) México, D. F., Porrúa, 1953.

tipo de leyes que da contenido y forma al derecho social. Ellas son, por ejemplo, las leyes de trabajo, agrarias, de seguros sociales, de cooperativismo, cuyos objetivos no son la simple reafirmación de derechos individuales, sino el fortalecimiento de los derechos de la sociedad por medio de infraestructuras e instituciones que tengan como propósito brindar a los asalariados mejores emolumentos y condiciones de trabajo, fomentar una justa redistribución de la tierra, proteger a los trabajadores contra riesgos de enfermedad, desempleo, accidentes, etc., y en el caso de las cooperativas, crear un sector de economía popular.

Pasemos luego a examinar si entre dichas leyes hay fines y lazos comunes. En efecto, ellas se distinguen porque al contrario de las que integran el clásico derecho civil y mercantil, no regulan relaciones individuales, sino relaciones de grupos económicamente débiles. De esto se deduce que los principios del derecho social son diferentes de los que caracterizan al derecho ortodoxo, el cual es individualista y da lugar, en cuanto al punto que nos interesa, a empresas económicas cuyo fin es generalmente la maximización de sus ganancias. El derecho social, en cambio, da origen a empresas cuyos propósitos principales son el servicio a costo y contribuir a una más amplia y equitativa distribución del producto nacional.

Busquemos finalmente los fundamentos sociológicos del derecho social. Este no pretende simplemente el mantenimiento de un orden social existente, sino fundamentalmente el coadyuvar en el establecimiento y vigorización de las bases de una sociedad más justa y mejor integrada. Es y debe ser, un factor en el proceso de cambio social, que al principio puede ser inducido por el Estado, pero que pronto se instituye como fuerza de movilización, integración e institucionalización democrática de los recursos humanos. En consecuencia, de ese proceso nacen derechos y responsabilidades frente al Estado.

Con apoyo en las consideraciones anteriores se adelantan los elementos para idear una definición del derecho social que Lucio Mendieta Núñez precisa en la forma siguiente: "Es el conjunto de disposiciones autónomas que establecen y desarrollan principios diferentes en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económica-

mente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (2).

El derecho social ha tomado raíces en los países latino-americanos, en muchos de los cuales sus principios se han elevado a la categoría de preceptos constitucionales. Además, en nuestra América, esos principios han escalado también el plano internacional y así los vemos incorporados en la Alianza para el Progreso, que también aspira a ser un instrumento fuerte y eficaz de cambio social y desarrollo.

La legislación cooperativista, por ser parte inherente del derecho social, coincide con su conformación jurídica y conceptual, aunque la materialización de sus principios corre pareja a los cambios estructurales e institucionales que operan en América Latina. Es decir, puede haber una copiosa colección de leyes, pero, a la vez, pocas cooperativas, porque las circunstancias sociales y económicas frenan su desarrollo. Por este motivo el problema de América Latina es, en sentido figurado, de arquitectura e ingeniería sociales, orientadas a crear una comunidad de naciones hermanas cuyo exterior sea estético y su interior funcional, justo y democrático. A esto aspira ideológicamente la legislación cooperativista, y prácticamente el respectivo movimiento, no como un sector aislado sino como parte integrante del proceso de desarrollo social y económico.

III. RASGOS GENERALES

La legislación cooperativista puede evaluarse en términos generales considerando sus objetivos, naturaleza y sistema jurídico que la distingue. Sin embargo, para facilitar el estudio de la que impera en Centroamérica y Panamá, es pertinente hacer previamente su enunciación en el siguiente orden de países.

A. *El Salvador.*

1. Capítulo IV. De las sociedades cooperativas. Código de Comercio: promulgado el 11 de marzo de 1904.

(2) *Op. cit.*, pp. 66-67.

2. Ley de Crédito Rural: promulgada el 21 de diciembre de 1942. Reformas: agosto 26 de 1957; noviembre 13 de 1961 y diciembre 11 de 1961. Rige cooperativas de crédito para pequeños agricultores y comerciantes.
3. Ley de Educación Cooperativa: promulgada el 24 de octubre de 1952. Impulsa la educación cooperativa en los centros de enseñanza y estimula la organización de cooperativas escolares.
4. Ley de Fomento Agropecuario: promulgada el 27 de noviembre de 1961. Rige las cooperativas agrícolas.

B. *Guatemala.*

Ley General de Cooperativas: promulgada el 13 de julio de 1949.

C. *Honduras.*

Ley de Asociaciones Cooperativas: promulgada el 13 de marzo de 1954.

D. *Nicaragua.*

1. Capítulo VII. De las sociedades cooperativas. Código de Comercio: promulgado el 30 de abril de 1914.
2. Capítulo IV. De las cooperativas. Código del Trabajo: promulgado el 23 de agosto de 1945.
3. Capítulo XII. De las cooperativas agrícolas. Ley de Reforma Agraria: promulgada el 3 de abril de 1963.

E. *Panamá.*

Título VIII. De las sociedades cooperativas. Código Agrario: promulgado el 21 de septiembre de 1962.

Con apoyo en el examen de la legislación indicada y en el método de análisis sugerido al principio de este capítulo, es dable hacer comentarios sobre los tres aspectos siguientes:

OBJETIVOS

El Estado, al promulgar una legislación de cooperativas —y como puede apreciarse claramente por el tipo del cuerpo jurídico que a veces la encierra— puede asignarle objetivos muy importantes. Por ejemplo, en Nicaragua le atribuyen es-

pecial significado como instrumento para la defensa de los obreros; El Salvador, como medio de fortalecer a los pequeños agricultores; Panamá, como arma vital del programa de reforma agraria; y Guatemala y Honduras, como un efectivo expediente de mejorar el nivel de vida de los grupos de bajos ingresos.

Hay, pues, un criterio fragmentado del papel que el movimiento cooperativista puede jugar, y ninguno de los países estudiados lo destaca explícita y conceptualmente como fuerza democrática de cambio social, capaz de integrarse a los planes nacionales de desarrollo.

NATURALEZA

La elaboración de una Ley requiere seguir pautas claras de técnica jurídica y que, en el caso de las cooperativas, adquiere todavía mayor significación, ya que ella no puede constituir un complicado documento legal, sino un cuerpo sencillo, de fácil comprensión por parte de los dirigentes y socios de las cooperativas. Es este conjunto de orden técnico y pedagógico que exige a las leyes de cooperativas incluir sólo preceptos sustantivos, dejando los de carácter adjetivo para los respectivos reglamentos. Empero, del análisis de las leyes citadas de los países en estudio, se infiere que sólo la Ley de Asociaciones Cooperativas de Honduras y la Ley de Educación Cooperativa de El Salvador respetan ese criterio. Otras legislaciones, como la de Panamá, son muy reglamentarias, mientras que las de Nicaragua y Guatemala son muy escuetas. La de este último país, por ejemplo, omite preceptos básicos tales como los relacionados a los afiliados, capital, órganos de gobierno, disolución, etc., lo cual debe incorporarse en los respectivos estatutos.

Es de interés subrayar que una cooperativa no es solamente una figura jurídica, sino fundamentalmente una entidad integrada por dos elementos: la asociación y la empresa económica. Por este motivo y para situar a las cooperativas en un plano moderno y realista, no es posible aceptar que en la redacción de una Ley en esta materia intervengan únicamente Abogados. Lo aconsejable es que a éstos se unan dirigentes cooperativistas de reconocida idoneidad y experiencia, economistas

y administradores de empresas, versados en este tipo de organizaciones populares. Un equipo así integrado estará en mejores condiciones de preparar una buena Ley de cooperativas, que a la postre demuestre que reposa sobre pilares firmes y que, por lo tanto, puede guiarlas con el mínimo de enmiendas en el futuro.

SISTEMA

Hemos recalcado el valor de la naturaleza de una legislación cooperativista, pero es aún de mayor trascendencia decidir si deben crearse una o varias leyes en este campo. Esto no envuelve un simple formulismo, sino una cuestión de enorme interés para el planeamiento y coordinación de los diversos sectores que constituyen el movimiento cooperativista. El legislador debe, pues, preguntarse si lo que conviene es el sistema unitario o el diversificado. Si se decide por el primero, el movimiento tendrá una Ley general como guía, y en tal virtud institucionalizará un mecanismo único gubernamental para el registro, fomento y vigilancia de las sociedades cooperativas, concentrando así todos los recursos financieros y técnicos que sea posible conseguir para esas funciones. En esta forma será más expedito para los Gobiernos planear y programar su política cooperativista.

