



Asamblea General

Distr. general
23 de diciembre de 1998
Español
Original: inglés

Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Desarrollo social, incluidas cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, los discapacitados y la familia

Papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-4	2
II. Legislación sobre cooperativas	5-10	2
III. Medidas legislativas y administrativas adoptadas en Europa occidental, América del Norte y el Japón	11-25	3
A. Marco jurídico y administrativo de las cooperativas	11-19	3
B. Iniciativas adoptadas en el decenio de 1990	20-25	5
IV. Iniciativas legislativas y administrativas adoptadas en países en transición	26-33	7
V. Iniciativas legislativas y administrativas adoptadas en África, Asia y América Latina	34-52	9
A. Marco jurídico y administrativo de las cooperativas	34-43	9
B. Iniciativas adoptadas en el decenio de 1990	44-52	11
VI. Participación del sector cooperativista en la reforma de la legislación sobre cooperativas	53-55	14
VII. Opiniones sobre la elaboración de directrices de las Naciones Unidas en materia de desarrollo de cooperativas	56-61	14
Anexo		
Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas		16

I. Introducción

1. En su resolución 51/58, de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea General alentó a los gobiernos a que mantuvieran en examen las disposiciones jurídicas y administrativas que regían las actividades de las cooperativas con miras a garantizar un entorno propicio para ellas, de forma que pudieran contribuir debidamente a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, incluida la satisfacción de las necesidades humanas básicas de toda la población.

2. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo cuarto período de sesiones por conducto de la Comisión de Desarrollo Social un informe que contuviera, entre otras cosas, información sobre las iniciativas legislativas y administrativas adoptadas por los países. Asimismo se pidió al Secretario General que, en colaboración con el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas¹, estudiara la conveniencia y viabilidad de preparar directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas y que incluyera sus conclusiones y recomendaciones en ese mismo informe.

3. A fines de noviembre de 1998 se habían recibido las respuestas de 38 organismos gubernamentales de 35 países al cuestionario del Secretario General remitido a los gobiernos². El cuestionario del Secretario General fue transmitido asimismo a las organizaciones nacionales de cooperativas, de las cuales respondieron 56³. Así, al preparar el presente informe, el Secretario General dispuso de información procedente de 94 organismos gubernamentales y organizaciones nacionales de cooperativas de 65 países.

4. De conformidad con el pedido de la Asamblea General formulado en su resolución 51/58 de que colaborara con el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas, el Secretario General aprovechó las ventajas que ofrecía el hecho de que las Naciones Unidas integraran el Comité para a) consultar la base de datos mantenida por el Comité y sus miembros constituyentes y b) obtener los aportes de las deliberaciones de la 56ª sesión del Comité, celebrada en noviembre de 1996, de la 58ª sesión, celebrada en octubre de 1998, y de su reunión consultiva de expertos en cooperativas sobre la cuestión de la elaboración de directrices de las Naciones Unidas para el desarrollo de las cooperativas, celebrada en mayo de 1997.

II. Legislación sobre cooperativas

5. La legislación, las normas y los reglamentos que rigen las sociedades cooperativas pueden hallarse en las convenciones y normas internacionales, en las constituciones y la legislación de los diversos países, en la legislación complementaria y en estatutos. Aun en los casos en que la legislación no lo dice expresamente, las cooperativas están generalmente amparadas por los derechos humanos fundamentales garantizados por las constituciones nacionales que se entiende que forman parte de los valores cooperativos. Entre esos derechos se encuentran los siguientes: la libertad de asociación, la protección de la propiedad privada, la libertad de ejercer cualquier profesión legítima, la libertad de formar coaliciones, el derecho humano al desarrollo, los derechos democráticos básicos y el libre acceso a los tribunales. Esos derechos humanos básicos se manifiestan en diversos principios cooperativos, entre ellos la adhesión voluntaria, la gestión y el control democráticos, la autonomía en la determinación de objetivos y la adopción de decisiones. Cuando se garantizan los derechos humanos básicos se crea un ambiente propicio para el desarrollo de las cooperativas.

6. En las constituciones nacionales se suele estipular la función que le corresponde a las cooperativas en la sociedad y en las economías nacionales (por ejemplo, en el gobierno local y en la reforma agraria). Muchos gobiernos consideran que las cooperativas son un tipo especial de organización o corporación comercial que opera en el mercado con sujeción a leyes especiales, ya sea una ley que regule todos los tipos y formas de cooperativas o diversas leyes aplicables a distintos tipos y clases de cooperativas. Las disposiciones que rigen las sociedades cooperativas pueden hallarse en los capítulos especializados de códigos más generales (entre ellos el civil, el comercial, el laboral, el rural); en disposiciones especiales relacionadas con la aplicación de la ley general de sociedades a las cooperativas (como la Ley de sociedades de socorros mutuos del Reino Unido); en las leyes que regulan la competencia (la Ley Capper-Volstead de los Estados Unidos de América); o en la legislación fiscal. Algunos países no tienen una legislación especial sobre cooperativas y éstas están sujetas a las leyes generales que rigen las actividades de todas las organizaciones comerciales, es decir las leyes fiscales, sobre competencia, del trabajo e inmobiliarias. Los cooperativistas eligen la estructura jurídica apropiada para su cooperativa y elaboran los estatutos de acuerdo con sus necesidades y sobre la base de su experiencia práctica y los principios cooperativos reconocidos en todo el mundo.

7. En algunos países en que las leyes aplicables a las cooperativas son generales y sólo determinan los principios básicos, se las complementa con normas y reglamentos detallados, a veces llamados decretos de aplicación o ejecución. Otra forma de legislación subsidiaria son las órdenes emitidas por el ministerio competente. Dichas normas, reglamentos, decretos, órdenes e instrucciones han de ajustarse a las leyes sobre las que se basen. Sin embargo, no siempre es así, pues puede ocurrir que modifiquen las prioridades o los objetivos de la ley o que cambien su carácter, por ejemplo, al transformar normas liberales en normas restrictivas; pueden llegar a ser tan numerosas y complicadas que creen un ambiente de incertidumbre y hasta inmovilicen las auténticas actividades cooperativas, alentando, a la vez, prácticas ilegales.

8. Los estatutos de las cooperativas son redactados habitualmente por los miembros fundadores de la cooperativa y posteriormente los miembros los pueden modificar de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes o en los estatutos de la propia cooperativa. Dado que muchos cooperativistas no están familiarizados con las técnicas de redacción de textos jurídicos, y no conocen las leyes en profundidad, suelen recurrir para orientación a modelos de estatutos. Esos modelos son preparados por la autoridad nacional encargada de la inscripción (por ejemplo, el Registro de Sociedades de Socorros Mutuos en el Reino Unido o el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) o por las cajas de crédito para la producción y las exportaciones como un servicio para los nuevos afiliados.

9. La legislación en materia de cooperativas puede ser prerrogativa del gobierno nacional, de las provincias (por ejemplo, en el Canadá) o de las regiones autónomas (por ejemplo, en España e Italia). En los Estados federales (por ejemplo, los Estados Unidos de América, Nigeria) resulta difícil determinar las facultades legislativas de la federación y de sus miembros constituyentes; por lo general, la legislación sobre cooperativas es asunto del Estado, pero hay casos en que las leyes que rigen las cooperativas (en particular, las que funcionan en diversos Estados) son dictadas a nivel federal.

10. La actitud del Estado respecto de las cooperativas difiere según el sistema económico, los recursos oficiales, el nivel de desarrollo del país y el grado de madurez del movimiento cooperativista, entre otros factores. Algunos gobiernos consideran que las cooperativas son instituciones valiosas que conviene promover y apoyar dado que contribuyen al logro de los objetivos y las políticas oficiales. Otros consideran que las cooperativas son tan sólo una forma más de organización económica en pie de igualdad con las empresas comerciales y las empresas públicas, sin privilegios ni restricciones

excesivas. A veces las actitudes son negativas, como por ejemplo cuando el Estado considera que las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, tal vez vinculadas al movimiento cooperativista internacional, dedicadas a sus propios objetivos y políticas y que trabajan de acuerdo con sus propias normas, tal vez opuestas a los intereses del Estado.

III. Medidas legislativas y administrativas adoptadas en Europa occidental, América del Norte y el Japón

A. Marco jurídico y administrativo de las cooperativas

11. En Europa occidental, América del Norte y el Japón, el movimiento cooperativo se inició a mediados del siglo XIX con organizaciones populares. Desde entonces, las cooperativas se han convertido en una importante fuerza económica y el sector cooperativista se encuentra bien representado en el sector bancario, entre las empresas industriales y de servicios modernas, en el sector agrícola y entre las empresas pequeñas y medianas. En esos países, las cooperativas constituyen una parte importante de la economía y en algunos subsectores abarcan una parte importante del mercado (por ejemplo, en la comercialización de granos, el tratamiento de la leche y la producción láctea). Han demostrado ser competitivas en una economía de mercado.

12. En el momento de la creación de las primeras cooperativas, no existía un marco jurídico especial y sus operaciones se veían restringidas en muchos aspectos. La primera ley de cooperativas del antiguo imperio alemán fue promulgada el 1º de mayo de 1889 y puso fin a la inseguridad que aquejaba a la condición jurídica de las cooperativas. En esa ley se sentaron los principios básicos y las funciones de las cooperativas, es decir, la promoción de actividades económicas lucrativas de sus miembros mediante operaciones comerciales conjuntas. Con sólo algunas enmiendas y aclaraciones, la Ley de Cooperativas de 1889 está aún en vigor como ley federal y por ser la legislación más importante en la materia es un símbolo de la visión de futuro de los fundadores de las primeras cooperativas alemanas y de la validez universal de los principios cooperativos.

13. En Europa occidental, América del Norte y el Japón las cooperativas fueron creadas por iniciativa estrictamente privada y fueron y siguen siendo completamente independientes del gobierno, de acuerdo con el principio de

autonomía. Funcionan como empresas del sector privado en un sistema de mercado, como cualquier otra empresa. La asociación a las cooperativas es voluntaria. En Alemania, por ejemplo, el único control oficial sobre las cooperativas nacionales consiste en que por ley cada una de ellas debe ser miembro de una entidad oficial de fiscalización de cuentas. El Estado ha otorgado a esas entidades el derecho de comprobar las cuentas y de examinar la posición comercial de las cooperativas para asegurar que éstas hayan realizado sus actividades en forma correcta. Por ser empresas comerciales comunes, las cooperativas de Alemania compiten con otras empresas comerciales y por esa razón no se les aplican habitualmente disposiciones económicas o impositivas especiales. La única excepción conocida a esa regla consiste en que a las cooperativas de comercialización agrícolas y forestales se las exime del pago de los impuestos sobre las empresas y el comercio si sólo realizan operaciones con sus propios miembros. En principio, el Estado no proporciona ninguna asistencia financiera especial a las cooperativas.

14. En Francia, los estatutos de las diversas categorías (estatutos sectoriales) de sociedades cooperativas de producción, bancos, cooperativas de crédito, cooperativas de consumo y cooperativas agrícolas, entre otras, fueron redactados entre 1880 y 1920. En esas leyes sectoriales se definían los objetivos, la composición y algunos principios de las sociedades cooperativas de Francia. En la ley sancionada en 1947 se proporcionó por primera vez una definición general y se reunieron los principios básicos y las normas generales de funcionamiento de distintos tipos de cooperativas. En la actualidad en Francia las actividades de las cooperativas se rigen por las leyes generales. Desde su origen, las cooperativas de Francia fueron entidades jurídicas de derecho privado de carácter civil o comercial.

15. En la mayoría de los países europeos existe un amplio marco jurídico a nivel nacional que reglamenta las cooperativas dentro del derecho civil y administrativo. En los Países Bajos, las cooperativas se rigen por las disposiciones del código civil holandés, en el que se plasma su carácter especial. En Italia, las cooperativas se rigen por diversas leyes que definen su carácter específico, reconocido por la Constitución (la función social de la cooperación) y por las leyes nacionales y regionales sobre cooperativas de 1947, 1971, 1977 y 1985. En Islandia, la Ley de Sociedades Cooperativas constituye el marco jurídico para su funcionamiento; sin embargo, las disposiciones impositivas no difieren en sustancia de las que se aplican a las sociedades de responsabilidad limitada. En Grecia, la ley de 1986 rige las actividades de las cooperativas en los planos local, regional y nacional. Las cooperativas de Grecia funcionan sin intervención estatal y gozan de algunas exenciones impositivas. El Ministerio de

Economía Nacional es la autoridad competente en materia de asistencia a las cooperativas del sector urbano, entre ellas las de consumo, turismo, crédito, transporte, seguro médico, producción, farmacéuticas y de otra índole. El Ministerio de Agricultura es la autoridad competente para las cooperativas agrícolas.

16. Desde 1893 el Gobierno del Reino Unido ha proporcionado un marco legislativo sólido para las cooperativas. La ley más importante que se encuentra en vigor es la de 1965 sobre sociedades de socorros mutuos, complementada por otras leyes, la última de las cuales data de 1978. En España las cooperativas se rigen por la Constitución de 1978 y la ley general de 1987 en la que se estipulaba la repartición de la regulación de sus actividades entre los gobiernos central, regional y local. El gobierno central, por conducto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, apoya y promueve a las cooperativas y ofrece incentivos para la formación de nuevas organizaciones cooperativistas y para la capacitación de dirigentes cooperativistas. En la ley de 1990 se introdujeron nuevas normas relacionadas con un tratamiento impositivo preferencial para las cooperativas, habida cuenta de su importancia social y de las funciones que cumplen. Las sociedades cooperativas de Chipre están inscritas y operan de conformidad con la ley y las normas sobre sociedades cooperativas. Son autónomas pero se hallan bajo la supervisión del Registro de Sociedades Cooperativas, encabezado por el Jefe del Departamento de Desarrollo Cooperativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las auditorías en las cooperativas las realiza una entidad independiente, el Servicio de Auditoría de las Sociedades Cooperativas. Debido al reconocimiento de la importancia social y la función de las cooperativas, sus actividades están exentas del pago de impuestos y otras tasas.

17. En la Constitución de Portugal se reconoce la equiparación del sector cooperativo con los sectores público y privado. En el Código de Cooperativas, la legislación complementaria y el Estatuto Impositivo de las Cooperativas se reconoce el carácter particular de las cooperativas para fines normativos y administrativos. En Finlandia se tuvo asimismo en cuenta el carácter particular de las cooperativas para fines normativos y administrativos cuando se promulgó en 1901 la primera Ley de Sociedades Cooperativas, enmendada en 1954 y 1989. En Suecia la legislación general que rige las cooperativas es la Ley de Asociaciones Económicas de 1987. Además, los bancos cooperativos están regidos por la Ley de Bancos de 1995 y las cooperativas de vivienda en la ley respectiva de 1991. La primera ley de cooperativas de Malta fue promulgada en 1946, fue revisada a fondo en 1978 y posteriormente se efectuaron pequeñas enmiendas. A diferencia de la mayoría de los demás países europeos, en Bélgica,

Dinamarca y Noruega no existe una legislación general que rija las actividades de las cooperativas. En Noruega las cooperativas se rigen por leyes especiales, entre ellas la Ley de Asociaciones de Vivienda y la Ley de Operaciones de Seguros, ambas promulgadas en 1960. En Bélgica, las cooperativas se rigen por las leyes sobre empresas comerciales y en ellas no se diferencia de las empresas comunes. La ley que rige las cooperativas en Turquía fue aprobada en 1969 y ha sido enmendada con posterioridad. Tradicionalmente, el marco jurídico y administrativo que rige las actividades de las cooperativas en Turquía ha sido similar al de otros países de Europa.

18. En los Estados Unidos de América, las cooperativas están sujetas a las leyes estatales y no a las federales. Las leyes estatales están redactadas en términos generales y amplios y por lo general en las leyes no se prescriben mecanismos para el funcionamiento de las cooperativas. Los miembros pueden decidir libremente la manera en que realizarán sus operaciones en tanto no se violen los estatutos. En esas leyes se reconoce el carácter específico de las cooperativas pues a) se consagra el control democrático de la organización de acuerdo con el principio de un voto por miembro; b) se limitan las sumas que pueden pagarse en concepto de renta sobre el capital invertido, y c) se autoriza la devolución de los beneficios a los miembros de acuerdo con la participación y no la inversión. Existen diversas leyes reglamentarias nacionales (federales) que apoyan la actividad cooperativa pues: d) ofrecen a los miembros ciertas exenciones respecto de la ley antimonopolio a fin de que puedan acordar precios y otras condiciones de venta para la comercialización de los productos agrícolas en forma cooperativa (Ley Capper-Volstead); e) gravan los beneficios de las cooperativas sólo una vez, por lo general a nivel de los miembros (Código Impositivo), con lo cual se reconoce que las cooperativas no tienen de por sí fines de lucro, sino que actúan como agentes de sus miembros; f) reducen a un mínimo el número de cooperativas que deben registrar oficialmente sus estados financieros (leyes federales de valores), con lo que se reconoce la estrecha relación existente entre la cooperativa y sus miembros. Entre las instituciones nacionales que prestan asistencia a las personas interesadas en organizar cooperativas se encuentran el Grupo de Servicios Cooperativos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el Ente de Servicios Públicos para las Zonas Rurales del citado Departamento, el Sistema de Crédito Agrícola y el Banco Cooperativo Nacional.

19. En el Japón, el marco jurídico y administrativo que rige las actividades de las cooperativas se divide por sectores (agrícola, de consumo, etc.) y abarca asimismo a los gremios y las cooperativas de consumo. Los gremios están protegidos

por la Ley de Gremios de 1949, gozan de los derechos de una empresa y se les aplica un régimen impositivo especial. Las actividades de las cooperativas de consumo se rigen por la Ley de Sociedades Cooperativas de Consumidores de 1948, dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Salud y Bienestar Social. Las cooperativas de consumo que funcionan en una sola prefectura son supervisadas por las autoridades de ésta y las otras cooperativas por el Ministerio.

B. Iniciativas adoptadas en el decenio de 1990

20. Según la información recibida por el Secretario General sobre las iniciativas legislativas y administrativas emprendidas en el último decenio, cabe establecer tres grupos de países. Constituyen el primer grupo los que informaron de que recientemente no se habían producido cambios importantes ni significativos que afectaran el desarrollo de las cooperativas. Por ejemplo, si bien en repetidas ocasiones se ha modificado la condición jurídica de las cooperativas mediante diversas disposiciones administrativas, la mayor parte de la legislación de los Estados Unidos que rige las cooperativas se promulgó en los años 30 y ha permanecido fundamentalmente inalterada. Tampoco en Alemania ni en Grecia ha variado recientemente de forma notable la legislación relativa a las cooperativas. En Grecia, hace poco se ha modificado ligeramente la legislación referente a las instituciones cooperativas de crédito (bancos cooperativos) con el fin de propiciar que desempeñen una función mayor en el desarrollo regional y en la financiación de empresas pequeñas y medianas. Las reformas introducidas en Alemania no estaban relacionadas con el propio sector cooperativo sino que obedecían a cambios efectuados en otros ámbitos jurídicos. En 1990 se hicieron modificaciones con el fin de aplicar en la legislación alemana la directiva de la Comunidad Europea sobre la contabilidad del sector bancario. En la ley de 1993 se adoptaron y aclararon algunas disposiciones encaminadas a mejorar y racionalizar el proceso de inscripción de los miembros de las cooperativas y se reformó parcialmente una disposición referente a la reunión de los representantes de las cooperativas. Mediante la ley de 1994 se amplió el ámbito de actuación de las cooperativas para que pudieran adaptarse a la evolución de las condiciones del mercado y de la competencia. Se concedió a las cooperativas derecho legal a reorganizarse en cualquier otra forma empresarial, fusionarse con otras empresas, enajenar partes de una cooperativa o dividir toda una organización y transferir sus actividades a empresas existentes o de nueva creación. La introducción del euro el 1º de enero de 1999 hizo necesario ajustar la Ley de cooperativas. En Francia, la ley de 1992 referente a la modernización

de las empresas cooperativas incluía numerosas medidas (de carácter facultativo) destinadas a fortalecer los fondos cooperativos, prevenir las dificultades y crear condiciones favorables para el desarrollo de las cooperativas. En el Japón, desde 1990, tras unas reformas administrativas y financieras que incluían la revisión de la función del Gobierno, se han adoptado algunas medidas de desregulación de las actividades de las cooperativas. Las cooperativas de consumidores ya no están autorizadas a prestar servicio a quienes no son socios, pero en virtud de la comunicación emitida por el Ministerio de Salud y Bienestar en 1993 pueden proporcionar ciertos tipos de atención a los no asociados. Este año se ha ampliado la variedad de servicios que pueden proporcionar al público en general, entre los que se incluye la atención domiciliaria.

21. En los países del segundo grupo, a lo largo del último decenio se han efectuado cambios significativos que afectan a la condición de las cooperativas y al marco jurídico y administrativo que rige sus actividades. En Portugal se aprobaron el nuevo Código de Cooperativas (1997) y los nuevos sistemas jurídicos sobre los fondos de cooperativas de crédito agrícola (1995) y sobre las cooperativas de solidaridad social (1998) con el fin de crear una situación jurídica más favorable para las actividades cooperativas o modernizar la existente. En Islandia, el marco jurídico de las cooperativas (Ley de las Sociedades Cooperativas de 1991) se modificó en 1997. La ley nueva es más amplia y cuenta con numerosas disposiciones que se asemejan a las de las leyes sobre sociedades anónimas públicas. Los cambios principales consistieron en la formulación de disposiciones más pormenorizadas sobre las sociedades cooperativas, semejantes a la legislación sobre sociedades limitadas; por ejemplo, las cooperativas que experimentaran dificultades financieras o necesitaran más capital por otros motivos tendrían oportunidad de incrementar su capital emitiendo acciones similares a las de las sociedades limitadas. No obstante, esas acciones no supondrían derecho de voto. Las reformas más recientes de la legislación de los Países Bajos en materia de cooperativas se remontan a 1989 e incluyen una adaptación de la definición de las cooperativas y la introducción de normas aplicables específicamente a ciertas cooperativas de gran tamaño. Al mismo tiempo, la normativa sobre cooperativas se reunió en una sección separada, dedicada a las cooperativas y las sociedades de seguros mutuos, con el fin de fortalecer la posición de las cooperativas como entidades jurídicas independientes, al mismo nivel que las organizaciones sin ánimo de lucro y las sociedades limitadas.