Si el sistema es el diversificado, es casi inevitable la existencia simultánea de una Ley general y de varias especiales, o diversas leyes especiales. Esto provoca automáticamente la dispersión de recursos financieros y técnicos en diferentes reparticiones oficiales y, a su vez, por la escasez de esos medios, cada una de ellas se dedica a actividades burocráticas sin ninguna trascendencia y restringidas muchas veces a las capitales de las repúblicas. Por estos motivos en muchos países la labor del Estado es legalista y nominal.

De lo expuesto puede deducirse que el sistema unitario de Ley es el más conveniente para los países latinoamericanos, y ésta parece ser la tendencia más generalizada. Predomina esa tendencia en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Por el contrario, en Nicaragua y El Salvador hay actualmente varias leyes que rigen al movimiento cooperativista, en cuya base se encuentran los códigos de comercio promulgados a principios de siglo en época en que todavía no existían las

cooperativas. Lo mismo ha acaecido en muchos otros países de América Latina donde la Ley se anticipa a la entidad social que trata de proteger e impulsar. Esto trae como resultado leyes fundamentadas sobre preceptos teóricos, adaptadas o copiadas de leyes extranjeras y no cimentadas en la experiencia nacional; exhiben violaciones y errores no sólo en el aspecto jurídico y doctrinario, sino también al considerar a las cooperativas como asociaciones de personas y empresas económicas.

IV. ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACION VIGENTE

A. *Definición conceptual*

El movimiento cooperativista moderno se inició partiendo de una doctrina y principios muy claros que tenían como objetivo la organización de cooperativas formadas por consumidores. Sucedió luego que las cooperativas se fundaron también por productores de bienes y servicios, en las cuales es necesario buscar una aplicación flexible de los principios ortodoxos. A esto se agrega la circunstancia de que las cooperativas son también empresas económicas que mediante un proceso gradual de integración y de expansión, buscan engendrar por medios democráticos un sector de economía popular que tienda a reorientar el proceso de desarrollo, de manera que éste no se circunscriba a realizaciones económicas, sino que busque metas justas y concretas de justicia social.

De esa dualidad constitucional y características del movimiento cooperativista se deriva en parte la dificultad de definir lo que es una cooperativa. También hay que subrayar que sería fútil intentar dar en pocas frases una definición simple y concreta. Es por este motivo que en Centroamérica y Panamá la legislación cooperativista no guarda en este aspecto uniformidad, sino que más bien coexisten criterios variados y hasta disímiles.

Una síntesis de esa legislación nos da como resultado las siguientes clases de definiciones:

1. Definición jurídico-doctrinaria. Representada en el Código de Trabajo de Nicaragua, aunque las respectivas

definiciones no son lo suficientemente comprensivas para lograr el fin deseado. Se limitan a establecer que la cooperativa es una sociedad de duración indefinida, de personas y capital variable, y a citar correctamente otras de sus características.

2. Definición jurídica. La única que viola un precepto básico es la que aparece en el Código de Comercio de Nicaragua. En implícita referencia a las cooperativas de producción, manifiesta que tienen por objeto la partición de utilidades entre capitalistas y operarios.
3. Definición especial. Este es el caso de definiciones relacionadas con clases específicas de cooperativas y es lo que acontece en El Salvador y Nicaragua, respectivamente, tratándose en el primer país de las cooperativas escolares y de las llamadas cajas de crédito rural, y en el segundo, de las cooperativas agrícolas que, dicho sea de paso, son reguladas por la Ley de Reforma Agraria. Empero, hay que aclarar que en ambos países las definiciones se hacen destacando las finalidades y características de esas cooperativas.
4. Definición funcional. Parece ser la más acertada, pues no da un concepto general, sino que clasifica como cooperativa la que llene un número específico de requisitos, inclusive los principios de Rochdale. Esta es la situación que impera en las leyes de cooperativas de Guatemala, Honduras y Panamá.

B. *Constitución*

Las cooperativas están destinadas a favorecer a los núcleos humanos de escasos recursos y, por lo tanto, todo lo que facilite su organización es de positivo beneficio para sus asociados. Es pertinente analizar en qué tipo de documento se constituyen las cooperativas y la responsabilidad de sus afiliados para con terceros.

El documento público necesita en todos los casos ser autenticado por un Notario y esto necesariamente irroga un gasto. En Panamá se exige que las cooperativas se constituyan en instrumento público. La Ley de Cooperativas de Guatemala guarda silencio al respecto, aunque el Reglamento de las

Cooperativas Agrícolas y Pecuarias manifiesta que los interesados en organizar esa clase de empresas deben solicitarlo por escrito a la Sección de Cooperativas del Ministerio de Agricultura, acompañando el acta constitutiva y el proyecto de estatutos que la regirá. Ambos documentos tienen que legalizarse, consignando el nombre de los interesados y el número y registro de sus respectivas cédulas de vecindad. Esa legalización podrá hacerse en papel simple, de conformidad con la excepción contenida en el inciso *a*) del artículo 4 del Decreto 643 del Congreso de la República, y podrá hacerse ante los oficios de un Notario público o, en su defecto, ante el Alcalde Municipal del lugar. En Nicaragua el capítulo del Código de Comercio relativo a las cooperativas tampoco hace mención sobre el particular; empero, el artículo III de la Ley de Reforma Agraria dice que para comenzar la constitución de una cooperativa agrícola bastará una simple petición al Instituto Agrario, el que con base en el estatuto de la misma y en una lista de los socios, procederá a aprobar o rechazar su inscripción.

La Ley de Asociaciones de Cooperativas de Honduras sigue un criterio ecléctico, ya que las cooperativas pueden fundarse en instrumento público o privado, aunque tratándose de este último debe ser autenticado por un Juez o Cartulario. La efectividad y flexibilidad en este caso se disminuye debido a que las cooperativas no adquieren existencia jurídica hasta tanto el Poder Ejecutivo no lo autorice, lo que también sucede en Guatemala.

En El Salvador existen dos clases de reglamentaciones, una para las cooperativas agrícolas y de crédito rural que tienen que constituirse en escritura pública, y otra, para las cooperativas escolares que pueden inscribirse por medio de la presentación del acta de constitución, de los respectivos estatutos y de una relación de los socios.

La cuestión de la responsabilidad de los socios para con terceros puede favorecer o perjudicar el funcionamiento y expansión de las cooperativas, particularmente cuando para sus créditos dependan exclusivamente de los Bancos comerciales. Es decir, a mayor responsabilidad de los socios, es posible presumir una mayor receptividad de esos Bancos para otorgarles préstamos. Sin embargo, en los últimos años ha cobrado mucha importancia la Banca para el desarrollo, que pone más

énfasis en el beneficio social de las empresas y en una eficiente administración, y no en asegurar sus préstamos con un exagerado volumen de garantías. Esta concepción favorece el progreso de las cooperativas y en parte justifica que ellas adopten únicamente el régimen de responsabilidad limitada, por la que sus socios sólo responden a terceros con el monto de sus respectivos aportes representados en acciones o certificados de aportación. Empero, el análisis de la legislación cooperativista de la región en estudio señala diáfamanente una situación distinta. Honduras y Nicaragua permiten sin excepción que las cooperativas adopten los regímenes de responsabilidad limitada, suplementada o ilimitada. En El Salvador, las cooperativas escolares deben adoptar la responsabilidad limitada, y las de crédito rural pueden organizarse mediante los sistemas de responsabilidad limitada o suplementada. Para otra clase de cooperativas, el Código de Comercio salvadoreño fija que la responsabilidad puede ser limitada o ilimitada.

Guatemala exige que todas las cooperativas sean de responsabilidad limitada, excepto las de crédito que tienen la alternativa del régimen de responsabilidad suplementada.

En Panamá, el artículo 252 del Código Agrario fija la responsabilidad limitada para las cooperativas de consumo, y el artículo 267 de ese mismo cuerpo expresa que el resto de las cooperativas pueden ser de responsabilidad limitada o suplementada.

De lo expuesto se puede inferir que no existe consecuencia doctrinaria ni lógica en lo que se refiere al régimen de responsabilidad. Este asunto se torna más complicado si se lo enlaza con otro aspecto relativo a la constitución de cooperativas, cual es el de la naturaleza jurídica que a ellas debe distinguir. Sucede que de los seis países analizados, dos permiten establecer cooperativas como sociedades anónimas, que desde el punto de vista ideológico y jurídico son la antítesis. Este problema es consecuencia directa de la existencia de auténticas leyes sobre cooperativas en esos dos países.

C. *Socios.*

Lo relacionado con los socios puede analizarse tomando en cuenta varios aspectos que son a su vez incorporados en las

legislaciones sobre cooperativas. Tómese primero la cuestión de la capacidad jurídica, importante para determinar la responsabilidad entre los afiliados y sus cooperativas, y entre éstas y terceras personas. Panamá, estipula claramente que los socios deben ser legalmente capaces.

En El Salvador se demanda de las cooperativas de crédito rural que los asociados sean mayores de 16 años. En Honduras deben ser mayores de 18 años. La Ley de Guatemala sólo dice que los estatutos deben fijar las condiciones de admisión y retiro de los socios.

Cabe agregar que tratándose de las cooperativas escolares, las legislaciones estudiadas imponen únicamente el acreditar la condición de estudiante.

Una característica que demuestra la evolución de la legislación cooperativista es la aceptación, como socios, de las personas jurídicas que no persiguen fines de lucro. Esta libertad puede convertirse en una ayuda financiera considerable para las cooperativas y constituye una moderna política para impulsarlas, que se sigue en Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Honduras y El Salvador.

Por ser empresas económicas, las cooperativas necesitan el soporte del mayor número posible de socios. Sin embargo, con referencia a este asunto en los países de Centroamérica y en Panamá priva un criterio jurídico disímil. Como regla general Panamá exige como mínimo 20 socios; Nicaragua, 25; Honduras, 12, y El Salvador, 10, para las cajas rurales y 20 para las cooperativas escolares. Por su parte, Guatemala deja librado este aspecto a los estatutos de las cooperativas.

Las cooperativas aspiran a ser entidades libres y democráticas y por lo tanto sus afiliados son los únicos que deben regir su destino, de acuerdo a las leyes del país. Por este motivo es aceptado, doctrinaria y jurídicamente, que el ingreso y retiro de socios sea una cuestión interna, si bien esto no quiere decir que uno de ellos no pueda recurrir a la vía judicial si injustificada y arbitrariamente se han violado sus derechos.

De acuerdo con el punto de vista expuesto, extraña que la Ley de Asociaciones Cooperativas de Honduras dé a la Direc-

ción de Fomento el poder de decidir asuntos relacionados con los miembros de las cooperativas.

En Panamá hay la posibilidad de que las diferencias entre socios sean dirimidas por juntas arbitrales, cuyas decisiones son obligatorias, aunque en Panamá se aclara que no tienen el carácter de cosa juzgada hasta tanto no dicte fallo una autoridad judicial competente.

D. *Capital*

Como empresas económicas las cooperativas no sólo necesitan de capital, sino que éste debe ajustarse a sus necesidades financieras. Es por ello que los aportes de los socios no pueden estar orientados por disposiciones jurídicas, sino reglamentados en función de los servicios que reciban de sus cooperativas. A mayores servicios, mayores gastos globales para las cooperativas, y por lo tanto, más altas las sumas que los afiliados deben suscribir e integrar. Sin embargo, los excedentes que habrán de percibir serán mayores que los de los afiliados que han tenido operaciones más bajas con sus cooperativas.

Las legislaciones sobre cooperativas de los países en estudio mantienen un criterio legalista respecto a este importante asunto, pues permiten el funcionamiento de las cooperativas siempre y cuando se haya suscrito el capital inicial y pagado un porcentaje del mismo. Los porcentajes son fijados arbitrariamente y oscilan entre el 10 por 100 para las cooperativas agrícolas en Nicaragua y el 25 por 100 en Panamá, para cualquier clase de cooperativas. Además, el Código de Comercio de Nicaragua autoriza a las cooperativas a iniciar las actividades con menos de la mitad de su capital, criterio difícil de aceptar desde el punto de vista financiero.

La legislación de Panamá adopta una posición más equilibrada, estipulando que las cooperativas deben integrar como mínimo el 25 por 100 del capital suscrito, pero al mismo tiempo no les permite operar si no tienen condiciones de viabilidad. Este es un enfoque realista y con sentido económico, y estimula a que las empresas cooperativas se establezcan sobre bases financieras sólidas. Según lo establecido correctamente por la legislación panameña, el capital aportado por los socios es va-

riable y está representado por títulos nominativos, indivisibles y transferibles únicamente entre los socios y por herencia.

La Ley de Crédito Rural de El Salvador autoriza a que la transferencia de acciones se haga entre personas que llenen los requisitos para afiliarse a las cajas rurales, aunque inexplicablemente no se necesita permiso de las Juntas Directivas. Honduras también exhibe una situación peculiar en cuanto a los certificados de aportación, pues la Ley de Cooperativas expresa que los aportes de los socios están representados por títulos nominativos, indivisibles y transferibles, cuando se trata de cooperativas de responsabilidad limitada. Este criterio no sólo es restrictivo, sino que puede dar lugar a que se considere que las cooperativas de responsabilidad suplementada o ilimitada pudieran tener certificados de aportación con características diferentes, lo que sería incorrecto desde el punto de vista doctrinario.

En Honduras, adoptándose una modalidad legalista, se dice que cada socio debe suscribir por lo menos una acción y que las cooperativas de consumo no podrán constituirse con menos de 500 lempiras, pudiéndose por lo tanto inferir que otros tipos de cooperativas serían susceptibles de ser organizadas con una cantidad menor. Empero, se hace difícil pensar que se autorice el funcionamiento de una cooperativa que por su debilidad financiera está condenada de antemano.

Hay dos aspectos relacionados con el capital que es pertinente analizar con criterio certero para facilitar la organización y desarrollo de las cooperativas: el monto de los certificados y la suma máxima que un socio puede poseer. En la mayor parte de los países centroamericanos se fija arbitrariamente el valor de los certificados de aportación, sin tomar en cuenta la posible desvalorización de la moneda. Por lo tanto es posible que las normas respectivas queden desactualizadas. En tal virtud es preferible que, tal como ocurre en Panamá y Guatemala, esta cuestión se deje bajo la jurisdicción de los estatutos de las cooperativas.

La limitación al capital accionario que un socio puede controlar como porcentaje del monto total del capital suscrito es una medida de defensa para las cooperativas, ya que el retiro intempestivo de un socio podría ponerlas en serias dificultades

financieras. Por ello en cuatro países centroamericanos y en Panamá existe una limitación. Sin embargo, El Salvador y Panamá exceptúan de esta regla a las personas jurídicas que no persiguen fines de lucro.

En Nicaragua el Código de Comercio limita a 200 córdobas el monto de las acciones en las llamadas "cooperativas anónimas", salvo que se trate de "cooperativas en comanditas por acciones", en las cuales los gestores pueden tener un capital mayor. Hay que recalcar que esta reglamentación no solamente involucra dos tipos de cooperativas de fundamentos jurídicos y doctrinarios inaceptables, sino que es de carácter netamente legal y asigna, sin razón, un valor permanente a la moneda nicaragüense. En consecuencia, el fijar la cantidad de 200 córdobas por socio en cooperativas que requieren una fuerte capitalización, puede constituir un serio obstáculo para la organización y expansión.

La limitación aludida tiene fundamentos lógicos. Empero, lo cuestionable es si ella debe incorporarse en una Ley o, como se aboga, debiera ser materia de los estatutos, ya que en esta forma habría más agilidad en el financiamiento de las cooperativas y se las rescataría de preceptos jurídicos de escasa significación económica. En tal virtud, es de extrañar también que a las personas jurídicas se les permita controlar certificados de aportación sin límite a su monto y número. Además, en Panamá se dice que sobre el tope legal no participarán en los excedentes sociales. O sea, que estos dos países colocan a las personas jurídicas en una categoría excepcional, pero cometen un error al decir que sobre ese tope no participarán en la distribución de los excedentes citados, pues, como se sabe, el capital accionario no recibe estos últimos, aunque sí un interés limitado por Ley que es cierto se toma de los excedentes.

En la situación en que se coloca a las personas jurídicas, privilegiada por un lado, y de desventaja por el otro, no hay razones doctrinarias o económicas aceptables. En primer lugar porque el retiro súbito de una entidad legal puede perjudicar tanto como el de un simple afiliado propietario de un fuerte capital y, en segundo lugar, porque un socio que aporta dinero espera recibir un interés módico, aunque esto último no es parte de la doctrina, sino una práctica cooperativista. Por es-

tos motivos, si una persona jurídica quiere ayudar a una cooperativa, puede renunciar al interés por sus acciones y también aceptar restricciones para el retiro de aquéllas, a fin de no poner en peligro la estabilidad financiera de dicha entidad.