22. Los importantes cambios efectuados en la legislación de Italia incluyen la ley de 1991, referente a las actividades de las cooperativas sociales que operan en los ámbitos de los servicios de salud pública y educación, y de la rehabilitación

social de las personas desfavorecidas (discapacitados, ex presidiarios, toxicómanos, etc.). La ley de 1992 supuso una reforma exhaustiva e introdujo numerosas novedades básicas en la legislación sobre cooperativas. La más importante de ellas fue la posibilidad de contar con asociados financieros externos, modificación que ha contribuido a resolver el problema de la insuficiencia de capital que suelen padecer las cooperativas. La ley más reciente, de 1997, ofrece una definición especial de las cooperativas pequeñas y simplifica los procedimientos administrativos, facilitando así la creación de cooperativas y su participación en la licitación de contratos públicos. Las numerosas leyes sobre desarrollo cooperativo aprobadas en España desde 1990 han tenido por objeto garantizar la autonomía y la autorregulación de las cooperativas, además de proporcionarles más flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la elevada competencia del mercado moderno y una base jurídica adecuada y armónica con la de la Unión Europea, ayudarlas a crear más puestos de trabajo y promover la fórmula cooperativa entre los grupos desfavorecidos de la población, así como las asociaciones de cooperativas.

23. En marzo de 1997, el Gobierno del Canadá presentó un proyecto de ley de asociaciones cooperativas encaminado a modernizar la legislación existente y mejorar la capacidad de las cooperativas para resolver las dificultades a que se enfrentan las comunidades rurales. Esta nueva legislación garantiza el mantenimiento de los principios cooperativos y se prevé que se promulgue en el último trimestre de 1998. Con ella se actualiza la ley anterior a fin de adoptar muchos de los principios que rigen las empresas canadienses y poner de manifiesto la evolución del entorno económico, incluida la importante función que desempeña el capital social en el mercado. Las modificaciones permitirán a las cooperativas acceder a medios alternativos de financiación, entre ellos la obtención de capital de no asociados, al tiempo que se mantienen los principios cooperativos como el de que sean los asociados quienes ejerzan democráticamente el control.

24. El tercer grupo está integrado por países donde todavía se están preparando las modificaciones del marco jurídico y administrativo que rige las actividades de las cooperativas. En Finlandia, se está reformando profundamente la ley sobre cooperativas a fin de actualizarla, en especial las disposiciones relativas a sus actividades financieras. El proceso de reforma merece el apoyo firme de las cooperativas, cuyo objetivo es tener la misma libertad de funcionamiento que el sector privado. Se prevé que el proceso concluya en 1999. Las cooperativas de Austria han experimentado un proceso amplio de reforma encaminado a adaptarlas a las características de la economía de alcance mundial. En ese contexto, hay iniciativas destinadas a aumentar la agilidad de los procedi-

mientos administrativos, perfeccionar la difusión de la información a los miembros y a los acreedores, facilitar la participación en el sector cooperativo y fortalecer la condición jurídica de las cooperativas. Con el fin de reforzar el funcionamiento y aumentar la productividad de las cooperativas agrícolas de Grecia como empresas independientes, autónomas y autoadministradas, se ha redactado una ley nueva basada en los principios internacionales de las cooperativas. En Portugal y Chipre sigue en marcha el proceso de revisión de la legislación sobre cooperativas. El Ministerio de Salud y Bienestar del Japón ha creado un grupo de trabajo con el fin de examinar la función de las cooperativas de consumidores en el siglo XXI. Las cooperativas de los países (como el Reino Unido) que desde 1990 únicamente han efectuado modificaciones menores en su reglamentación han expresado la esperanza de que se introduzcan pronto cambios legislativos importantes. La nueva legislación debe modernizar y hacer más práctica la reglamentación de las cooperativas, así como destacar que éstas difieren de otras empresas comerciales.

25. Alemania, dada la singular situación derivada de la reunificación, adoptó medidas especiales con el fin de revisar la situación jurídica de los sectores cooperativos, que anteriormente estaban estrechamente integrados en las estructuras estatales y paraestatales de organización. Tras la reunificación, la Ley sobre Cooperativas de la República Federal de Alemania se aplicó también a las cooperativas situadas en la antigua República Democrática Alemana. No obstante, se hizo necesario elaborar disposiciones adicionales que regularan la transición de las antiguas cooperativas socialistas al sistema de mercado y crear una situación jurídica uniforme basada en el Tratado de Unificación. Por otra parte, las actividades de las cooperativas se rigen ahora en toda Alemania en virtud de la Ordenanza sobre la creación, las actividades y la reorganización de las cooperativas de producción artesanal, y la Ley de Ajuste Agrícola, relativa a la reorganización, la disolución y el cierre de las cooperativas y los derechos de propiedad de sus miembros.

IV. Iniciativas legislativas y administrativas adoptadas en países en transición

26. En los países que fueron socialistas, el marco legislativo y administrativo que regía las empresas llamadas cooperativas tenía una apariencia democrática. Así pues, según esa legislación, la pertenencia a las “cooperativas” era voluntaria; sin embargo, en realidad, se obligaba a la población a pertenecer a ellas. La administración de las cooperativas socialis-

tas estaba sujeta al cumplimiento estricto de normas estatales. Puesto que las cooperativas “legítimas” se consideraban un derivado de las relaciones de mercado, el Estado socialista pretendía convertir la cooperativa “socialista” en un instrumento del sistema económico de planificación centralizada orientado a atender las necesidades del Estado o de la población en general en lugar de los intereses de los miembros de la cooperativa. Así pues, no eran los integrantes de las cooperativas sino el Estado quien elaboraba sus estatutos. Se asignó a las cooperativas socialistas la honorable función histórica de transformar la propiedad privada en colectiva y, con el tiempo, en estatal por medio de la propiedad cooperativa.

27. Cuando los países con economía de planificación centralizada iniciaron la transición hacia la economía de mercado libre, las personas dispuestas a promover y reanudar el desarrollo cooperativo verdadero se hallaron en una situación muy difícil. Además de enfrentarse a los problemas derivados de la perturbación económica y la agitación social, quienes trataban de promover el renacimiento de las cooperativas hubieron de luchar para lograr un cambio total del entorno económico, político, jurídico y psicológico. Los propios miembros de las cooperativas hubieron de padecer una larga serie de cambios: democratización, despolitización, privatización, reestructuración, dedicación a los intereses de los miembros, reorientación de la mentalidad, etc. El proceso resultó difícil y complejo y se plantearon problemas no sólo jurídicos y administrativos sino también psicológicos. En algunos países en que los gobiernos eligieron la transición rápida hacia la economía de mercado, se consideraba que las cooperativas eran residuos del régimen socialista anterior. No se reconocía su carácter especial con fines normativos, administrativos ni fiscales y recibían el mismo trato que cualquier otra empresa privada obligada a sobrevivir en un mercado libre sin ventajas fiscales. En países donde, en un intento de evitar a la población el padecimiento de la “terapia de choque”, los gobiernos eligieron una transición más lenta hacia la economía de mercado, se mantuvo el sistema antiguo de los “kolhoz” y otras “empresas colectivas” por medio de la financiación y de privilegios concedidos por el Estado. En esas condiciones, la nueva generación de cooperativas ha tenido grandes dificultades para sobrevivir. Cabe señalar que, en algunos países, los directores de las cooperativas o de asociaciones de cooperativas de niveles diversos no desean eliminar su estrecha relación con el gobierno local o nacional.

28. Al iniciar su transición hacia la economía de mercado, los antiguos países socialistas hubieron de enfrentarse a la enorme labor de elaborar un marco jurídico y administrativo totalmente nuevo de casi todos los aspectos de la vida, incluida la normativa sobre cooperativas. Se puso entonces

de manifiesto la falta de conocimientos y experiencia al respecto, lo mismo que de especialistas, en particular en las esferas del derecho y la economía. Así pues, al poco tiempo se hizo necesario revisar, modificar o aclarar las normas jurídicas adoptadas inicialmente en esos países, a principios del decenio de 1990, para la nueva generación de cooperativas, así como elaborar leyes nuevas referentes a tipos concretos de cooperativas. Por ejemplo, la Ley de Empresas aprobada en Lituania en 1990, incluía una disposición que permitía el funcionamiento de las cooperativas, regido por una ley especial. La Ley sobre Cooperación, que regulaba la condición jurídica, las actividades, el establecimiento y otras cuestiones importantes referentes a las cooperativas, fue aprobada en 1993, y en 1995, con algunas adiciones y modificaciones, pasó a denominarse Ley de Cooperativas. En la etapa de redacción, la habían examinado la Alianza Cooperativa Internacional y otros expertos internacionales. Se modificó el texto a fin de, entre otras cosas, garantizar la autonomía y proteger el patrimonio de las cooperativas. La Ley incluía disposiciones referentes a la organización de las cooperativas nacionales atendiendo a los principios del movimiento cooperativo internacional; el reconocimiento de los derechos reales y personales; y la estructura de las cooperativas, sus derechos y obligaciones, la constitución de su capital, su reorganización, el alcance de sus actividades, etc. En la redacción de los documentos que regulan el sector cooperativo de Lituania participaron representantes de cooperativas de consumidores y agricultores.

29. La situación descrita en relación con los países siguientes es similar: Estonia (Ley de Asociaciones de 1992, Ley de Asociaciones de Propietarios y Código Comercial de 1995); Armenia (leyes sobre empresas y actividades de los empleadores, cooperativas y cooperativas de consumidores), Georgia (decreto de 1993 del Jefe de Gobierno de Georgia, Ley de Cooperación entre Consumidores y Código Civil de 1997). En Eslovenia, la Ley de Cooperativas de 1992, que se modificó en 1993, 1994 y 1996, tenía por objeto liberar a las cooperativas de sus funciones paraestatales, reestructurarlas como organizaciones económicas independientes, compatibles con la economía de mercado, sobre la base de los principios reconocidos internacionalmente, y disponer la devolución del antiguo patrimonio de las cooperativas. La Asociación de Cooperativas de Bosnia y Herzegovina ejerció una influencia significativa en la preparación de la nueva ley general sobre cooperativas de 1997 e informó de que para las cooperativas tenía suma importancia haber dejado de constituir un instrumento de la política estatal. En la República Federativa de Yugoslavia, la Ley de Cooperativas de 1998 regula la creación y el funcionamiento de las cooperativas, otorga un tratamiento fiscal preferencial a las cooperativas de jóvenes y estudiantes, define y garantiza la propiedad de

las cooperativas y prohíbe su transformación en otras formas de propiedad. En la República de Moldova, según informa la Unión de Asociaciones de Consumidores, desde 1990 no ha variado la condición jurídica de las cooperativas. Los cambios más importantes se han registrado en su situación económica debido al creciente número de competidores, y sólo en algunos casos se reconoce su carácter especial, como en los impuestos locales.