E. Distribución de excedentes y constitución de fondos

El excedente, como lo prescriben generalmente las legislaciones examinadas, se destina por su orden a constituir los fondos de reserva, previsión social y educación; a pagar los intereses fijados a los certificados de aportación y a dar a los asociados las sumas que les pertenezcan por concepto de remanente, en proporción a las operaciones que ellos hayan realizado con sus cooperativas. Conviene entonces examinar ese orden de la cuestión.

Con relación a los fondos y para simplificar el análisis, es más fácil circunscribir los siguientes comentarios al fondo de reserva, que tiene como objetivo básico respaldar a las cooperativas en caso de pérdidas y no, como incorrectamente lo señalan la legislación panameña, asegurar la normal realización de sus actividades.

Es de interés estudiar cómo las legislaciones en Centroamérica ordenan que se constituya el fondo de reserva. El Salvador, un 10 por 100 en el caso de las cajas de Crédito rural; Honduras, un 10 por 100; Panamá, un 22 por 100, y Guatemala y Nicaragua guardan silencio al respecto. Es obvio que la determinación de esos porcentajes es arbitraria, hecha en general de acuerdo a normas jurídicas de aplicación uniforme y sin tomar en cuenta que un fondo de reserva tiene que instituirse según sea el tipo de cooperativa y, en particular, según los posibles riesgos que ella pueda encarar en el futuro. Por estas razones, sería preferible que este asunto fuese de incumbencia de los estatutos y de aprobación de la entidad gubernamental que tenga a su cargo el registro y vigilancia de las cooperativas.

Las legislaciones estudiadas son, además, taxativas en cuanto al excedente se refiere, y no estimulan específicamente su capitalización. Este debe distribuirse indefectiblemente como aquéllas lo requieran, a excepción de El Salvador que permite crear reservas no previstas en la Ley de Crédito Rural,

o como en Panamá, en donde la Asamblea General de las Cooperativas podrá decidir, durante los tres primeros años, si se invierte todo o parte del excedente de nuevos certificados de aportación. Este moderno precepto se torna en cierto modo nugatorio, pues si bien es posible suponer que las nuevas cooperativas necesitan de un apoyo financiero robusto, es también fácil deducir que como sociedades dinámicas y sujetas a un inevitable proceso de expansión, necesitan asimismo de la repetida reinversión del excedente. En tal virtud, las leyes de cooperativas deben agilizar este asunto y autorizar claramente dicha reinversión.

Del tratamiento clásico que se da al excedente se apartan las cooperativas escolares de El Salvador, ya que según la Ley de Educación Cooperativa, están autorizadas a usar hasta un 20 por 100 de ese excedente para sufragar los gastos de administración. Como puede apreciarse, esta norma contraría los principios modernos de administración de empresas, ya que dichos gastos deben sufragarse con las entradas regulares de las mismas. Además, debe subrayarse que en las empresas cooperativas el excedente es el residuo que queda después de haberse satisfecho los gastos de administración.

F. *Principios cooperativistas*

Los siete principios clásicos del cooperativismo son: (1) adhesión y retiro voluntario; (2) un socio, un voto; (3) distribución del excedente en proporción a las operaciones realizadas por los afiliados; (4) interés limitado al capital; (5) ventas al contado; (6) neutralidad política y religiosa; (7) fomento de la educación y obras sociales.

Esos principios encarnan la figura doctrinaria y jurídica de lo que se llama cooperativa. Por lo tanto, es natural que haya que preservarlos aunque adaptándolos a las circunstancias modernas, no sólo porque ellos fueron ideados para las cooperativas de consumo, sino también porque en un mundo dinámico el proceso es siempre de cambio. Empero, esto último no debe ser razón para que frecuente o arbitrariamente se intenten modificaciones a sus lineamientos básicos, ya que eso crearía confusión y abuso de lo que debe interpretarse por cooperativa. En consecuencia, si el nivel educativo, patrón

cultural, u otros factores no hicieran posible la organización de cooperativas en un medio dado, sería preferible estructurar una entidad con otro nombre y obedeciendo a una legislación diferente. Esto es lo que en realidad se ha hecho en varios países latinoamericanos. No obstante, la Alianza Cooperativa Internacional está estudiando esta delicada materia y será ella, como institución-cúpula mundial, la que deberá reafirmar o alterar la armazón doctrinaria del cooperativismo.

La legislación de cooperativas de la mayor parte de los países de Centroamérica y de Panamá respetan los principios de Rochdale. En El Salvador y Nicaragua no ocurre lo mismo ya que se permite fundar cooperativas anónimas. Además, en El Salvador las cooperativas llamadas "cajas rurales" automáticamente pertenecen a una entidad central que por la forma en que está vertebrada es muy difícil que pueda calificarse de federación de cooperativas. Si bien es cierto que en su asamblea de socios participan las cooperativas primarias, el control mayoritario de votos queda en poder del gobierno. Además, en su Junta de Administración desaparece toda la influencia de las cajas rurales pues está integrada exclusivamente por representantes estatales. Sin embargo, en El Salvador la Ley de Educación Cooperativa establece expresa y nítidamente los siete principios de Rochdale, que deben ser respetados e incorporados por las cooperativas escolares.

El caso de Nicaragua es también bastante serio, pues existe una situación similar a la de El Salvador, ya que las cooperativas son reguladas simultáneamente por tres cuerpos legales incompletos, que son el Código de Trabajo, la Ley de Reforma Agraria y el Código de Comercio. Este último, además de cooperativas anónimas, permite cooperativas comanditas por acciones en las que, contrario al precepto cooperativista, sus socios tienen derecho a tantos votos como acciones posean.

Se encuentran también otras violaciones en El Salvador, en donde las cajas rurales no retornan el excedente en proporción a los intereses cobrados a los prestatarios. Esto altera injustamente los principios cooperativistas y constituye un trato discriminatorio, ya que a las empresas privadas, cuando reciben un préstamo, no se les impone un gerente como condición para obtenerlo.

Merece también un comentario lo que ocurre en las cooperativas escolares salvadoreñas. Si usan bienes nacionales, el Gerente debe ser nombrado por el titular del ramo que tenga el control sobre esos bienes. Además, ese funcionario, previo parecer de la Oficina Central Cooperativa y del Consejo Superior de Educación Cooperativa, puede solicitar la remoción del Gerente cuando considere que haya motivo para sustituirlo. Esta disposición no sólo contradice la naturaleza libre y democrática de las cooperativas, sino que pone en condiciones más ventajosas a las cooperativas escolares de centros privados de enseñanza que no utilicen bienes nacionales.

El movimiento cooperativista, como se dijo anteriormente, tiene que adaptar sus principios sin vulnerar su ausencia. Dos ejemplos encontramos en las leyes analizadas. En Panamá, su Ley de Reforma Agraria, que es la que rige a toda clase de cooperativas existentes en ese país, establece que para recibir una parcela de tierra el beneficiario debe ser miembro de la cooperativa en la respectiva área de colonización. Es decir, el ingreso a una cooperativa no es propiamente una decisión espontánea de una persona, aunque sí un acto libre, caso de que ella, sin coacción, desee a la vez convertirse en nuevo propietario.

El principio, o más bien la práctica, de ventas al contado, encuentra serios obstáculos para una aplicación ortodoxa, pues en general la moderna economía se encauza más y más hacia el crédito. Por otra parte, cuando se trata, por ejemplo, de productores agrícolas con actividades estacionales, no reciben ingresos regulares como los obreros industriales.

G. *Gobierno y administración*

1. *Asamblea general.*

Como es reconocido universalmente, la asamblea general de socios es la autoridad suprema de las cooperativas y, como tal, fija la política general, cuya ejecución queda en manos de los Consejos de Administración, de los Gerentes y de los comités o comisiones que se hayan creado. Hay, pues, una delegación de autoridad desde la cúspide hacia los órganos inferiores. En esto las cooperativas no se diferencian de otro tipo

de empresas. Sin embargo, se estima inútil discutir ahora algunos aspectos importantes referentes a la asamblea general, con miras a constatar si ellos se conforman a los respectivos preceptos doctrinarios y si agilizan o entorpecen la marcha de las empresas cooperativas.

Desde el punto de vista doctrinario no hay violaciones en la mayoría de las leyes analizadas, pues todas ellas reafirman el principio de un voto por socio en las asambleas. La excepción es Nicaragua, en donde por el régimen jurídico diverso que existe respecto a las cooperativas, se admite que en las llamadas "cooperativas comanditas por acciones" sus gestores puedan tener tantos votos como acciones controlen.