30. La Unión Central de Asociaciones de Consumidores (Centrosojuz) de la Federación de Rusia informó de que, gracias al apoyo del Presidente del país, el Gobierno y los órganos centrales del Estado, las cooperativas de consumidores habían sido las únicas organizaciones que habían conseguido mantener su estructura y sistema de funcionamiento durante el período de transición hacia la economía de mercado. En los últimos cinco años se ha creado el marco legislativo de las actividades cooperativas basándose en el Código Civil y las leyes referentes a las cooperativas de consumidores (asociaciones de consumidores y federaciones de asociaciones), agrícolas y de producción. Cada año se determinan los privilegios impositivos y de otra índole mediante acuerdos concertados entre el Gobierno y Centrosojuz. La Unión Central de Cooperativas de Azerbaiyán informa de que en la legislación sobre cooperativas únicamente hubo un cambio, la ley firmada en 1996 por el Presidente de la República, que estipula que los bienes de las cooperativas son propiedad de sus miembros y el Gobierno no debe interferir en las actividades de las cooperativas. En Eslovaquia, en 1988 y 1990 volvieron a instituirse leyes especiales sobre cooperativas del sector agrícola y otros como la vivienda, el consumo y la producción. En 1992 se aprobó el Código de Comercio, que incluía las disposiciones jurídicas referentes a las cooperativas.

31. En Polonia, mediante la Ley de 1990 se dispuso la liquidación de todas las federaciones de cooperativas y se prohibió la formación de asociaciones de cooperativas. Además, otras disposiciones jurídicas aprobadas propiciaron la disgregación del movimiento cooperativo, que condujo a su desintegración y causó grandes pérdidas materiales en bienes, instalaciones industriales y propiedades inmuebles. La Ley de Cooperativas de 1994 restableció el derecho de asociación voluntaria de las sociedades cooperativas en federaciones. El objetivo de esos cambios era eliminar las desacreditadas instituciones antiguas y permitir la aparición de estructuras nuevas.

32. El Consejo Nacional de Cooperativas de Hungría informó de que, tras la transformación del sistema de cooperativas, la Ley Unificada de Cooperativas de 1992 restringía la autonomía de las cooperativas, principalmente las agrícolas, y en especial su derecho a disponer de su patrimonio. Por

ejemplo, el Consejo considera que el hecho de que la Ley autorice a los individuos o grupos pequeños a dejar de pertenecer a una cooperativa y a recuperar en especie los bienes correspondientes a su inversión original y su trabajo va en detrimento de la autonomía de las cooperativas y de su derecho a la propiedad y menoscaba el proceso de adaptación de las cooperativas de Hungría a la economía de mercado. El Gobierno realizó otros intentos de transformar las cooperativas, fundamentalmente las agrícolas de tipo “kolhoz”, en asociaciones comerciales. Los representantes del sector cooperativo participaron en la codificación de la Ley de 1992, pero, según se informa, no están satisfechos con el texto aprobado. El Consejo Nacional de Cooperativas prevé que la situación podría repetirse, ya que en 1996 el Gobierno inició la preparación de una nueva ley de cooperativas.

33. El código comercial de 1991 y la Ley de 1995 constituyen el marco jurídico que rige las cooperativas de la República Checa. La Asociación de Cooperativas de ese país informó de que la nueva legislación había generado tanto cambios positivos como negativos. Entre los últimos, la Asociación señala la inclusión de la legislación sobre cooperativas en el código comercial, la definición impuesta de sociedad cooperativa y la imposibilidad de que las cooperativas se integren en asociaciones sectoriales. Tanto la Asociación de Cooperativas como la Agrupación de Cooperativas y Empresas Agrícolas de la República Checa observan que no se reconoce a las cooperativas carácter especial y no se les concede exenciones fiscales ni preferencia alguna. Pese a los denodados esfuerzos de los representantes del movimiento cooperativo checo, los órganos gubernamentales no han establecido las condiciones económicas y de otra índole necesarias para fortalecer la influencia de las cooperativas en el entorno de una economía de mercado y resolver los problemas sociales y culturales.

V. Iniciativas legislativas y administrativas adoptadas en África, Asia y América Latina

A. Marco jurídico y administrativo de las cooperativas

34. El concepto original de las cooperativas se afianzó en la mayoría de los países de África, Asia y América Latina a comienzos del siglo XX. Cuando los países alcanzaron su independencia o empezaron a determinar por sí mismos la manera de hacer frente a los problemas económicos, ecológicos y sociales, incluidos los demográficos, se hicieron algunos cambios en el marco legislativo y administrativo de las actividades de las cooperativas. En muchos países, los gobiernos prefirieron que las cooperativas fuesen controladas y financiadas por el Estado como instrumentos o prolongaciones de la administración pública.

35. En Ghana, el gobierno colonial, que estaba firmemente convencido de que la agrupación de los agricultores en organizaciones cooperativas estabilizaría la agricultura, introdujo las cooperativas en 1928. La primera Ordenanza sobre las sociedades cooperativas, promulgada en 1931, se basó en la legislación sobre cooperativas de la India, Mauricio y Ceilán (actualmente Sri Lanka), pero pronto se observó que no correspondía a las condiciones locales. La Ordenanza posterior de 1937 se derogó en 1968 y se la sustituyó con el Decreto y el Reglamento sobre las cooperativas. Desde entonces, el Decreto ha determinado el marco jurídico de la inscripción y las actividades de las cooperativas y la función del Registrador en la promoción y el control de las sociedades cooperativas. El Ministerio encargado informa de que se considera que el Decreto de 1968 está anticuado y constituye un obstáculo para la revitalización del movimiento cooperativo en el país. Entre las muchas razones señaladas por el Ministerio a favor de la aprobación de nuevas leyes sobre las cooperativas figuran las siguientes: el Decreto actual es restrictivo y su objetivo es ejercer control; se lo preparó principalmente para las cooperativas agrícolas; destaca los aspectos sociales de la cooperación y no los comerciales; y no indica claramente la función que desempeñan para el movimiento cooperativo el Consejo de Cooperativas de Ghana y otros órganos importantes. Se espera que una nueva legislación sobre las cooperativas ponga de manifiesto la intención básica del Gobierno de ejercer ciertas funciones de promoción únicamente durante un período de transición y confiarlas luego a la brevedad posible a las organizaciones cooperativas.

36. El Ministerio de Fomento Cooperativo de Kenya indica que el marco jurídico del funcionamiento de las cooperativas es la Ley de cooperativas de 1966. Las cooperativas se inscriben y consideran como organizaciones comerciales y se suscriben a los ideales de los principios cooperativos, los cuales sostienen. Cada cooperativa tiene que pagar sus propios impuestos, dependiendo de las actividades y de la cifra de negocios en cada período. El Gobierno proporciona personal técnico capacitado tanto en la esfera financiera como en la administrativa que se envía a las distintas partes del país para que supervise las actividades diarias de las sociedades. Con arreglo a la Ley de cooperativas se dispone de un mecanismo administrativo amplio que incluye medidas disciplinarias contra los miembros de comités que actúen irresponsablemente y se establecen procedimientos para el arreglo de controversias. Los estatutos establecen directrices para la administración interna de la cooperativa, determinan sus objetivos, las relaciones entre los miembros, las facultades del comité de gestión, etc., y se los enmienda periódicamente según cambien las condiciones.

37. El Gobierno de Mauricio informa de que el movimiento cooperativo está regulado en el país por la Ley de cooperativas de 1976, que establece el marco para la inscripción, la gestión, la comprobación de cuentas y el control, el arreglo de controversias mediante arbitraje y la liquidación de las cooperativas. En el desempeño de su función de hacer cumplir la Ley de cooperativas, el Registrador de cooperativas vela por que los principios cooperativos se observen en todas las etapas de las actividades de las cooperativas, desde el momento de la inscripción. Desde que se inició el movimiento cooperativo en Mauricio, las cooperativas gozan de algunos privilegios especiales en comparación con otras organizaciones comerciales. Están exoneradas del pago de impuestos sobre la renta, derechos aduaneros, derechos de licencia, derechos de timbre, derechos de inscripción y derechos de transcripción. Además, el Gobierno destina un presupuesto considerable a la promoción y el fomento del movimiento cooperativo en el país. Todos esos privilegios demuestran que el Estado reconoce la importancia básica que asignan las cooperativas a las actividades de autoayuda y beneficio común, en comparación con las empresas cuyo único fin es el lucro. El Ministerio del Interior y de Descentralización de Guinea informa de que el marco legislativo de las actividades cooperativas en el país está coordinado por dos leyes: a) la Ordenanza de 1988, que determina la organización y el funcionamiento de las precooperativas y las cooperativas, y b) el código de actividades económicas. El Ministerio está formulando el marco administrativo. Las cooperativas del Senegal se rigen por la Ley de 1983, que las coloca bajo la supervisión del Departamento de Agricultura. De la misma manera, en Marruecos el marco legislativo de

las cooperativas está determinado por la Ley aprobada en 1983, como indica la Oficina de Fomento Cooperativo del Ministerio de Asuntos Generales del Reino.

38. El Gobierno de Siria informa de que el marco legislativo nacional de las cooperativas está constituido por varias leyes, con arreglo a las cuales los diversos tipos de cooperativa se rigen por leyes distintas. Por ejemplo, las actividades de las cooperativas de vivienda están reguladas por la Ley de 1956 y la Ley especial de 1981, en virtud de las cuales se conceden algunos privilegios tributarios y la exención del pago de derechos. Las cooperativas de consumo se rigen por la Ley de 1959. La legislación estatal de 1974, que contiene normas para la realización de actividades cooperativas en la esfera agrícola, garantiza la autonomía, la elección libre de los órganos de gestión, la exención del pago de algunos impuestos y derechos, la asistencia en la comercialización de los productos de las cooperativas y la capacitación del personal, etc.

39. El Gobierno de Bangladesh informa de que el movimiento cooperativo existe allí desde hace varios decenios, se inició con sociedades agrícolas y se difundió a casi todos los sectores de la economía nacional. En la Constitución se reconoce la independencia del sector cooperativo. Las cooperativas se rigen por las leyes sobre cooperativas de 1984, el reglamento de cooperativas de 1987 y los estatutos de cada una de ellas, enmarcados en las leyes y el reglamento. El Gobierno aplica las leyes y el reglamento por conducto del Departamento de Cooperativas, que depende del Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Cooperativas. Como Jefe del Departamento, el Registrador se encarga de, entre otras cosas, la administración de las leyes y el reglamento de cooperativas; la comprobación de cuentas y la inspección de las cooperativas; la promoción de las cooperativas ocupacionales; la preparación, ejecución y supervisión de proyectos de desarrollo; el establecimientos de comités de gestión; el suministro de asistencia financiera a las cooperativas; y la distribución de utilidades.

40. El Gobierno de Tailandia informa de que el marco jurídico y administrativo de las actividades cooperativas está constituido por a) la Ley de cooperativas de 1968, que se aplica a todos los tipos de cooperativas inscritos oficialmente en el Departamento de Promoción de Cooperativas y que actualmente se está revisando, y b) los reglamentos y reglamentaciones sobre la administración de las cooperativas. Éstos últimos se formulan expresamente para cada cooperativa basándose en el proyecto de reglamento y reglamentación preparado por el Departamento de Promoción de Cooperativas. En el Pakistán, antes de 1977 las sociedades cooperativas estaban exentas del pago de impuestos sobre la renta y derechos de timbres. Desde 1977, el Gobierno ha eliminado

esas concesiones para obtener más fondos. Actualmente no se reconoce a las cooperativas carácter especial para fines de regulación, administración o tributación.

41. El Gobierno de Fiji informa de que hasta 1998 el marco jurídico de las actividades de las cooperativas era la bastante anticuada Ley de cooperativas, promulgada en 1947. Por ejemplo, no ofrecía flexibilidad para incluir las actividades de nuevos tipos de cooperativas como las de trabajadores o las de compra de terrenos. Como resultado de un estudio hecho por la Organización Internacional del Trabajo se determinó que era necesario preparar legislación totalmente nueva. Corresponde al Departamento de Cooperativas del Ministerio de Comercio, Industria, Cooperativas y Empresas Públicas formular políticas en relación con las cooperativas y supervisar su aplicación. El Departamento proporciona también a las cooperativas asesoramiento sobre gestión y servicios de consulta, y vela por que funcionen con arreglo a las leyes. Las cooperativas están exentas del pago de impuestos sobre sus utilidades.

42. Todas las cooperativas de Singapur están reguladas por la Ley de cooperativas, que reconoce que las organizaciones cooperativas desempeñan una función especial en la promoción del bienestar de sus miembros. En reconocimiento de esa función especial, las cooperativas están exentas del pago del impuesto sobre la renta de las sociedades. No obstante, deben pagar de todas maneras un impuesto sobre una parte de cualquier excedente al Fondo fiduciario central de cooperativas, que proporciona apoyo financiero mediante un subsidio a la Federación Nacional de Cooperativas de Singapur para la ejecución de proyectos y actividades en beneficio del movimiento cooperativo de Singapur. Son parte del principal marco jurídico y administrativo de las cooperativas de Filipinas el código de cooperativas y el órgano regulador denominado Dirección de Fomento Cooperativo. Aunque se reconoce el carácter especial de las cooperativas, éstas consideran que ese reconocimiento no es efectivo. Las actividades de las asociaciones de crédito y las cooperativas están reguladas en Hong Kong por la Ordenanza de asociaciones de crédito y la Ordenanza de cooperativas, respectivamente. Con arreglo a la ley, un funcionario público, que desempeña el cargo de registrador de sociedades de crédito y cooperativas, tiene la función u obligación de inscribir a las cooperativas que funcionan en el Territorio y controlar su funcionamiento. En virtud del marco jurídico en vigor, las sociedades de crédito están exentas del pago de impuestos.

43. El movimiento cooperativo y las leyes en la materia tienen en América Latina una historia larga y variada. Chile tiene la Ley general de cooperativas de 1978 y el encargado de su aplicación es el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. La Ley general de cooperativas de Bolivia

se promulgó en 1958 y se encarga de su aplicación el Ministerio de Trabajo y Microempresa. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas de Colombia informa de que el marco jurídico del desarrollo cooperativo está constituido por disposiciones de la Constitución, la ley de 1988 y varios decretos especiales sobre las cooperativas dictados a fines del decenio de 1980. En cambio, en el Uruguay no hay hasta ahora una ley general sobre cooperativas y la regulación se hace con arreglo a diversas disposiciones de numerosas leyes, decretos y reglamentos, lo cual resulta difícil y confuso para las cooperativas. En Trinidad y Tabago, las cooperativas nacionales se rigen por la Ley de cooperativas, que reconoce el carácter especial de las cooperativas para fines regulativos, administrativos y tributarios. Costa Rica tiene cuatro leyes nacionales principales que rigen las actividades de las cooperativas. En el plano administrativo, las cooperativas están reconocidas como organizaciones autónomas sujetas a las limitaciones impuestas por algunas disposiciones jurídicas que autorizan la supervisión y el control de sus actividades por parte del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. También están sujetas a reglamentos especiales para determinadas actividades económicas y en algunos casos se les reconoce carácter especial para la exoneración o reducción de los impuestos sobre los ingresos y los bienes.

B. Iniciativas adoptadas en el decenio de 1990

44. Como resultado de la mundialización, los países de África, Asia y América Latina han tenido que hacer frente a diversas reducciones forzadas, programas de ajuste estructural supervisados por el Banco Mundial, un proceso de democratización y la necesidad de modernizar la producción y las inversiones en las zonas rurales y urbanas. Además, la rapidez de los cambios en Europa oriental y central y en la ex Unión Soviética ha minado la confianza en el sistema económico de planificación central y controlado por el partido. Muchos gobiernos han revisado su función reguladora y han realizado actividades de desregulación y descentralización, privatización de empresas estatales, reducción del gasto público y restricción de la participación gubernamental en los asuntos económicos. Una política predominante de cesación de las actividades estatales de supervisión de las cooperativas ha permitido hacer varios cambios en el marco legislativo y administrativo durante el decenio de 1990. El principal objeto de los cambios fue asegurar la autonomía y la eficiencia de las cooperativas, incorporar los principios cooperativos reconocidos internacionalmente, reducir la función del Estado, simplificar y aclarar las disposiciones en vigor, agilizar los procedimientos administrativos, reglamen-

tar nuevos tipos de cooperativas y dotar a las cooperativas de autonomía, autocontrol, capacidad de autogestión y viabilidad comercial para un desarrollo más rápido.

45. En Kenya, la nueva Ley de cooperativas de 1997 ha eliminado todas las ambigüedades y fallas jurídicas mediante la separación de las funciones del Gobierno y el movimiento cooperativo. También ha establecido el Departamento del Registrador para que reglamente y facilite la atención de asuntos administrativos rutinarios de las cooperativas y ha institucionalizado el Departamento de la Comisión de Fomento de las Cooperativas. El Ministerio de Agricultura y Cooperativas de Tanzania informa de que la legislación moderna sobre las cooperativas está constituida por la Ley de cooperativas de 1991 y las enmiendas de 1997. El Registrador administra la aplicación de la ley en el plano nacional y en los distritos se encargan de ello los correspondientes inspectores de cooperativas. Se reconoce carácter especial a las cooperativas en cuanto a la reglamentación y la administración, pero no en materia tributaria. El cambio más importante ha sido el paso de un sistema de cooperativas controladas por el Estado a uno de organizaciones autónomas y privadas. Administrativamente, la función del Gobierno ha pasado a ser principalmente de regulación.

46. En Mauricio, la Ley de cooperativas se enmendó en 1992 y 1995 para que respondiera mejor a las necesidades del momento, especialmente en la esfera financiera. Impulsó esas modificaciones el empeoramiento de la situación financiera y la gestión de las cooperativas ocurrido durante varios años. Se facultó al Registrador de Cooperativas para que ejerciera un control más estrecho y estricto de las actividades de las sociedades de crédito, independientemente de las disposiciones de la Ley de Bancos. En Guinea, basándose en la Ordenanza de 1988, el Ministerio del Interior y de Descentralización creó el Servicio Nacional de Asistencia Técnica a las Cooperativas a fin de mejorar su rendimiento técnico y profesional. En Burkina Faso se aprobó en diciembre de 1997 una nueva ley de cooperativas.

47. En Uganda, el principal marco jurídico y administrativo que rige las cooperativas se aprobó en 1991 y 1992. Desde 1990, el Estado ha aplicado un marco de ajuste estructural y política de liberalización. Ha desaparecido el previamente estrecho control administrativo y como resultado se ha privado a las cooperativas de toda forma de apoyo y supervisión. Las cooperativas se han convertido de hecho en organizaciones autónomas a las que no se proporciona recursos humanos y financieros. Según afirma una cooperativa, en el Senegal, si bien el movimiento adquirió independencia, no se le proporcionó ningún medio de supervivencia. Como resultado, la marginación de las cooperativas contribuyó a la existencia de estructuras muy dispares que no funcionan. En

la actualidad, las cooperativas que sobrevivieron ese período han demostrado una gran capacidad para adaptarse a los cambios. Están consolidándose y fortaleciéndose y hacen frente a un entorno económico, financiero, legislativo y fiscal muy distinto del usual.

48. En Jordania, la Ley de cooperativas de 1997 inspiró un proceso de reestructuración del movimiento y las organizaciones cooperativas nacionales gracias al cual lograron autonomía respecto del Estado y pudieron funcionar como empresas privadas. Las cooperativas no pagan impuestos en relación con los servicios que proporcionen a sus miembros. Las modificaciones de la Ley de cooperativas de Bahrein de 1972 tuvieron que ver con la diversificación de los nuevos tipos de cooperativas que serían autorizados y la reforma de los que funcionaban mal. En Indonesia, con arreglo a la Ley de 1992, se reconoce a las cooperativas como empresas comerciales y, según la Ley de 1994, están sujetas al pago de impuestos, ya que antes estaban exoneradas de ese pago. De conformidad con las leyes, la función del Gobierno es establecer y fomentar un ambiente y condiciones que estimulen el crecimiento cooperativo y la socialización, y proporcionar a las cooperativas orientación, servicios y protección. En Fiji, los objetivos de la promulgación de una nueva ley de cooperativas en marzo de 1998 fueron a) simplificar ciertas disposiciones de la ley antigua para facilitar su comprensión por la población y b) adaptar la ley a las nuevas realidades económicas y sociales del país y a la evolución reciente de la legislación cooperativa en el plano internacional.

49. En la legislación del Pakistán, la República de Corea, Singapur y Hong Kong se han hecho cambios de diferente alcance que han afectado finalmente la forma en que funcionan las cooperativas en esa región. En la República de Corea, la Ley de Cooperativas Pesqueras se enmendó a fines del decenio de 1980 para permitir que los miembros de las cooperativas pesqueras eligieran directamente a sus presidentes y que éstos eligieran directamente al director y al presidente de la Federación Nacional. Los factores que determinaron el cambio fueron el movimiento democrático nacional y la necesidad de garantizar la autonomía de las cooperativas. Según las respuestas recibidas de dos cooperativas del Pakistán, la Ley de cooperativas de 1992 no introduce cambios concretos que afecten el marco jurídico y administrativo de las cooperativas en el Pakistán. En Hong Kong, la Ordenanza de Sociedades de Crédito se enmendó en 1993 y 1995 para que los costos (liquidación) no fuesen tan altos y para simplificar y aclarar las disposiciones jurídicas y administrativas en vigor en relación con la disolución y la liquidación. También se aceleró el cambio de los requisitos. En Singapur se ha enmendado varias veces el marco jurídico y administrativo de las actividades de las cooperativas. En

1990 se exigió a las cooperativas que contribuyesen el 20% de sus haberes por encima del medio millón de dólares al Fondo Cooperativo Central o a la Federación de Trabajadores de Singapur. La mayor parte de las cooperativas sindicales nacionales, que son las más grandes y obtienen los mejores resultados, entregan a la Federación sus excedentes, que se dedican luego a beneficiar a los trabajadores de menores ingresos de Singapur. La Ley de cooperativas se enmendó en 1994 y 1997 para que el movimiento cooperativo tuviese más autonomía y flexibilidad en la realización de sus actividades. Gracias al aumento de los fondos, la Federación Nacional de Cooperativas de Singapur ha podido organizar más proyectos y actividades; además, la exclusión de las ganancias de capital del cálculo del superávit permitirá que las cooperativas compitan mejor con las empresas privadas.