La participación del socio en las asambleas es un índice del verdadero espíritu cooperativista que impere en las cooperativas, lo que a su vez puede ser reflejo de las campañas educativas que lleven a cabo. Se sabe, no obstante, que la complicación de la vida moderna, la limitación de tiempo y las largas distancias a recorrer entre la residencia del socio y el sitio de la asamblea son, entre otros, factores que obstaculizan una asistencia al 100 por 100 de parte de los afiliados. Por estos motivos es interesante examinar cómo la Ley ha conjugando el ideal con un problema verdadero y referirnos entonces a los preceptos que regulan el asunto del quorum.

En las cooperativas escolares salvadoreñas se requiere la mitad más uno de los socios como quorum para la primera asamblea. Si ese número no se alcanza, la reunión posterior podrá celebrarse con la tercera parte de los afiliados.

Panamá y Honduras son menos ortodoxos y más prácticos. Ambos países demandan para la primera convocatoria la mitad más uno de los afiliados, y si este quorum no se llena, Panamá exige luego sólo el 20 por 100, y Honduras el número mínimo legal para organizar una cooperativa, que no puede ser menor de 12 en general y de 20 en las cooperativas de consumo.

Las leyes en estudio dan asimismo una interpretación pragmática al principio de un hombre un voto, cuando el número de afiliados excede de cierta cantidad. El Salvador fija que cuando las cajas de crédito rural tengan más de 50 socios realizarán una asamblea de delegados, la cual debe estar integrada por 20 representantes. En Panamá la legislación perti-

nente manifiesta que cuando los miembros pasen de 200 y residan en localidades distintas de aquella en que debe celebrarse la asamblea general, ésta podrá efectuarse con delegados socios elegidos por secciones o distritos, según estipulen los estatutos. Los delegados, cuando representen regiones foráneas en una asamblea determinada, deberán llevar mandato escrito sobre los distintos asuntos que contenga la convocatoria y tendrán tantos votos como cooperadores integren la respectiva sección o distrito.

La disposición anterior es muy peculiar, pues condiciona la celebración de la asamblea de delegados no sólo al número de socios que tenga una cooperativa, sino, extrañamente, a que residan en localidades distintas a la que se haya señalado para ese fin. Empero, un tercer elemento hace más ilógica esa disposición al dar más votos a los delegados que representen secciones foráneas. Es decir, un delegado puede verse en la situación de tener un voto por representar a su distrito, y tantos votos como sea el número de afiliados de la sección territorial que represente. No quiere decir esto que el número de delegados por distrito sea igual sino proporcional a la cifra de afiliados que reside en cada uno de ellos.

Es pertinente también estudiar lo relativo al voto por poder; en El Salvador, Honduras y Panamá hasta tres, y en Nicaragua solamente a otro socio. En consecuencia, es dable inferir que la Ley en general, y con razón, es conservadora en este punto, y tiende a estimular la participación directa de los socios en las asambleas y tratar del voto por poder como un asunto excepcional.

2. Consejo de Administración.

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo más importante de las cooperativas. Por lo tanto su composición y la forma de elección sirven de elementos de juicio para diagnosticar si está integrado de acuerdo a la doctrina cooperativista y a modernos postulados de administración de empresas. Desde un punto de vista cooperativista el órgano que debe elegir al consejo es la asamblea general de socios. En El Salvador se viola este principio, ya que de acuerdo al artículo 28 de la Ley de Crédito Rural, las cooperativas que ella reglamenta no

tienen plena libertad para nombrar a todos los miembros, y bien podría darse el caso de que sólo tuvieran en el consejo un representante por votación directa. Otros miembros son elegidos por la asamblea general a propuesta de entidades públicas asociadas, y dentro de ternas de afiliados a las cajas rurales. Para suavizar este hecho, la Federación de Cajas Rurales ha aprobado un estatuto para estas últimas, mediante el cual uno de los tres miembros del consejo es nombrado libremente por la asamblea general y los otros dos son elegidos por ese cuerpo dentro de ternas de socios propuestas por el Banco Hipotecario de El Salvador y la institución conocida como Mejoramiento Social.

Desde un punto de vista técnico-administrativo, la rapidez y ejecutividad con que se realicen las discusiones del Consejo de Administración, depende primordialmente del número de miembros que lo integran. Si es demasiado pequeño, puede dejar de ser representante del conjunto de socios, y si es muy grande puede entorpecer sus deliberaciones y resoluciones. En El Salvador, para las cooperativas llamadas cajas rurales, se ha adoptado la práctica de que sus cuerpos de administración estén constituidos por tres socios; Guatemala y Nicaragua relegan este asunto al respectivo estatuto; Honduras dice que habrá un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero, un Secretario y los Vocales que sean necesarios. Sin embargo, se omite decir que el número total debería ser impar, como en efecto lo estipula Panamá con mayor realismo. En este último país se establece que el Consejo de Administración no puede estar integrado por más de nueve afiliados.

Cuestión importante es que las legislaciones o reglamentos de cooperativas fijen la duración máxima que los consejeros pueden permanecer en sus puestos y si pueden ser reelegidos. De los seis países examinados, Panamá es específico en este aspecto. En el primer país se estipula que ningún socio podrá desempeñar un cargo social por más de dos años; Panamá lo extiende a tres años, y ambos países exigen que las personas nombradas para el Consejo de Administración no sean reelegidas para un período inmediato. Además, el reglamento de las cooperativas de ahorro y crédito de Panamá prohíbe que los consejeros reciban remuneración por sus servicios, situación que sí se permite en las cajas rurales salvadoreñas. En este

último caso las respectivas bonificaciones no se tratan como un coto fijo, sino que pueden ser sufragadas a cargo de una parte del excedente social.



3. Gerente

En una secuencia de autoridad delegada como corresponde a una moderna política administrativa, el Gerente ocupa posición destacada y es el responsable de seleccionar a los demás empleados de la cooperativa y de representarla judicial o extrajudicialmente, siempre y cuando haya recibido un mandato específico para ese fin. De lo contrario, como sucede en El Salvador, dicha representación puede recaer en el Presidente del Consejo de Administración de las cajas rurales.

El Gerente debe ser nombrado por el Consejo de Administración. De lo contrario, ambos serían simultáneamente responsables ante la asamblea general, lo que podría acarrear conflictos de jurisdicción entorpeciendo la marcha normal de las cooperativas. Empero, en Nicaragua, el Gerente es nombrado por la asamblea general.

En El Salvador, respecto a las cajas rurales, la función de gerencia está compartida al mismo tiempo por el Presidente, situación que puede dar lugar a la dispersión de funciones y al debilitamiento del comando administrativo, el cual requiere estar centralizado para que así haya unidad y ejecutividad en las decisiones administrativas.

4. Comité de vigilancia.

En general los comités tienen como objetivo impulsar la participación de los miembros de las cooperativas para fortalecer su estructura democrática. Por este motivo se observa que la mayoría de los comités son nombrados por el Consejo de Administración, salvo los que ejercen funciones de control. En esta última categoría se halla el comité de vigilancia, constituido generalmente por tres socios, y que por su naturaleza y finalidad es elegido por la asamblea general. Como el nombre lo indica, su función es vigilar que todas las actividades de las cooperativas se realicen en forma eficiente y de acuerdo a la Ley. Por este motivo, si ellas no se conforman a las disposicio-

nes de la Ley de Cooperativas, de su reglamento y de sus estatutos, el comité de vigilancia tiene el derecho y la obligación —si el caso es muy serio— de convocar a reunión extraordinaria de socios, aunque no de entorpecer las resoluciones del Consejo de Administración. No obstante, en Panamá se da el caso inexplicable de que el comité de vigilancia tenga el derecho de vetar las decisiones del consejo con el objeto de que las reconsidere. Desde el punto de vista administrativo esta situación es inaceptable y puede paralizar las operaciones del consejo. Naturalmente que el comité de vigilancia tiene siempre la alternativa de informar de su labor, o de cualquier irregularidad que haya encontrado, en la próxima asamblea general de socios.

H. *El Estado y las cooperativas*

1. Registro, vigilancia y fomento de las cooperativas.

El Estado moderno reconoce al movimiento cooperativista, no como un conjunto asistencial de sociedades disgregadas, sino como un sector de economía popular, por cuyo conducto quiere ayudar a promover una mayor y más fuerte infraestructura social, y una más amplia y equitativa distribución del producto nacional. Por este motivo no es de extrañar que el fomento de las cooperativas haya sido elevado a precepto constitucional en Costa Rica, El Salvador y Panamá.

El Estado puede coadyuvar a los objetivos citados promulgando una buena Ley de cooperativas, que en su seno establezca claramente qué mecanismo habrá de crearse para el registro, vigilancia, fomento y asistencia financiera en favor de esa clase de organizaciones populares. Sin embargo, hay que recalcar que todo ese aparato oficial no debe estar dirigido a controlar a las cooperativas, sino a estimular su autodesarrollo.

Planteadas así la cuestión es pertinente analizar y comparar primero cuáles son los organismos oficiales en Centroamérica y Panamá, dedicados al registro, vigilancia y fomento de las sociedades cooperativas, para luego entrar a estudiar los mecanismos ideados para darles la ayuda financiera que necesitan.

Las tres funciones citadas son de gran importancia para las cooperativas, y su ubicación en el Gobierno puede ser con-

siderada en parte como índice para medir su efectividad, especialmente si se considera la escasez de recursos financieros y técnicos en los países latinoamericanos. Por lo tanto, para estimular una mejor utilización de esos recursos, y con el objeto de fortalecer y unificar la política estatal, sería preferible concentrar las actividades de registro, vigilancia y fomento en un solo organismo. No obstante, el panorama en Centroamérica es bastante opuesto a ese criterio, tal como puede verse en el cuadro.

Las oficinas que tienen a su cargo las actividades descritas son, por lo general, diversas y simples dependencias de entidades oficiales y, por lo tanto, sin autonomía. Son excepciones la Federación de Cajas Rurales de El Salvador, la Dirección de Fomento Cooperativo de Honduras y el Consejo Nacional de Cooperativas de Panamá, que están gobernados por Juntas Directivas en las cuales, aunque predomina la representación oficial, a las cooperativas se les da el derecho de nombrar a un Director.

La diversidad de organismos oficiales relacionados con el movimiento cooperativista constituye un mal uso de los recursos existentes. A esto se une el conocido problema de que viven generalmente de exiguos recursos presupuestales, a excepción del Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica que fue dotado desde el comienzo de capital propio.

2. Financiamiento para las cooperativas

El bajo ingreso *per capita* que caracteriza a las poblaciones asalariadas de América Latina y, en particular, de las que habitan en las comunidades rurales, es uno de los principales escollos para que los grupos populares propulsen por sí mismos el movimiento cooperativista. Por este motivo es justificable que los Gobiernos conciban y pongan en marcha planes efectivos de financiamiento para las empresas cooperativas. Sin embargo, en la mayoría de los países considerados en este estudio, el auxilio esporádico a las entidades mencionadas parte generalmente de Bancos o instituciones oficiales de financiamiento. Es sólo en Costa Rica donde se ha institucionalizado un sistema especial de financiamiento a las cooperativas, y por

Funciones de Registro, Fiscalización y Fomento dentro de la Administración Pública

País	Registro	Fiscalización	Fomento
El Salvador.	Registro de Sociedades Mercantiles (cajas de crédito rural y varias clases de cooperativas); Ministerio de Educación (cooperativas escolares); Ministerio de Agricultura y Ganadería (cooperativas agrícolas).	Federación de Cajas Rurales; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Educación.	Federación de Cajas Rurales; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
Guatemala.	Superintendencia de Bancos; Departamento de Cooperativas; Ministerio de Agricultura (cooperativas agrícolas y pecuarias).	Superintendencia de Bancos; Departamento de Cooperativas; Ministerio de Agricultura.	Ministerio de Agricultura; Secretaría de Bienestar Social; Instituto de Reforma Agraria.
Honduras.	Secretaría de Economía y Hacienda.	Dirección de Fomento Cooperativo.	Dirección de Fomento Cooperativo; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Banco Nacional de Fomento.
Nicaragua.	Registro de Sociedades Mercantiles; Ministerio de Trabajo; Instituto Agrario Nacional (cooperativas agrícolas).	Ministerio de Trabajo.	Ministerio de Trabajo; Instituto Agrario Nacional (cooperativas agrícolas); Ministerio de Agricultura; Oficina Nacional de Planificación; Banco Nacional de Nicaragua; Banco de la Vivienda.
Panamá.	Consejo Nacional de Cooperativas.	Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria.	Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria; municipios.

lo tanto, es útil resumir dicho sistema cuyo ejecutor es el Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica. Este recibe ingresos provenientes de su capital, que en su inicio fue de cinco millones de colones.

Los préstamos son aprobados o rechazados por la Junta Directiva del Banco, y los hay de tres clases: (1) de avío o de corto plazo, cuya amortización no debe exceder de dos años, y que pueden garantizarse con prenda solidaria de los Directores de las cooperativas peticionarias, o del número de socios que la Junta aludida determine; (2) préstamos refraccionarios o de mediano plazo que vencen a los cinco años y que son asegurados con hipoteca, fiadores o prenda agrícola o industrial, y (3) préstamos llamados de fomento cooperativo, que se otorgan hasta por un plazo de quince años y deben estar respaldados por una hipoteca.

Los plazos de amortización para las tres clases de préstamos pueden, sin embargo, extenderse por el Departamento de Cooperativas cuando en su opinión las circunstancias lo justifiquen.

Cabe también citar escuetamente otra fuente financiera para las cooperativas agropecuarias costarricenses, constituida por las Juntas rurales de crédito. Estas otorgan préstamos individuales a los agricultores, quienes a su vez los invierten en acciones de las cooperativas a que ellos pertenecen. El plazo puede ser hasta de diez años, a un interés del 6 por 100 anual, y la garantía puede ser fiduciaria, prendaria o hipotecaria. El monto máximo de los préstamos es de cincuenta mil colones.

3. Exenciones

En los países en vías de desarrollo es natural que el Estado dé incentivos y facilidades al movimiento cooperativista. Sin embargo, el criterio que al respecto predomine no debe ser paternal o asistencial, sino dirigido a que las cooperativas autogeneren con el tiempo una fuerte estructura financiera que les permita consolidarse y expandirse. Por estas razones, cobra capital importancia el asunto relacionado con las exenciones y privilegios que los Gobiernos conceden a esa clase de asociaciones populares que, como regla general, es lógico que estén libres del impuesto a la renta, ya que ellas no persiguen fines

de lucro. Empero, este hecho no debilita la política impositiva del Estado, ya que los miembros deben incorporar los excedentes recibidos de sus cooperativas a las utilidades que hayan sido obtenidas por otros conceptos, y pagar sobre el total el impuesto aludido.

Las exenciones, cuando son excesivas y como lo ha mostrado la práctica, pueden tener un efecto contraproducente, e inducir a la creación de pseudo-cooperativas formadas muchas veces por personas de altos ingresos cuyo propósito es fortalecer aún más su posición económica. Además, han existido casos en que las exenciones han contribuido a la descapitalización de las cooperativas, cuando con criterio jurídico se ha eximido de un impuesto específico con la condición de que el capital accionario de los afiliados no exceda de cierto límite. Puede ocurrir también que si las exenciones son exageradas se hagan nugatorias, por entrar en conflicto con una política estatal orientada, por ejemplo, a la restricción de importaciones.

La legislación cooperativista de los países en estudio puede agruparse en tres categorías generales. En Costa Rica, Guatemala y Panamá, las exenciones se dan indiscriminadamente a toda clase de cooperativas. En El Salvador existen cuatro regímenes, siendo el primero y el segundo muy amplios, para las cajas rurales y cooperativas agrícolas respectivamente; el tercero limitado a las cooperativas escolares, y el cuarto, muy restringido, para el resto de las cooperativas, las cuales según el artículo 330 del Código de Comercio, estarán sujetas al pago de todo impuesto o contribución fiscal o municipal, pero exentas de cualquier imposición directa a su capital y a los rendimientos del mismo. En estos cuatro regímenes no se impone limitación de tiempo. La tercera categoría está representada por Nicaragua, donde el artículo 327 del Código de Comercio dice que las cooperativas están exentas de impuestos fiscales y municipales sobre sus establecimientos y operaciones por un período de cinco años.

Con el objeto de estudiar este asunto en forma más pormenorizada se presenta en seguida un resumen de las principales exenciones y privilegios que los gobiernos otorgan a las cooperativas en esos países.

a. Impuesto a la renta.

Costa Rica, El Salvador y Honduras, declaran explícitamente la exención de este impuesto. Guatemala y Panamá guardan silencio, pero no hay duda que una interpretación de este punto tendría que ser favorable ya que las cooperativas no obtienen lucros.

b. Impuestos de aduana.

En Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y en El Salvador, los insumos que necesiten las cooperativas agrícolas están libres de impuestos de aduana, siempre que no puedan adquirirse en el país o que su abastecimiento sea insuficiente. Costa Rica concede, además, una rebaja del 50 por 100 para los artículos alimenticios y vestuario que importen las cooperativas, aunque supeditado también a que en el país no se produzcan o que el suministro sea limitado.

c. Transporte.

Costa Rica da derecho de acarreo preferente a los artículos alimenticios y otros de primera necesidad, y rebaja del 10 por 100 en los fletes de los artículos de giro de las cooperativas que se transporten en las empresas del Estado y en las particulares que reciban subvención oficial. Una disposición similar contiene la Ley de Cooperativas de Guatemala.

d. Bienes.

Costa Rica, Honduras y Panamá conceden a las cooperativas exención de impuestos sobre sus bienes muebles e inmuebles; El Salvador la restringe a las cajas rurales y cooperativas escolares, y Nicaragua restringe la exoneración a un período de cinco años.

e. *Misceláneos.*

Hay otro número de privilegios de menor magnitud, tales como de franquicia postal y telegráfica en El Salvador y Guatemala; rebaja del 50 por 100 en el papel sellado y de timbre en Costa Rica, y en Honduras y Panamá, la publicación gratuita de los documentos de las cooperativas en los respectivos periódicos oficiales.

1. *Integración.*

El movimiento cooperativista, que tiene por cimientos a personas independientes, necesita para vencer esta debilidad inicial seguir un proceso sistemático de integración, que vigorice su estructura financiera. Se cumple con esto el principio de beneficios provenientes de operaciones en gran escala, de lo cual se benefician directamente los socios de las cooperativas.

El proceso de integración debe ser inducido y acelerado por las propias cooperativas, y proseguir un ritmo ascendente que incluya primero a federaciones o uniones de segundo grado, y finalmente a la Confederación Nacional de Cooperativas.

Las federaciones, como explícitamente lo establecen las legislaciones de Honduras y Panamá, deben estar formadas por cooperativas de una misma clase, con lo que se persigue que ellas estén integradas por un grupo homogéneo de socios con inquietudes, problemas y necesidades similares.

El número mínimo de cooperativas para fundar una federación, tal como lo especifica la Ley de Honduras, es de dos, aunque Panamá requiere tres. Otras leyes de los países analizados omiten una disposición específica sobre el particular, explicándose por no ser un punto de importancia substantiva.

Sin embargo, es importante la forma cómo las cooperativas están representadas en las asambleas de las federaciones. Si la cuestión se decide desde un punto de vista auténticamente cooperativista, parece razonable que el número de votos en la asamblea sea proporcional al número de socios que tenga cada cooperativa afiliada. Un sistema como ese, aunque restringido, existe en Panamá, ya que una cooperativa no puede tener en

las reuniones de las federaciones más de tres delegados, o sea, tres votos.

La confederación representa la cúspide de un proceso de integración y debe ser también resultado de la voluntad libre del movimiento cooperativista. Por lo tanto, conviene subrayar que las federaciones, como regla general, son las que lógicamente deben componer las entidades de tercer grado.

J. *Disolución y liquidación*

La disolución y liquidación de una cooperativa puede ser voluntaria o forzosa, y el acto debe ser ratificado por un número substancial de socios reunidos en asamblea extraordinaria y aprobado por la oficina gubernamental a cuyo cargo se encuentre la vigilancia de esas organizaciones.

La cuestión procesal es digna de ser comentada, especialmente en vista de que no existe uniformidad de criterios. La junta liquidadora es nombrada: en El Salvador, por la asamblea general de socios, si se trata de las cajas rurales; en Guatemala, es un asunto que debe estipularse en los estatutos; en Honduras, es la asamblea general si la liquidación ha sido resuelta por los afiliados, o la Dirección de Fomento Cooperativo si esta última la ha solicitado. En Nicaragua se aplica el Código de Comercio. En Panamá, la comisión liquidadora es nombrada por una junta de socios convocada por el Juez de circuito respectivo, y en ella están representadas las tres partes interesadas en este asunto, es decir, los socios, el Estado y los acreedores; éste es un procedimiento perfectamente lógico y cooperativista.

Es pertinente saber qué destino se da al activo disponible de una cooperativa que se liquida. Conviene destacar que los socios, en caso de liquidación, sólo tienen derecho al monto de sus certificados de aportación, ya que la práctica cooperativista generalizada impide repartirse el fondo de reserva u otros fondos, en cuya constitución han participado no sólo los que en ese momento son socios, sino también los que han renunciado o fallecido. Por esto resulta incongruente que la Ley de Educación Cooperativa de El Salvador autorice que en caso de liquidación, a excepción de los fondos de reserva y

previsión social, otros fondos colectivos se distribuyan entre los afiliados.

En Costa Rica los bienes repartibles se destinarán por partes iguales al fondo de previsión social de otras cooperativas de la misma índole, cuando se trate de liquidación forzosa, o en el caso de liquidación de carácter voluntario, si no hubiera disposición expresa en los respectivos estatutos. En El Salvador, la Federación de Cajas Rurales recibe esos bienes y luego los distribuye en obras de interés público, de preferencia en la localidad en donde hubiere existido la cooperativa. En Honduras se deben dar a la Dirección de Fomento Cooperativo. En Panamá pasan a la Universidad Nacional con el objeto de que los dedique a hacer investigaciones sobre el movimiento cooperativista y a crear becas para su estudio.

Puede observarse entonces que existe diversidad de criterios acerca del destino que debe darse al activo sobrante de una cooperativa al ser liquidada. Sin embargo, lo más razonable parece ser, como lo fija la legislación costarricense, que este asunto sea de competencia de los estatutos de las cooperativas.

K. *Interpretación de la Ley*

Para el movimiento cooperativista es de gran importancia la interpretación de la Ley. En casos de omisión o duda es necesario aplicar conceptos acordes a su doctrina y principios ya que los de derecho clásico en ciertas ocasiones pueden ser la antítesis de lo que son y persiguen las sociedades cooperativas. Por esta razón es inaceptable y contraproducente lo que como regla general predomina en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, en donde a falta de una disposición expresa de la Ley de Cooperativas, toman vigor los respectivos códigos de comercio.

En Honduras, la Ley es clara y terminante, pues como fuentes supletorias se dan, por su orden, los principios de derecho cooperativo generalmente admitidos y, finalmente, las reglamentaciones del Código de Comercio o del Código Civil, que por su naturaleza y similitud pueden ser adaptadas a las sociedades cooperativas. Una reglamentación similar existe en

Panamá, excepto que tiene primacía el Código de Trabajo con respecto a los demás códigos del país. Esto demanda un criterio racional y salvaguarda a las cooperativas de ser asimiladas con sociedades mercantiles.

L. *Reglamento de la Ley*

La Ley de Cooperativas, en buena teoría jurídica, debería contener sólo normas sustantivas. Por esta razón su reglamento cobra mayor importancia como instrumento adicional para el movimiento cooperativista. En tal virtud es verdaderamente lamentable que en muchas repúblicas latinoamericanas no se haya emitido el Reglamento de la Ley de Cooperativas, las que corrientemente incorporan preceptos básicos y otros de carácter adjetivo. Esta orientación ecléctica ha sido justificada por diversos dirigentes, afirmando, como en realidad ha ocurrido con frecuencia, que de no estructurarse la Ley en esa forma no existiría tampoco su reglamento. En concreto, de los seis países estudiados, Honduras ha decretado el Reglamento de la Ley de Asociaciones Cooperativas; Guatemala el de Cooperativas Agrícolas y Pecuarias; El Salvador el relacionado con la Ley de Educación Cooperativa, y Panamá un reglamento para las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, de esos cuatro países la situación aceptable es la de Honduras, ya que en Guatemala, en El Salvador y en Panamá quedaron sin reglamentar la mayoría de los tipos de cooperativas.

La cuestión por discutir ahora es la referente a si una Ley de cooperativas debe complementarse únicamente con un reglamento general o con reglamentos especializados. Se considera que esto último podría traer confusiones y hasta inacción, caso de que un tipo especial de cooperativas no tenga su respectivo reglamento. Por lo tanto, parece ser más práctico y ventajoso un reglamento lo más amplio posible que incluya preceptos fundamentales utilizables por las diversas clases de cooperativas. Naturalmente que aun así siempre hay ciertas lagunas que las respectivas oficinas gubernamentales pueden subsanar, ya sea por medio de folletos y publicaciones especiales o, por ejemplo, como también es usual, mediante la confección de estatutos modelo aplicables a las diversas categorías que se organicen.