50. Los Gobiernos de Colombia y del Uruguay informaron de los numerosos cambios introducidos desde 1990 en la legislación y los reglamentos administrativos sobre las cooperativas. Entre los principales cambios figuran la exoneración de impuestos, la eliminación de muchas restricciones que antes se imponían a las cooperativas, la reducción de la carga burocrática gubernamental sobre el movimiento cooperativo, y un trato a las cooperativas análogo al de otras entidades comerciales. No se ha informado de cambios en la legislación en vigor sobre las cooperativas en Bolivia, aparte de pequeños cambios para mejorar el actual sistema de cooperativas de ahorro y préstamo proporcionando supervisión, reglamentación y control adecuados. En Argentina no se han hecho cambios importantes en el marco jurídico de las cooperativas, pero en 1996 se fusionó el Instituto Nacional de Cooperativas con el Instituto Nacional de Mutualistas, pese a la desaprobación del movimiento cooperativo, que informó de este hecho. Se explicó que era necesario hacer la fusión por razones de economía presupuestaria, pero las cooperativas argentinas la criticaron duramente porque nunca habían estado integradas en estructuras estatales o paraestatales. En el Paraguay se aprobó en 1994 una ley que estableció un nuevo marco jurídico para las cooperativas y reconoció su carácter especial. Disminuyó una tasa de interés comercial media para las cooperativas basada en las inversiones de capital, estableció consejos asesores y consultivos con representación del movimiento cooperativo y aumentó la autonomía de las cooperativas. No obstante, actualmente la ley se aplica con arreglo al decreto de 1996 que algunos cooperadores consideran contradictorio a la ley de 1994. Convencidas de que el decreto perjudica los intereses del movimiento, varias cooperativas han pedido a la Corte Suprema que lo declare inconstitucional.

51. En varios países de África, Asia y América Latina continúa el proceso de actualización de la legislación en vigor

sobre las cooperativas, mientras que en otros se están proponiendo cambios. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago no se modifica desde 1990 la estructura jurídica y administrativa. No obstante, la Organización Nacional de Sociedades de Crédito ha presentado últimamente propuestas que podrían resultar en cambios en el marco legislativo en vigor. El objetivo de los cambios propuestos es que se reconozca a las sociedades de crédito el carácter de cooperativas financieras y se establezca un marco legislativo y reglamentario para ellas. En Costa Rica, el cambio más importante fue la promulgación en 1994 de una ley que regula las actividades financieras del sistema fiscal de las cooperativas. Además de esos casos concretos, el proceso de reestructuración no ha causado una revisión total del estatuto jurídico de las cooperativas. Actualmente se están preparando algunos proyectos de ley a fin de hacer las revisiones del caso. En Tailandia no ha habido desde 1990 cambios importantes en el marco jurídico y administrativo de las cooperativas. No obstante, debido al aumento del número de miembros y de las actividades de las cooperativas, actualmente se están haciendo algunos cambios que afectan el grado de dependencia en los recursos propios de las cooperativas, la autonomía y la capacidad de las cooperativas para gobernarse a sí mismas.

52. El Gobierno de Ghana informa de varios intentos de modificación de las leyes que rigen las cooperativas hechos en los últimos 15 años. Algunos de esos intentos han sido locales, principalmente con la participación del Consejo de Cooperativas de Ghana y de sus filiales. Para otros intentos ha habido asistencia externa del Banco Mundial, la Alianza Cooperativa Internacional y otros organismos. La Organización Internacional del Trabajo presta asistencia desde 1996 al Ministerio de Empleo y Bienestar Social para la formulación de una política nacional sobre desarrollo cooperativo y una nueva ley sobre cooperativas que pronto se presentará para su aprobación. A comienzos de 1998, el Gobierno de Marruecos firmó un acuerdo quinquenal sobre fomento cooperativo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a fin de que las cooperativas y sus organizaciones pudieran desempeñar una función más importante en el desarrollo integral del país. En Bangladesh, la misión conjunta de planificación del fomento cooperativo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo presentó al Gobierno un informe que condujo al establecimiento de un comité de reforma legislativa para que revisara las leyes y los reglamentos en vigor en materia de cooperativas. El Parlamento de Chile debate desde 1994 un nuevo proyecto de ley sobre cooperativas. También se están revisando las leyes en vigor o se están promulgando nuevas leyes sobre cooperativas en Benin, Bolivia, Burkina Faso, Cabo Verde, Guinea y el Níger.

VI. Participación del sector cooperativista en la reforma de la legislación sobre cooperativas

53. En los países de Europa occidental, América del Norte y el Japón es normal que el movimiento cooperativista participe en el proceso legislativo cuando se trata de estudiar posibles cambios en el marco jurídico y administrativo de las cooperativas. Tanto los informes de los gobiernos como los de las cooperativas u organizaciones cooperativistas de estos países hacen referencia a la activa participación de los representantes del sector cooperativista a la hora de reexaminar o reformar la legislación. Las cooperativas inician reformas u obtienen información del gobierno sobre propuestas de reforma de la legislación, y pueden presentar propuestas, prestar asesoramiento y participar en la redacción de la legislación sobre cooperativas. En muchos países, el movimiento cooperativista ha creado grupos de influencia potentes que ejercen presión política para lograr la aprobación o el mantenimiento de legislación que le beneficie.

54. Los países en transición presentan una situación heterogénea. En algunos, como por ejemplo Lituania, Estonia y algunos otros, las cooperativas han tomado iniciativas y han participado en la redacción de legislación o reglamentación sobre el sector cooperativista y sus actividades. Por otra parte, las organizaciones cooperativistas nacionales de Hungría, Eslovenia, Polonia y, en algunas ocasiones, Bosnia y Herzegovina, aunque han participado en cierta medida en el examen o la reforma de la legislación, hubieran deseado tener un papel más influyente, especialmente en el decenio de 1990. Las declaraciones más enérgicas las realizaron dos organizaciones cooperativistas de la República Checa, en relación con lo que éstas consideraron como la atención insuficiente que prestan los organismos gubernamentales competentes a los intereses del movimiento cooperativista nacional, y con la necesidad de aprobar legislación nueva en materia de cooperativas.

55. En los países de África, Asia y América Latina la situación también es heterogénea. Por ejemplo, los informes de cooperativas de Uganda y del Senegal indican que prácticamente no participaron en la reforma del sistema jurídico y administrativo. Las cooperativas del Pakistán se quejan de lo mismo. En Singapur se consulta a las cooperativas antes de aprobar cualquier cambio importante en la legislación, pero las cooperativas de Corea, Hong Kong y Tailandia desearían que su papel en el proceso fuera más importante. En América Latina y el Caribe las cooperativas desempeñan un papel más activo en el proceso legislativo, según los informes.

VII. Opiniones sobre la elaboración de directrices de las Naciones Unidas en materia de desarrollo de cooperativas

56. El cuestionario del Secretario General que se transmitió a los Estados Miembros tenía por objeto, entre otras cosas, evaluar las posturas de los gobiernos en cuanto a la conveniencia y viabilidad de preparar directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, así como su disposición para participar en la elaboración de dichas directrices. Ninguno de los gobiernos que respondieron al cuestionario se opuso expresamente a que se realizara este ejercicio ni declaró expresamente que no estuviera dispuesto a participar en él.

57. La mayoría de los gobiernos de África, Asia y América Latina reiteraron su pleno apoyo a la resolución 51/58 de la Asamblea General y al desarrollo cooperativista en general. Algunos de los gobiernos incluso especificaron que consideraban que las directrices elaboradas por las Naciones Unidas a fin de crear un ambiente propicio para el desarrollo cooperativista resultarían muy valiosas en el contexto de la reforma y la actualización de su legislación nacional. Los gobiernos de este grupo de países informaron de que apoyarían y participarían en la elaboración de las directrices de las Naciones Unidas.

58. Todos los gobiernos de los países en transición que respondieron al cuestionario expresaron su apoyo a las resoluciones de las Naciones Unidas relativas al desarrollo cooperativista y su voluntad de contribuir a la elaboración de las directrices de las Naciones Unidas.

59. La mayoría de los gobiernos de los países de Europa occidental, América del Norte y el Japón contestaron que consideraban importante establecer unas normas equilibradas y prácticas para todas las entidades jurídicas, incluidas las cooperativas, y que las directrices pueden servir como modelo importante para ayudar a distintos países a ampliar el debate sobre la mejora de su legislación nacional. Estos países expresaron su voluntad de contribuir a la elaboración de las directrices de las Naciones Unidas, que consideraron como un ejercicio de redacción de una estrategia para desarrollar los sistemas cooperativistas en países emergentes, en el marco de una estrategia más amplia de creación de empleo y distribución equitativa de la prosperidad.

60. Uno de los gobiernos expresó su disponibilidad para participar en el ejercicio siempre que no se le exigiera prestar

apoyo financiero. Otro de los gobiernos se mostró a favor de un intercambio internacional de experiencias en cuanto al desarrollo cooperativista, y se declaró dispuesto a proporcionar información detallada sobre su sistema cooperativista nacional. No obstante, considera que cada país debería encargarse individualmente de crear un ambiente propicio para el desarrollo cooperativista. Por lo tanto, las directrices de las Naciones Unidas sólo podrían utilizar el intercambio internacional de experiencias para determinar qué factores contribuyen a un desarrollo positivo de las cooperativas. Uno de los gobiernos todavía no ha decidido su postura porque las directrices no han adoptado por el momento una forma concreta. Algunos gobiernos muy conocidos por su apoyo al desarrollo cooperativista nacional e internacional todavía no han enviado sus respuestas.

61. La mayoría de las organizaciones cooperativistas que respondieron al cuestionario señalaron que no podían ofrecer información específica sobre la postura de sus gobiernos en cuanto a la elaboración de las directrices de las Naciones Unidas para la creación de un ambiente propicio para el desarrollo cooperativista. Sin embargo, muchas de ellas señalaron que, por lo que parecía indicar la política actual en sus países, creían, deseaban e incluso estaban convencidas de que sus gobiernos apoyarían y contribuirían a la elaboración de dichas directrices.

Notas

¹ El Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas (COPAC) restablecido en 1971 como comité interinstitucional, es un órgano de cooperación permanente entre tres organismos de las Naciones Unidas y cuatro organizaciones no gubernamentales internacionales que representan al movimiento cooperativista:

- a) Naciones Unidas;
- b) Oficina Internacional del Trabajo (OIT);
- c) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO);
- d) Alianza Cooperativa Internacional (ACI);
- e) Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA);
- f) Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Actividades Afines (UIF);
- g) Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU).

Sus objetivos son la promoción y coordinación de iniciativas de desarrollo mediante la coordinación de normativas, el intercambio de información, las actividades de promoción y una variedad de servicios.

² Respondieron los organismos gubernamentales de los siguientes países: Alemania, Austria, Bahrein, Bangladesh, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Chile, Chipre, Colombia,

Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Fiji, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guinea, Indonesia, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Kenya, Lituania, Marruecos, Mauricio, Países Bajos, Portugal, República Árabe Siria, República Unida de Tanzania, Tailandia, Uruguay y Yugoslavia.

³ Respondieron organizaciones cooperativas de los siguientes países: Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Hong Kong (China), Hungría, Japón, Malta, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Polonia, Puerto Rico (Estados Unidos de América), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Checa, República de Corea, República de Moldova, Senegal, Singapur, Suecia, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía y Uganda.

Anexo

Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas

Proyecto presentado al Secretario General por el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas

Introducción

En su resolución 51/58, de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea General pidió al Secretario General que, en colaboración con el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas, estudiara la conveniencia y la viabilidad de preparar directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas y que incluyera sus conclusiones y recomendaciones en un informe que habría de presentarle en su quincuagésimo cuarto período de sesiones.

En respuesta a esa petición, el Comité examinó este asunto en su 56° período de sesiones, celebrado en Ginebra en noviembre de 1996. Decidió, en principio, que sería muy deseable elaborar estas directrices: la única que existe por ahora es la que contiene la Recomendación No. 127 sobre cooperativas (países en desarrollo), aprobada el 21 de junio de 1966 por la conferencia anual general de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT organizó una reunión de expertos en cooperativas, que se celebró del 29 de marzo al 2 de abril de 1993 en Ginebra. En dicha reunión se llegó a la conclusión de que después de casi tres decenios de cambios sustanciales en la situación económica y social en todo el mundo, en el movimiento cooperativista y en las relaciones entre éste y los gobiernos, hacía falta cambiar el tono y el énfasis de la Recomendación a fin de reevaluar los conceptos que sirven de base para la ayuda a las cooperativas y de incluir temas que no se habían tratado.

Por otra parte, el Comité opinó que era urgentemente necesario ofrecer orientaciones a numerosos gobiernos sobre la normativa en materia de cooperativas y el movimiento cooperativista en vista de la importancia de este movimiento, según habían acordado en la serie reciente de conferencias mundiales sobre nuevas formas de colaboración y cooperación con los principales agentes de la sociedad. En una serie de reuniones ministeriales organizadas por la Alianza Cooperativa Internacional se había señalado la necesidad de establecer nuevas formas de relación entre los gobiernos y el movimiento cooperativista. El papel y la situación tanto de los gobiernos como del movimiento cooperativista había cambiado radicalmente en los antiguos países socialistas y en muchos otros países en desarrollo. El propio movimiento cooperati-

vista internacional había reexaminado totalmente sus valores y principios, y la naturaleza de su relación con otros sectores de la sociedad, incluidos los gobiernos, y había aprobado una nueva Declaración sobre la identidad de las cooperativas, en el congreso celebrado en 1995 con motivo del centenario de la Alianza Cooperativa Internacional.

Para determinar si era viable elaborar este tipo de directrices, el Comité nombró a un consultor al que encargó la preparación de un proyecto. En una reunión consultiva celebrada en Ginebra en mayo de 1997, a la cual asistieron especialistas de todo el mundo, así como representantes del Comité, se revisó una primera versión del proyecto y se examinó una segunda versión. Sobre la base del examen exhaustivo realizado en esta reunión se preparó una tercera versión del proyecto de directrices.

El proyecto de directrices se distribuyó ampliamente en versión impresa y electrónica. La versión electrónica de las directrices apareció en el espacio en la Web del Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas en enero de 1998. Además, se incluyó una versión impresa en el material de prensa que se envió por correo en julio de 1998 a más de 2.000 organizaciones con motivo del Día Internacional de las Cooperativas. El Comité también pidió a una serie de organizaciones cooperativistas que hicieran sus propias aportaciones al proyecto, y proporcionó información y ejemplares de las directrices en la reunión de Presidentes de los organismos especializados organizada por la Alianza Cooperativa Internacional en marzo de 1998. La Secretaría no recibió comentarios relevantes sobre las directrices, salvo la crítica del Movimiento de Propiedad Común Industrial que se distribuyó a los miembros en cuanto se recibió. Aparte de ésta, no hubo ninguna reacción negativa a las directrices ni sugerencias sobre cómo podrían mejorarse. Se recibieron observaciones específicas de la Federación de Cooperativas Danesas y de la Junta de la Alianza Cooperativa Internacional, que examinó y aprobó las directrices en la reunión que celebró en Tokio en abril de 1998. El representante de la Organización Internacional del Trabajo también informó de que a pesar de que no se hubiera aprobado la propuesta de revisión de la Recomendación No. 127 de la OIT, el hecho de que el tema se sometiera a examen indicaba que los gobiernos de los países en desarrollo sí apoyaban el estableci-

miento de nuevas normas de actuación en materia de cooperativas, lo cual demostraba que era necesario crear ciertas directrices.

Sobre la base de los resultados del proceso de elaboración de este proyecto, el Comité está en condiciones de comunicar al Secretario General que considera totalmente viable una elaboración más detallada de las directrices. Tras la amplia distribución de los proyectos de directrices por parte del Comité, tanto los especialistas en el movimiento cooperativista como las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales coincidieron en que es deseable que se establezcan estas directrices.

Objetivos

1. En el seno de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, y en las principales conferencias internacionales celebradas recientemente, los gobiernos han reconocido la importancia de las cooperativas como asociaciones y empresas que permiten a los ciudadanos superar de forma efectiva una gran variedad de problemas y alcanzar muchas de sus metas. Asimismo han admitido que el movimiento cooperativo es un elemento independiente y fundamental tanto en los asuntos nacionales como en los internacionales.

2. Los gobiernos consideran que el movimiento cooperativo es muy democrático, tiene autonomía local pero está integrado internacionalmente, y es una forma de organización de asociaciones y empresas en las que los ciudadanos utilizan sus propios medios y la responsabilidad de cada uno para alcanzar objetivos no sólo económicos, sino también sociales y ambientales, tales como la erradicación de la pobreza, la obtención de empleos productivos y el fomento de la integración social.

3. Por consiguiente, los gobiernos pretenden apoyar el movimiento cooperativo y colaborar estrechamente con él a fin de establecer una asociación efectiva que les permita alcanzar sus metas respectivas. Las políticas que determinan los objetivos y los medios de apoyo y colaboración son instrumentos valiosos para que las cooperativas puedan satisfacer las necesidades individuales de los miembros y, a través de ellos, las aspiraciones de las sociedades de las que forman parte.

4. No obstante, estas políticas sólo pueden ser eficaces si tienen en cuenta las características especiales de las cooperativas y el movimiento cooperativo, que son muy diferentes de las de las asociaciones y empresas que no se organizan según los valores y principios cooperativos.

5. El propósito de las presentes directrices es proporcionar asesoramiento a los gobiernos de acuerdo con las condiciones actuales y previstas. Debido a las expectativas que en los últimos años han mostrado los gobiernos respecto del movimiento cooperativo y a los rápidos cambios que se han producido en la situación mundial y en el propio movimiento cooperativo, habría que revisar muchas de las políticas de la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en algunos casos considerablemente sustancial. Dada la importancia de las cooperativas para numerosos aspectos de la vida nacional y el carácter especial de la organización cooperativa, las políticas relativas a las cooperativas pueden ser complejas y delicadas. En estas directrices se pretende exponer de forma sucinta los principios en que deben basarse las políticas nacionales, así como el alcance y el contenido que pueden servir de marco para dichas políticas, que necesariamente han de ser más específicas y detalladas, y que son responsabilidad de cada gobierno.

Las políticas relativas a las cooperativas y al movimiento cooperativo

6. El objetivo de estas políticas es lograr que las cooperativas sean reconocidas como entidades jurídicas, que tengan una igualdad real con otros tipos de asociaciones y empresas, y que esa igualdad se extienda a todas las organizaciones e instituciones establecidas por el movimiento cooperativo. Para lograr esa igualdad es necesario que se admita plenamente que los valores y principios especiales de la organización cooperativa, expresados en las formas concretas que esta adopta, son convenientes y beneficiosos para la sociedad, y que se adopten las medidas adecuadas para que las características y prácticas peculiares de las cooperativas no conlleven discriminaciones o desventajas de ningún tipo.

7. Para lograr este objetivo, los gobiernos tienen que crear un entorno favorable y propicio para el desarrollo cooperativo, y después mantenerlo si cambian las condiciones. Dentro de dicho entorno hay que intentar por todos los medios establecer y sostener una colaboración efectiva entre los gobiernos y el movimiento cooperativo.

A. Reconocimiento público

8. Es adecuado y útil que los gobiernos reconozcan públicamente la contribución especial, tanto en términos cuantitativos como cualitativos que, el movimiento cooperativo hace a la economía nacional y la sociedad. También es conveniente que los gobiernos admitan y divulguen la finalidad de todas las formas de asociación y colaboración que mantiene con el movimiento cooperativo. Pueden ser de

utilidad diversas medidas concretas, tales como la plena participación en la observancia conjunta y anual del Día Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas y el Día Internacional de las Cooperativas organizado por la Alianza Cooperativa Internacional, en cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General 47/90, 49/155 y 51/58; y la participación pertinente en otras celebraciones del movimiento cooperativo.

B. Disposiciones jurídicas, judiciales y administrativas

9. Es necesario establecer las disposiciones apropiadas en el ámbito de la práctica jurídica, judicial y administrativa, a fin de que estas esferas fundamentales del entorno de las cooperativas puedan contribuir positivamente al carácter propicio y favorable de dicho entorno. Las disposiciones jurídicas pueden adoptar diversas formas según los diversos sistemas jurídicos nacionales. Debe tenerse en cuenta la condición jurídica, los derechos y las responsabilidades de las cooperativas y del movimiento cooperativo en general, así como, los de las categorías especiales de cooperativas o los distintos aspectos de la cooperación.

10. Constituciones nacionales: En estos instrumentos se puede reconocer, cuando convenga, la legitimidad de las cooperativas y el movimiento cooperativo y la utilidad de su contribución a la vida nacional.