M. *Síntesis de problemas*

Con el objeto de tener una idea más clara de los problemas que afectan a la legislación sobre cooperativas en América Central y en Panamá, se hará a continuación una síntesis global, por diversas categorías, de aquéllos que se juzgan más salientes, y que impiden una orientación más técnica y el desarrollo más adecuado de los respectivos movimientos:

1. Institucionales

- a. En varios países, multiplicidad de legislaciones que rigen cada una a tipos diferentes de cooperativas, lo que por consiguiente obstaculiza seriamente a los Gobiernos a formular una política concreta respecto al movimiento cooperativista.
- b. Proliferación de organismos estatales para el registro, vigilancia y fomento de las cooperativas que impiden un apropiado planeamiento y programación del movimiento.

2. Jurídico-doctrinales

- a. Mecanismo complicado y oneroso para la constitución de cooperativas a las que, en la mayoría de los casos, se les exige documento público.
- b. En dos países, constitución de cooperativas anónimas, forma jurídica que es la antítesis de la que corresponde a las sociedades cooperativas.
- c. En un país, proceso complicado para la obtención de la personalidad jurídica de las cooperativas, que requiere un decreto del Poder Ejecutivo.
- d. En dos países, leyes bastante reglamentarias y en otros dos, muy escuetas, y que en tal virtud omiten principios sustantivos, como por ejemplo los referentes a los socios, capital y órganos de Gobierno.

- e.* Falta de consistencia y justificación en cuanto al régimen de responsabilidad que deben adoptar las cooperativas.
- f.* Criterio arbitrario para determinar el número de socios que demanda una cooperativa, y en algunos países, para fijar su responsabilidad jurídica.
- g.* En varios países primacía del Código de Comercio como fuente original para la organización de cooperativas y como instrumento básico de interpretación.
- h.* En la mayoría de los países, ausencia de un reglamento general para la legislación de cooperativas.

3. Administrativos

- a.* En dos países, violación del libre nombramiento de los miembros del consejo de administración, por parte de las cooperativas.
- b.* Disposiciones dispares respecto al número de personas que deben integrar ese consejo.
- c.* En un país, derecho de voto del comité sobre las resoluciones aprobadas por el Consejo de Administración.
- d.* En dos países, nombramiento del gerente por parte de la asamblea de socios, y no del Consejo, que es la práctica moderna en administración de empresas.

4. Económico-financieros

- a.* Determinación del capital social de acuerdo a conceptos jurídicos y no a las necesidades financieras de las cooperativas.
- b.* Falta de consideraciones económicas en la constitución de los fondos especiales.
- c.* Concepto equivocado de los objetivos del fondo de reserva.

- d. Carencia de normas que explícitamente estimulen la capitalización de los excedentes de las cooperativas.
- e. Concesión de exenciones sin haberlas fundado de conformidad a las necesidades financieras de las cooperativas, y a consideraciones de orden fiscal.

V. PAUTAS PARA LA ELABORACION TECNICA DE UNA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS

La Ley de Cooperativas no es un requisito indispensable para la creación de cooperativas, y así lo han demostrado varios países pioneros en este campo, en donde dichas sociedades precedieron a la respectiva Ley. Sin embargo, por fuerza de las circunstancias, adquirieron una personalidad jurídica muy distinta a su naturaleza y propósitos, lo cual demuestra que para un desenvolvimiento normal y rápido de las cooperativas en las repúblicas latinoamericanas, es aconsejable que exista en cada una de ellas la Ley general de cooperativas que proteja a esas organizaciones y estimule su progreso, no sólo como entidades jurídicas, asociaciones de personas y empresas económicas, sino también como partes de un movimiento integrado que aspira a convertirse en un instrumento democrático de cambio social y desarrollo.

El problema de la legislación de cooperativas ha sido objeto de análisis en conferencias y reuniones técnicas de la Oficina Internacional del Trabajo y otros organismos internacionales, y más recientemente del Comité Permanente de Juristas de la Organización de las Cooperativas de América para el Estudio de Derecho Cooperativo Americano, que se reunió en la Unión Panamericana en 1964. De ello surgió un conjunto importante de normas, que posteriormente fueron recogidas y ampliadas en el Seminario para Altos Dirigentes Cooperativistas Latinoamericanos, realizado en Israel como proyecto conjunto de la Organización de los Estados Americanos y del Gobierno de Israel, del 14 de noviembre al 7 de diciembre de 1965. Este seminario fijó acertadamente una serie de pautas para la elaboración técnica de una Ley general de cooperativas, las cuales se transcriben a continuación:

A. *Aspecto formal*

1. El cooperativismo en todos sus aspectos e instituciones conexas debe ser regulado mediante una Ley especial de carácter genérico.
2. La Ley debe contener sólo normas sustantivas a efectos de permitir una adecuada flexibilidad - la reglamentación.
3. La legislación cooperativa debe adaptar la terminología jurídica propia de este movimiento.

B. *Aspecto sustantivo*

Bases doctrinarias

4. La legislación cooperativa debe fundamentarse necesariamente en los principios universales del cooperativismo.
5. La Ley debe limitarse a enunciar las características que debe reunir una cooperativa para ser considerada como tal.
6. La Ley debe declarar de alto interés público al cooperativismo en todas sus manifestaciones y a dicha declaración deben corresponder todas las disposiciones que dicte el Estado.
7. La Ley debe asegurar el principio de autonomía de la asociación cooperativa.

La regulación de las cooperativas mediante una Ley especial no debe impedir que, por el giro de la actividad económica que realicen, éstas queden sujetas también a disposiciones legales que rijan la materia.

C. *Organización cooperativa*

Con relación a este aspecto la Ley debe comprender por lo menos:

8. Los requisitos para la constitución, organización, regulación estatutaria, funcionamiento y disolución de las cooperativas.
9. Las condiciones de afiliación y los derechos y obligaciones de los socios.
10. El sistema para el gobierno, administración, gerencia, y control interno de las cooperativas (junta o comisión de vigilancia, sindicatura, etc.).
11. Los porcentajes de los excedentes a distribuir entre los socios y los destinados a reservas y otros fines de interés social que se determinen.
12. Las disposiciones que permitan y faciliten la integración de las cooperativas en centrales, federaciones y confederaciones nacionales.
13. Las disposiciones que limiten a lo indispensable el funcionamiento de cooperativas multiactivas urbanas.

D. *Acción estatal cooperativa*

En este aspecto la Ley debe:

14. Establecer los órganos para el registro, vigilancia, fomento, asesoramiento y protección de las cooperativas.
15. Crear a tal efecto un organismo estatal autónomo, autárquico, dirigido por un órgano colegiado formado por representantes del sector público y del movimiento cooperativo, con las funciones que la propia Ley determine.
16. Establecer los sistemas que se consideren convenientes, de acuerdo con la realidad económica de cada país, para el financiamiento de las cooperativas.
17. Establecer para las cooperativas exoneraciones tributarias, y en especial, las referidas al impuesto a la renta, además de las facilidades administrativas, como compensación a la actividad socioeconómica de utilidad pública que esas organizaciones realizan en su

carácter de entidades eminentemente sociales y no de lucro.

18. Contener disposiciones precisas para defender la pureza del movimiento cooperativo, en especial lo referente a la denominación "cooperativa" y sus derivados, cuyo uso será privativo de las entidades cooperativas constituidas conforme a la Ley.
19. Establecer la educación cooperativa, tanto pública como privada, en los niveles primario, secundario y universitario, y promover la creación de cooperativas escolares.
20. Disponer la participación preferente del movimiento cooperativo en los planes estatales de reformas estructurales, especialmente en lo que se refiere a la reforma agraria.

E. *Consideraciones complementarias*

21. La recomendación de una Ley especial para las cooperativas no impide que otras leyes especiales, tales como las que se refieren a la reforma agraria, desarrollo de la comunidad, vivienda de interés social, transporte, legislación laboral, etc., contengan disposiciones mediante las cuales se dé al cooperativismo la participación directa en esos campos, aunque en tales casos la organización, funcionamiento, etc., de toda cooperativa deben estar sujetos a la Ley de cooperativas y a la que corresponda según lo expresado en el Punto número 7.
22. Las pautas referidas precedentemente no deben impedir la adopción de otras que se consideren adecuadas a los fines de la Ley, siempre que ellas respondan a los principios universales del cooperativismo y mantengan el carácter sustantivo de aquélla.