11. Leyes generales sobre cooperativas o disposiciones generales en las leyes particulares sobre cooperativas: Una ley general sobre cooperativas podría ser el elemento básico de la normativa jurídica y el punto de orientación fundamental para todas las prácticas judiciales y administrativas. La participación de los representantes del movimiento cooperativo en su formulación serviría para asegurar su relevancia y utilidad. Esa ley general debería reconocer la índole de la cooperación y su utilidad, establecer criterios para el tratamiento de las cooperativas en la legislación y determinar el carácter de las responsabilidades gubernamentales, así como los derechos y responsabilidades del movimiento cooperativo. Debería incluirse el siguiente conjunto básico de reconocimientos, definiciones y disposiciones, algunos de las cuales podrían figurar en un preámbulo: el reconocimiento de que la organización de asociaciones y empresas de acuerdo con valores y principios cooperativos es legítima; el reconocimiento de la utilidad del enfoque cooperativo para la asociación y la empresa, su contribución a la vida nacional y su condición de elemento importante de la sociedad; la definición de las cooperativas por medio de la "Declaración sobre la identidad de las cooperativas", aprobada por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995; el reconocimiento de la unicidad de los valores y principios de la cooperación, y la

consiguiente necesidad de que se traten por separado y de forma distinta en la legislación y la práctica; el compromiso de que ni su carácter singular ni su tratamiento independiente y distinto en la legislación y la práctica serán causa de discriminación, voluntaria o involuntaria; el compromiso de que ni la legislación ni la práctica restringirán los derechos de los ciudadanos a participar plenamente en el movimiento cooperativo en funciones que sean consecuentes con sus valores y principios, ni el funcionamiento de dicho movimiento; la disposición de que la ley general sea aplicable a todas las categorías de cooperativas, aunque, para tener en cuenta la situación de ciertas categorías, puedan promulgarse leyes especiales, que sean acordes con la ley general; la estipulación de que todas las reglamentaciones y prácticas judiciales y administrativas se basen solamente en las leyes generales o especiales sobre cooperativas; que en todas las reglamentaciones se identifique claramente la disposición de la ley en la que se basan y el propósito con que se formulan; el reconocimiento de la plenitud de la autonomía y la capacidad de autorregulación del movimiento cooperativo; el reconocimiento de que la intervención de los gobiernos en los asuntos internos del movimiento debe limitarse estrictamente a las medidas aplicadas de forma general e igualitaria a todas las asociaciones y empresas a fin de asegurar su cumplimiento de la ley. Sólo podrán hacerse ajustes para lograr una igualdad real de tratamiento; determinar las responsabilidades del movimiento cooperativo en lo que se refiere a la autorregulación en todos los asuntos que le sean propios; disponer que todos los miembros de las cooperativas y sus empleados tengan acceso a los textos de las leyes y reglamentaciones; disponer que los representantes del movimiento cooperativo participen plenamente en la redacción de leyes especiales o de reglamentaciones o directrices judiciales o administrativas, relativas a la práctica; disponer el mantenimiento de un registro público de cooperativas como parte de los procedimientos de inscripción de todas las asociaciones y empresas; establecer procedimientos para la supervisión continua y el examen periódico de la legislación y la práctica que incluyan la participación plena y en pie de igualdad de los representantes del movimiento cooperativo, y el fomento de la investigación sobre los efectos de la legislación y la práctica en el entorno de las cooperativas; establecer la responsabilidad del gobierno en la formulación y ejecución de una política relativa a las cooperativas que tenga por objetivo crear un entorno favorable y propicio, evitando a la vez limitar la autonomía del movimiento y reducir su capacidad de autorregulación responsable, así como establecer una asociación efectiva e igualitaria con el movimiento en todos los asuntos en que éste pueda contribuir apreciablemente a la formulación y aplicación de la política pública; reconocer la importancia del apoyo gubernamental al movimiento cooperativo interna-

cional, incluidas las actividades intergubernamentales; y determinar las funciones del movimiento cooperativo como elemento fundamental de la sociedad, siempre que éstas sean consecuentes con su autonomía plena. Esas funciones incluyen la divulgación de su experiencia en la organización de asociaciones y empresas en forma autónoma, orientada hacia las personas y de base comunitaria.

12. Leyes especiales sobre determinadas categorías de cooperativas: Deben estar de acuerdo con las disposiciones básicas formuladas en la ley general o en el preámbulo o los artículos iniciales de una ley particular, cuando no exista una ley general. Las leyes especiales deben contener este mismo conjunto de disposiciones básicas. Pueden ser necesarias cuando el distinto carácter de las cooperativas requiera la adopción de disposiciones especiales en la legislación para salvaguardar su autonomía, logrando a la vez su inclusión igualitaria aunque diferente en las reglamentaciones de aplicación general. Esto ocurre a menudo con las cooperativas financieras.

13. Prácticas judiciales y administrativas referidas explícitamente a las cooperativas: Deben estar conformes con la ley general sobre cooperativas y en concreto con sus disposiciones relativas a dichas prácticas.

14. Todas las demás leyes y prácticas que puedan tener efectos sobre las cooperativas: Muchas leyes y prácticas judiciales y administrativas pueden afectar al entorno en que funcionan las cooperativas, de forma intencionada o no. Los órganos gubernamentales pertinentes deben hacer todo lo posible para excluir toda discriminación o perjuicio. Corresponde al movimiento cooperativo determinar los casos que necesitan revisión. Los organismos gubernamentales deben ayudarle poniendo a su disposición el texto completo de los proyectos de ley o de reglamento, así como todas las evaluaciones sobre sus consecuencias.

15. Supervisión, examen y revisión de leyes y prácticas judiciales y administrativas: Son necesarios para que sus efectos de las leyes y prácticas judiciales y administrativas sobre el movimiento cooperativo sean totalmente positivos. Si se detectan disposiciones discriminatorias, han de anularse lo antes posible, a la espera de la promulgación de las leyes revisadas o de la publicación de reglamentaciones y principios revisados relativos a la práctica. El objetivo de este proceso debe ser que los gobiernos se desentiendan pronto y totalmente de los asuntos internos de las cooperativas y el movimiento cooperativo, cuando éste aún exista, y que se apliquen plenamente en la práctica los principios según los cuales las cooperativas, aunque son diferentes, deben recibir un trato igual a las demás empresas comerciales y asociaciones civiles.

16. Para alcanzar estos propósitos, hay que establecer procedimientos formales de consulta y colaboración, que deben incluir la participación plena y periódica del movimiento cooperativo. También pueden ser de utilidad los programas y las orientaciones especiales que ofrecen las organizaciones cooperativas internacionales y organizaciones intergubernamentales especializadas.

C. Investigación, estadística e información

17. Investigación: Dada la importancia del movimiento cooperativo, sus programas de investigación y desarrollo, y el papel activo que los gobiernos desempeñan en el apoyo a la investigación en general, conviene adoptar las siguientes medidas: reconocer la contribución del propio movimiento cooperativo y por consiguiente evitar las intervenciones directas excepto las que se aplican a todo beneficiario de la financiación pública; ofrecer el mismo acceso a los fondos públicos que a otros tipos de asociaciones, empresas o movimientos; establecer una colaboración entre la investigación gubernamental y la del movimiento cooperativo en asuntos importantes para la política pública; publicar y dar amplia difusión a los resultados de las investigaciones, incluidos los obtenidos por el movimiento cooperativo internacional, las organizaciones intergubernamentales y las Naciones Unidas. Hay que insistir en la investigación aplicada de utilidad inmediata para aumentar la eficiencia de las cooperativas, beneficiar a toda la sociedad y aumentar la colaboración entre el movimiento cooperativo y los gobiernos.

18. Estadística: Pueden adoptarse diversas medidas para mejorar las estadísticas relativas a las cooperativas: extender el apoyo técnico del servicio nacional de estadística al movimiento cooperativo, al menos en la misma medida en que se presta a otros agentes importantes; ofrecer asistencia en la preparación del informe anual del registro de cooperativas; realizar estudios preliminares que sirvan de base a la integración de la estadística sobre cooperativas en los programas regulares del servicio nacional de estadística, y participar en las iniciativas internacionales para mejorar la estadística cooperativa, incluso estableciendo un conjunto uniforme de definiciones para uso de los servicios nacionales de estadística.

19. Información: Puesto que los gobiernos regulan la difusión de la información y tienen una amplia influencia en ella, puede ser útil adoptar diversas medidas para ampliar el conocimiento del movimiento cooperativo y superar los prejuicios y las concepciones erróneas: extensión de la asistencia técnica y financiera hasta alcanzar el nivel en que se presta a otros agentes; velar por que no exista discrimina-

ción debida al carácter especial de las cooperativas; acceso igualitario y no discriminatorio del movimiento cooperativo a todos los medios públicos de comunicación, acorde con su contribución a la vida nacional; adopción de medidas positivas para superar los prejuicios y la falta de información en los casos en que el término “cooperativo” se asocie con un uso previo inadecuado; difusión por parte de los medios públicos de material relativo a las actividades intergubernamentales realizadas en colaboración con cooperativas o para apoyarlas; divulgación de información impresa y en soporte informático preparada por órganos gubernamentales o intergubernamentales, con la misma prioridad y recursos que se otorgan a la información relativa a otros agentes.

D. Educación

20. Dado que el movimiento cooperativo hace una importante contribución a la educación, puede ser conveniente adoptar varias medidas de apoyo y fomento: reconocimiento de su contribución; compromiso de no interferir en los programas del movimiento, salvo cuando se trata de medidas de aplicación general destinadas a mantener los niveles en todas las instituciones educativas; eliminación de la discriminación en la certificación y la acreditación; apoyo a todas las formas de colaboración y asociación entre los sistemas cooperativos y los públicos, y garantías de igualdad con otros tipos de educación privada (cuando ésta exista) respecto del acceso a los fondos públicos; consideración de la organización cooperativa como opción en los programas de privatización; fomento de la autonomía de los estudiantes con la creación de cooperativas para el suministro de bienes y servicios, incluido el alojamiento; promoción de la formación en las instituciones de educación pública de cooperativas para adquisición, suministro y servicios comunes; acceso igualitario de las cooperativas con otros proveedores; inclusión en los programas educativos nacionales a todos los niveles del estudio de los valores, los principios, la historia, las contribuciones actuales y posibles del movimiento cooperativo a la sociedad nacional; y fomento y apoyo de estudios especializados sobre las cooperativas en el nivel terciario.

E. Suministro de fondos públicos

21. La autonomía financiera, la responsabilidad total y la plena independencia son vitales para que una empresa cooperativa sea eficaz. La mejor política es que las cooperativas reciban el mismo tratamiento que cualquier otra forma de empresa. También pueden ser importantes otras medidas: reconocimiento y protección del carácter especial de las cooperativas, y eliminación en la legislación y la práctica de toda discriminación debida a una condición financiera, la organización y la gestión especiales de las cooperativas;

exclusión de cualquier intervención directa o indirecta en los asuntos financieros internos de las cooperativas o del movimiento cooperativo, y reconocimiento de la plena responsabilidad del movimiento por sus propios asuntos financieros; y establecimiento de asociaciones con las instituciones financieras cooperativas en asuntos como el desarrollo comunitario y regional, a partir de su experiencia en la movilización y gestión del capital y con miras a lograr el bien común.

F. Arreglos institucionales para la colaboración y la asociación

22. Muchos departamentos y órganos gubernamentales tendrán contactos con el movimiento cooperativo, pero la formulación y aplicación de una política de fomento y apoyo de las cooperativas y de creación de asociaciones efectivas con el movimiento requerirá la actuación de una amplia variedad de instituciones gubernamentales. Para que se respete la amplia política general serán útiles ciertas funciones de coordinación dentro del gobierno, así como de enlace con el movimiento cooperativo.

23. Es aconsejable que un solo departamento o una sola oficina se encargue de las funciones de coordinación central y enlace, de las que las principales son: elaboración de una única política nacional general relativa a las cooperativas, formulación de directrices para la ejecución coherente en todo el gobierno, especialmente la supervisión y examen de dicha ejecución; colaboración con los departamentos jurídicos en la redacción de leyes generales y especiales; y enlace, consulta y colaboración con el movimiento cooperativo.

24. La mejor situación de la entidad responsable dentro de la estructura orgánica sería en el seno de un departamento que ya desempeñe amplias funciones de estrategia y coordinación, como por ejemplo la oficina de un primer ministro o de un presidente, o de la persona encargada de la gestión económica de la planificación del desarrollo.

25. Sería de utilidad establecer arreglos institucionales adecuados a las condiciones nacionales concretas que permitan la colaboración efectiva entre los gobiernos y el movimiento cooperativo.

26. Hay que apoyar el enlace entre los programas intergubernamentales y el movimiento cooperativo internacional, en particular el proporcionado por el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas.